

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
A N T O N I O R O J A S O R T I Z

México, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES.

Carifosamente.

A MIS HERMANOS.

Afectuosamente.

Con mi agradecimiento
al Sr. Lic. Ignacio J. Navarro Vega
maestro y amigo, por su inteligente
y generosa dirección.

A mis maestros, que me guiaron
con sus conocimientos y me dis-
tinguieron con su amistad.

A MIS AMIGOS.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DESARROLLO EN LA CIENCIA ECONOMICA

	Pág.
I.- Los Pensamientos de los clásicos.	2
a).- Adam Smith	
b).- David Ricardo	
II.- La concepción Marxista	7
a).- La teoría del Proceso histórico	
b).- La teoría Marxista del desarrollo capitalista	
c).- La teoría Marxista del subdesarrollo	
III.- Formulaciones neoclásicas	12
a).- Joseph A. Schumpeter	

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCESO DEL DESARROLLO

IV.- Características del desarrollo	16
a).- La búsqueda de un Primum Mobile	
b).- La importancia del Retraso	
c).- La Idea del Cambio como un obstáculo al Cambio.	

	Pág.
d).- La imagen del Cambio enfocada al Grupo	
e).- La imagen del Cambio enfocada al Individuo	
V.- El Desarrollo en el Mundo Occidental	39
VI.- El Desarrollo en el Bloque Socialista	50

CAPITULO TERCERO

EL SUBDESARROLLO

VII.- Caracterización del Subdesarrollo	59
VIII.- Diferencias entre los países subdesarrollados.	62

a).- Características de las Economías Subdesarrolladas

- 1) Características económicas
- 2) Características demográficas y de salud
- 3) Características tecnológicas
- 4) Características culturales y políticas
- 5) Características básicas en la agricultura

b).- Explicaciones sobre algunas características anteriores.

c).- Algunos aspectos dinámicos de las economías - subdesarrolladas.

d).- Falta de oportunidades de empleo no agrícola.

e).- El papel de las características demográficas en la dinámica del desarrollo económico.

IX.- El reto a Occidente.	75
---------------------------	----

CAPITULO CUARTO

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

X.- Integración para el Desarrollo	81
------------------------------------	----

	Pág.
XI.- Significado de la Integración	85
XII.- Desarrollo Nacional y Regional	91
XIII.- Los problemas de la Integración	95
XIV.- El Mercado Común Latinoamericano	101
XV.- La Integración y los Países de menor desarrollo relativo.	103
XVI.- Política de Desarrollo	109
a).- Política de Inversiones	
b).- Política Comercial	
c).- Política Financiera	
d).- Política Cultural	

CAPITULO QUINTO

LA EVOLUCION ECONOMICA DE MEXICO

XVII.- El Desarrollo Económico y Nacionalismo Mexicano.	116
XVIII.- Problemas Jurídicos de la Planeación Económica de México.	122
Conclusiones .	125
Bibliografía.	128

PROLOGO

Atenta la complejidad del tema abordado, nuestro estudio parecerá demasiado breve, pero nuestra intención no lleva el sentido de un análisis exhaustivo, sino sólo el de hacer hincapié en un problema -- que afecta a toda Latinoamérica. Si quiere recobrar el tiempo perdido y no quedar definitivamente rezagada en la historia, tiene que acelerar el ritmo de su integración económica, para lo cual debe mirar de frente la necesidad de su integración política. Muchas condiciones y circunstancias de realidad geográfica, histórica y humana favorecen uno y otro intento. Latinoamérica no es un conjunto de naciones, sino una gran nación deshecha. A ella, como unidad le toca realizar el impulso de un proceso de desarrollo económico que de otra manera podría frustrarse. La parcelación ideológica, cultural y económica en que viven los pueblos de Latinoamérica, ha determinado que sea cada vez más reducido nuestro poder de decisión frente a los grandes problemas que afectan a la Humanidad. Podría afirmarse que los espacios geo-económicos pequeños que caracterizan a la mayor parte de nuestras estructuras han tendido a minimizar la participación de Latinoamérica como fuerza independiente y protagonista en el plano internacional.

Por ello compartimos el criterio de quienes reconocen en la vigorización del esfuerzo político en torno a la integración de Latinoamérica, la última fuerza dinámica capaz de hacer madurar plenamente el proceso. No solamente razones económicas nos impulsan hacia la búsqueda de soluciones comunitarias, sino una necesidad entrañable e incontestable de naturaleza histórico-cultural.

CAPITULO PRIMERO

"ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESARROLLO EN LA CIENCIA ECONOMICA".

	Pág.
I.- Los pensamientos de los clásicos	2
a).- Adam Smith	
b).- David Ricardo	
II.- La concepción Marxista	7
a).- La teoría del Proceso histórico	
b).- La teoría Marxista del desarrollo capitalista	
c).- La teoría Marxista del subdesarrollo.	
III.- Formulaciones neoclásicas.	12
a).- Joseph A. Schumpeter.	

I. - LOS PENSAMIENTOS DE LOS CLASICOS.

La teoría del desarrollo busca explicar, desde un punto de vista macroeconómico, las causas y el mecanismo del continuado aumento de la productividad del factor trabajo y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y, por ende, en el modo como se distribuye y se utiliza el producto social. (1)

a).- ADAM SMITH.- El problema principal del cual se ocupó Adam Smith está resumido en el título de su libro: "Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones".

Aunque lo que mayor atención ha recibido en la historia de la doctrina económica es su teoría del valor y de la distribución, su preocupación principal era el problema dinámico del crecimiento y del desarrollo.

Intentó determinar que factores eran responsables del progreso económico y que medidas políticas pueden adoptarse para crear un ambiente favorable al crecimiento rápido.

A pesar de que consideró al trabajo como la única medida del valor, Adam Smith reconoció la existencia de tres factores de producción: trabajo, capital (o stock, como lo llamó) y tierra.

A este respecto, escribió: "La Tierra, para éste (el agricultor), es únicamente un instrumento que le habilita a ganar el salario de su trabajo y el beneficio de ese capital". (2)

Y previamente dice: "Salarios, beneficio y renta son las tres fuentes originarias de toda clase de renta y de todo valor de cambio". (3)

- (1) FURTADO CELSO TEORIA Y POLITICA DEL DESARROLLO ECONOMICO, Pág. 9, Editorial Siglo XXI, México, 1968.
- (2) ADAM SMITH, INVESTIGACIONES SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, Pág. 52, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- (3) IBID. pp. 51-2.

Arguyó que el costo real de la producción tendería a disminuir con el transcurso del tiempo debido a la existencia de economías internas y externas que surgen a causa de los incrementos en el tamaño del mercado.

Las economías a escala se realizarán en la producción y en la distribución, debido al mayor grado de división del trabajo y a mejoras generales en la maquinaria. Por consiguiente, una vez iniciado, el desarrollo económico tenderá a reforzarse a si mismo.

Adam Smith también introdujo otro supuesto explícito con relación a los determinantes de la productividad del trabajo y de la tierra. Atribuyó las variaciones internacionales e intertemporales en la productividad a las diferencias en el grado de la división del trabajo.

En un pasaje justamente famoso de su obra, explica:

Este aumento considerable en la cantidad de productos que un mismo número de personas puede confeccionar, como consecuencia de la división del trabajo, procede de tres circunstancias distintas: primera, de la mayor destreza de cada obrero en particular; segunda, del ahorro de tiempo que comunmente se pierde al pasar de una ocupación a otra, y por último, de la invención de un gran número de máquinas, que faciliten y abrevian el trabajo, capacitando a un hombre para hacer la labor de muchos. (4)

Pero el grado en que la división del trabajo puede tener lugar en cualquier punto del tiempo, depende del tamaño del mercado:

Cuando éste es muy pequeño, nadie se anima a dedicarse por entero a una ocupación, por falta de capacidad para cambiar el sobrante del producto de su trabajo, en exceso del propio consumo, por la parte que necesita de los resultados de la labor de otros. (5)

Como resultado, aunque la división del trabajo sea técnicamente factible, su utilidad económica estará limitada por el tamaño del mercado. Y el tamaño del mercado, a su vez, es una función de la cantidad de capital en existencia, y de las restricciones institucionales que se establecen sobre el comercio.

(4) IBID., P.P. 10-11

(5) IBID., P. 20

En consecuencia, Smith sostuvo: "Así como la acumulación del capital, según el orden natural de las cosas, debe preceder a la división del trabajo, de la misma manera, la subdivisión de éste, sólo puede progresar en la medida en que el capital haya ido acumulándose previamente". (6)

Sólo puede lograrse una mayor división del trabajo si a la misma fuerza de trabajo se le proporcionan más herramientas y maquinaria para aplicarlas a la producción.

Por lo tanto, el capital debe aumentar antes de que tenga lugar una mayor especialización.

Además, el tamaño del mercado y la productividad del trabajo también sufren la influencia de las regulaciones internas e internacionales del comercio. Por fuerza, cualquier restricción sobre la libertad del comercio internacional limitará el tamaño del mercado y, al impedir la especialización internacional del trabajo, las restricciones al comercio también disminuirán la productividad interna.

Estas restricciones nos indican, respectivamente, que las productividades marginales del trabajo y de la tierra están relacionadas funcionalmente a las cantidades de capital empleado y a la estructura institucional de la economía. El producto anual de la tierra y del trabajo de un país no puede aumentar su valor como no sea aumentando el número de trabajadores productivos, o las aptitudes productivas de los operarios que ya existen. Es evidente que el número de trabajadores productivos nunca puede aumentar en proporciones importantes, como no sea a consecuencia de un aumento del capital o de los fondos destinados a su mantenimiento.

Las facultades productivas de esta clase de gente tampoco pueden ser incrementadas, como no sea a consecuencia de alguna adición o adelanto en las máquinas o instrumentos que facilitan y abrevian el trabajo o de una división más acertada y oportuna del trabajo mismo. En cualquiera de estos casos se necesita, por regla general, un capital suplementario... Cuando comparamos el estado de una nación en dos períodos distintos, y hallamos que el producto anual de su tierra y de su trabajo

(6) IBID., P. 251.

es, sin género de dudas, mayor en el segundo que en el primero de esos períodos; cuando observamos que sus tierras están mejor cultivadas, que sus manufacturas son más numerosas y florecientes y su comercio más extenso, podemos asegurar que su capital ha crecido en aquel intervalo... (7)

Adam Smith argumentó en pro de la creación de un ambiente político y legal favorable a la actividad de los negocios. Como un avance en esta dirección, Smith recomendó medidas que regularan la competencia, aseguraran el libre comercio internacional y legalizaran las operaciones de préstamo, así como medidas generales que incrementaran la seguridad de la vida y de la propiedad.

Evidentemente, Adam Smith no dejó ninguna duda sobre cuál era su posición respecto al moderno problema de la planeación del desarrollo económico.

b).- DAVID RICARDO.- La función producción de David Ricardo, al igual que la de Adam Smith, la de Ricardo está sujeta a la productividad marginal decreciente que resulta del hecho de que la tierra es variable en calidad y fija en la oferta (8). Como resultado, no sólo la productividad marginal de la tierra, sino también la del capital y el trabajo declinan cuando se incrementan los cultivos. Como respuesta a las presiones de la población creciente, el margen de los cultivos debe ampliarse a tierras menos fértiles. Bajo estas circunstancias, las mismas dosis de capital y de trabajo aplicadas a la tierra menos productiva rendirán un menor incremento en el producto.

Sin embargo, independientemente del curso que siga la acción, la productividad marginal de la tierra, trabajo y capital declina.

La rapidez de esta disminución está determinada por la tasa a la cual se introducen innovaciones. En la industria la tendencia a rendimientos decrecientes se vé superada por los efectos del pro

(7) ADAM SMITH IBID., pp. 310-11

(8) D. RICARDO "PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLITICA Y TRIBUTACION". CAP. XXXI, En obras y correspondencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, P.P. 53-5.

greso tecnológico y por las consecuencias de los rendimientos crecientes a escala.

El precio natural de todos los bienes, salvo el de los productos primos y el de la mano de obra, tiende a disminuir al progresar la riqueza y la población, pues aunque, por una parte, aumentan en su valor real, debido al aumento en el precio natural de las materias primas que se elaboran, están más que compensados por las mejoras en la maquinaria, por una mejor división y distribución de la mano de obra, y por la creciente habilidad, tanto científica como industrial, de los productores. (9)

David Ricardo, postuló que también el progreso tecnológico en la agricultura está sujeto a rendimientos decrecientes. A menudo se ha atacado a D. Ricardo y a sus discípulos por haber subestimado la posibilidad del progreso tecnológico en la agricultura.

La evidencia histórica nos muestra que en las economías subdesarrolladas, en las cuales las técnicas agrícolas han permanecido estancadas, durante mucho tiempo, los supuestos ricardianos parecen poseer un grado significativo de validez.

Entonces, de acuerdo con D. Ricardo, el comportamiento histórico de los costos reales de la producción es el siguiente: secularmente, las manufacturas están sujetas a rendimientos crecientes, en tanto que la agricultura está sujeta a rendimientos decrecientes.

Pero, ¿cuál es el comportamiento que prevalece con respecto a la producción en conjunto de la agricultura y la industria? La respuesta que dió D. Ricardo a esta pregunta fué que, después de que toda la tierra ha sido cultivada, los rendimientos decrecientes de la agricultura compensarán en exceso a los rendimientos crecientes de la industria. Como resultado, a partir de cierta fecha histórica, disminuye la tasa de crecimiento de la producción en una economía en expansión; por la misma la tasa de disminución de la producción, en las economías en retroceso.

Así, D. Ricardo escribió:

(9) D. RICARDO, IBID., P. 71.

"Entonces, aunque es probable que bajo las circunstancias - más favorables el poder de la producción sea todavía mayor que el de la población, no lo será por mucho tiempo, porque la tierra es limitada en cantidad y, el diferir en calidad, con cada mayor porción de capital empleado en ella se registrará un índice menor de producción, en tanto que el poder de la población continua siendo siempre el mismo". (10)

A diferencia de la economía de Adam Smith, que crecía a una tasa acelerada, la economía de D. Ricardo se desarrolla a un paso - histórico progresivamente más lento.

II.- LA CONCEPCION MARXISTA.

La posición de Marx en el desarrollo de las ideas que conforman la ciencia económica constituye un caso particular que se presta a interpretaciones contradictorias.

Las siguientes observaciones tienen el objeto limitado de explorar su contribución a la formulación de una teoría del desarrollo, o, en otras palabras, de definir el alcance del modelo que construyó como elemento explicativo del proceso de desarrollo de la economía capitalista.

a).- La Teoría del Proceso Histórico.- Esta es, la versión-marxista del proceso histórico: Los factores económicos tienen un papel decisivo en la determinación de la evolución de la sociedad, debido a que las relaciones de producción son los elementos que conforman las estructuras ideológica, política, legal e institucional de la comunidad.

Puesto que la tecnología cambia continuamente, la forma que adquiere la sociedad, también está sujeta a constante modificación.

De hecho, se pueden identificar cuatro etapas históricas diferentes, cada una de las cuales se origina dentro de la etapa previa como un resultado de la pugna entre las fuerzas de la producción y la estructura legal, institucional y cultural dentro de la cual se desarrollaron. En cada caso, las contradicciones internas generadas por esta incompatibi

(10).- D. RICARDO, *IBID.*, P. 75.

lidad llevaron a la desaparición del antiguo sistema y al nacimiento de un nuevo. En cada caso, los agentes del cambio fueron las clases sociales creadas por el modo particular de producción que se utilizaba; el método del cambio era la lucha de clases, originada por las contradicciones internas del sistema. El sistema capitalista de producción tampoco está libre de esta enfermedad. El, también, ha creado sus propias presiones y tensiones internas. Por lo tanto, de acuerdo con Marx, desaparecerá eventualmente, al igual que las etapas anteriores, para dejar su lugar a otras formas, primero el socialismo y después el comunismo.

b).- La teoría Marxista del desarrollo capitalista.- Desde un punto de vista teórico, la demostración de Marx de que el incremento en la composición orgánica del capital lleva a una tasa de ganancias decreciente, es dudosa.

Como ya se dijo, cualquier aumento en la composición orgánica del capital no sólo implica un incremento en la productividad del trabajo, sino también cambios en la tecnología. Estos dos efectos tienden a contrarrestar las fuerzas que empujan la tasa de ganancias no baja a medida que aumente la composición orgánica del capital, ya no será necesario que se incremente la competencia entre los capitalistas con la acumulación de capital, ni que las innovaciones sean exclusivamente desplazadoras de mano de obra. Como resultado, no es necesario que el ejército industrial de reserva (11) tienda a crecer secularmente, y podría ser que la participación de los salarios en el producto total no disminuyera.

El segundo error lógico de Marx está relacionado con el crecimiento industrial. Es cierto que la posibilidad de economías externas puede conducir a un crecimiento en el tamaño de la empresa, pero esto no implica forzosamente un aumento en el grado de concentración de la industria.

(11) "Constituye un ejército industrial de reserva, un contingente disponible, que pertenece al capital de un modo tan absoluto como si se criase y mantuviese a sus expensas. Le brinda el material humano, dispuesto siempre para ser explotado a medida que lo reclamen sus necesidades variables de explotación e independientemente, además de los límites que pueda oponer el aumento real de población". -- KARL MARX, IBID. P. 535.

En una economía en expansión la magnitud de la industria puede mantenerse al mismo ritmo que el aumento de tamaño de la empresa eficiente, o incluso superarlo. Por último, puesto que no es forzoso que la participación de los salarios en el ingreso agregado decrezca con el desarrollo económico, tampoco debe serlo en el caso de la participación del consumo. Por lo tanto, no es necesario que las fluctuaciones cíclicas (12) se hagan cada vez más severas. La prueba de Marx de las contradicciones internas del sistema parece, de esta manera, no ser una consecuencia directa de sus hipótesis.

La evidencia empírica tampoco apoya las predicciones teóricas de Marx. Por ejemplo, los salarios reales de los trabajadores no han disminuído a un nivel de miseria, sino que más bien se han elevado consistentemente en el mundo capitalista industrial. (13)

La participación de los salarios en el producto total no ha disminuído; en lugar de eso ha permanecido constante. (14). La intensidad de capital de la producción ha aumentado en algo, como lo predijo Marx, incluso ante el hecho de desplazamientos drásticos en la composición del producto hacia las industrias terciarias. Pero, a pesar de esto, la tasa de acumulación de capital ha sido tan rápida que la desocupación estructural de la fuerza de trabajo no ha aumentado muy marcadamente (aunque si ha aumentado). (15) La relación capital-producto ha disminuído un poco, implicando un aumento en la productividad media del capital, probablemente debido a la abundancia de la actividad innovadora. (16)

-
- (12) "Movimientos cíclicos. Además, las contradicciones internas del sistema se manifiestan en las crisis económicas periódicas. Estas perturbaciones "son siempre soluciones violentas puramente existentes, erupciones violentas que restablecen pasajeramente el equilibrio roto". IBID., P. 247.
- (13) ROBERT OZANNE "IMPACT OF UNIONS ON WAGE LEVELS AND INCOME DISTRIBUTION", Quarterly Journal of Economics. Mayo de 1958, P. 188.
- (14) NICOLAS KALDOR "A MODEL OF ECONOMIC GROWTH", Economic Journal, 1957; P. 592.
- (15) WILLIAM FELLNER, "MARXIAN HYPOTHESES", Economic Journal, 1957; P.P. 22-4.
- (16) OZANNE, "IMPACT OF UNIONS", P. 186.

Este aumento ha bastado para que tengan lugar simultáneamente tanto un aumento en la acumulación de capital como un incremento en los salarios reales. Al contrario de las expectativas de Marx, la concentración industrial ha aumentado muy poco (si es que ha aumentado) desde fines del siglo pasado. (17) De manera similar, la estructura de la distribución del ingreso no ha variado significativamente; si acaso, la desigualdad se ha reducido un poco. (18) Además la amplitud de las fluctuaciones cíclicas no ha aumentado secularmente. Por último, además de toda esta evidencia estadística: "La experiencia real sugiere que el socialismo no es la etapa que sigue al capitalismo, sino un sustituto de éste... Esto hace necesaria una reconsideración drástica de la principal hipótesis de Marx." (19)

Sin embargo, a pesar de todas estas fallas en sus predicciones a largo plazo, el análisis de Marx del crecimiento y desarrollo económicos constituye un progreso intelectual de gran magnitud.

Ningún lector de Marx puede evitar impresionarse por la amplitud y poder de su análisis. De hecho, sus teorías tienen una amplitud que muy pocas veces se encuentra entre los economistas, ya que sostuvo que toda la vida legal, institucional, cultural y social de una comunidad está determinada por el carácter de sus actividades económicas. Mientras que sus conclusiones específicas aparentemente no se han presentado en el curso de la historia, la estructura de su análisis aún puede ser muy útil, siempre (y esto es esencial) que se aplique en forma flexible. (20)

c).- Teoría Marxista del Subdesarrollo.- Marx explicaba la existencia de las grandes regiones subdesarrolladas de la siguiente manera: Puesto que su sistema es de naturaleza puramente endógena, sus explicaciones de este fenómeno se basaron en las condiciones iniciales adversas, en los parámetros estructurales o en ambos. Por ejemplo, con relación al caso de la India escribió:

-
- (17) J.S. BAIN, *Industrial Organization*, N. Y. Wiley, 1959; P.P. 197-201.
- (18) R. J. LAMPMAN "RECENT CHANGES IN INCOME INEQUALITY" RECONSIDERED". *American Economic Review*, Jun. 1954. pp.251-69.
- (19) JOAN ROBINSON "MARX, MARSHALL AND KEYNES", *The Dolbe School of Economics, Occasional Paper No. 9, 1955; p. 27.*
- (20) IRMA ADELMAN, *Teorías del Desarrollo Económico*, Editorial Fondo-de Cultura Económica. México, 1964, P. 110.

El clima y las condiciones territoriales, en especial las grandes extensiones de desierto..... (hicieron) de la irrigación artificial por medio de canales y obras hidráulicas la base de la agricultura del Oriente... Esta necesidad esencial de un uso económico y común del agua, - que, en Occidente, llevó a la empresa privada a la asociación voluntaria, como en Flandes e Italia, necesitó en el Oriente, donde la civilización era demasiado baja y la extensión territorial demasiado grande, para que existiera una asociación voluntaria, la interferencia del poder centralizador del gobierno. (21)

La población estaba tanto "dispersada... sobre la superficie del país (como) aglomerada en pequeños centros por la reunión en la familia de finalidades agrícolas y manufactureras estas dos circunstancias han producido, desde tiempos remotos, un sistema social de características especiales, el llamado sistema de aldeas". (22)

Por desgracia, "Estas pequeñas comunidades transformaron un sistema de autodesarrollo en uno en el cual nunca cambia el destino natural" (23).

El sistema de aldeas, en realidad, impidió el establecimiento de una economía feudal y, por lo tanto, eliminó la aparición de las formas económicas precapitalistas.

Como resultado, el sistema social y económico de la India se estancó.

Entonces, ¿hay alguna esperanza para un desarrollo económico futuro de la India?. Como el desarrollo económico puede ocurrir a consecuencia de la imposición de fuertes influencias exógenas, Marx creía que sí. Predijo grandes progresos para la India, exclusivamente como resultado de la colonización inglesa. (24).

El vapor y la ciencia británicos acabaron, en toda la super

(21) KARL MARX "The British Rule in India, The New York Tribune. Junio 25, 1853; reproducido en Burns. A. Handbook of Marxism. P. 182.

(22) IBID., P. 182-184.

(23) KARL MARX. IBID. PP. 182-55

(24) IBID., P. 184.

ficie de la India, con la unión entre la agricultura y la manufactura. - Han destruído toda la estructura de la sociedad hindú, sin que aparezcan aún los síntomas de la reconstitución. (25) Tenía esperanzas de que la introducción de las técnicas industriales modernas de producción, precipitaría el surgimiento del capitalismo en la India y, en consecuencia, crearía las bases materiales del mundo nuevo. (Posteriormente se mostró desilusionado con los resultados de la colonización Inglesa). Entonces, podemos ver que, para Marx, el subdesarrollo es consecuencia de una combinación adversa particular de las condiciones iniciales y los parámetros estructurales, que resulta en el estancamiento económico y social. El desarrollo sólo puede ocurrir como resultado de un efecto exógeno, cuyo principal efecto es cambiar las condiciones iniciales de tal manera que tenga lugar un crecimiento autosostenido.

III.- FORMULACIONES NEOCLASICAS.

El pensamiento neoclásico reflejó desde sus comienzos una ideología defensiva: la necesidad de salvar los escollos creados por los discípulos socialistas de los clásicos y el deseo implícito de justificar el orden social existente, considerándolo como el que permitía el uso más racional de los recursos disponibles.

Más que marginalista, el pensamiento neoclásico debe ser calificado de "maximizador". Lo específico en él, es la idea de que todos los agentes económicos tienden a "maximizar" u "optimizar" su posición: el agente consumidor busca optimizar su posición maximizando las utilidades marginales; el agente productor tiende a llevar al óptimo su posición maximizando la productividad marginal de todos los factores; la colectividad optimiza su bienestar de acuerdo con su escala de preferencias.

Este sentido apologético, inherente al pensamiento neoclásico, se manifestó con toda su plenitud en la llamada "economía del bienestar", cuya crítica y liquidación se prolongan hasta el presente. (26)

a).- JOSEPH A. SCHUMPETER.- El principal problema del-

(25) IBID., P. 182.

(26) FURTADO CELSO. IBID. PP. 57 ss.

cual se ocupó Joseph A. Schumpeter en su trabajo fué explicar el proceso de desarrollo económico.

Su análisis del origen, funcionamiento y evolución del capitalismo constituye la contribución más importante del neoclasicismo al entendimiento de la dinámica de los sistemas capitalistas.

Para Schumpeter, dada la tasa de crecimiento de la población, la evolución dinámica de una economía capitalista está determinada por su tasa de innovaciones. Esta tasa es una función de la actividad empresarial, que depende, a su vez, de la distribución del talento de empresario en la población y de la buena disposición de las instituciones de crédito para financiar empresas arriesgadas.

Las instituciones, las motivaciones y la libertad capitalistas, son el marco socio-cultural más propicio a la manifestación plena de la actividad de los empresarios. Puesto que las innovaciones aparecen en bandadas del desenvolvimiento económico de una economía capitalista es esencialmente cíclica.

De manera secular, el progreso tecnológico continuo resultará en un incremento no limitado del producto total y por habitante, puesto que el progreso tecnológico continuo, resultará en un incremento no limitado del producto total y por habitante, puesto que el progreso tecnológico, no experimenta históricamente, rendimientos decrecientes.

En tanto que aquél tenga lugar, la tasa de ganancias será positiva. Por lo tanto, no puede existir ningún agotamiento de las fuentes de fondos para inversión ni ninguna desaparición de las oportunidades de inversión.

En consecuencia, no hay ningún límite a priori al nivel del ingreso por habitante en una sociedad capitalista.

A pesar de ésto, el éxito económico del capitalismo producirá finalmente su propia decadencia. Porque el mismo proceso del desenvolvimiento capitalista debilita las instituciones y los valores básicos para su subsistencia.

Las simplificaciones que tiene el análisis de Schumpeter para las zonas subdesarrolladas es el siguiente:

Su teoría sugiere el funcionamiento de otro "círculo vicioso" en las regiones subdesarrolladas. En último análisis, la incidencia y las características de la actividad empresarial están determinadas por el ambiente socio-cultural de la economía. Pero la tasa de cambio del marco institucional y socio-cultural es en sí misma, una función de la tasa de innovación. Por consiguiente, en una sociedad en la cual el ambiente socio-cultural no es permeable a la actividad empresarial, persistirán los valores y normas tradicionales.

El estancamiento de la estructura socio-cultural funcionará a su vez adversamente sobre el potencial empresarial. Así, el círculo vicioso de bajos niveles de actividad empresarial, de bajas tasas de crecimiento de la producción y de valores e instituciones sociales estancadas tiende a autoperpetuarse.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCESO DEL DESARROLLO

IV.-	Características del Desarrollo	Pág. Pág. 16
	a).- La búsqueda de un primun mobile	
	b).- La importancia del retraso	
	c).- La idea del cambio como un obstáculo al cambio.	
	d).- La imagen del cambio enfocada al grupo.	
	e).- La imagen del cambio enfocada al individuo.	
V.-	El Desarrollo en el Mundo Occidental.	39
VI.-	El Desarrollo en el Bloque Socialista.	50

IV.- CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO.

a).- La Búsqueda de un Primun Mobile.- El estudio intenso del problema del desarrollo económico ha tenido un resultado desalentador: ha producido una lista infinita de factores y condiciones de obstáculos y prerequisites. La investigación ha ido de fenómenos objetivos, tangibles y cuantitativos a más y más fenómenos subjetivos, intangibles e incuantificables. Durante bastante tiempo, seguramente hasta 1914 y quizá hasta 1929, cuando se tomaban en consideración las posibilidades para el desarrollo de un país, los recursos naturales constituyeron el centro del escenario. Más tarde se consideró que el capital, factor cuantificable y hecho por el hombre, era el agente principal del desarrollo. En muchas partes sigue pensándose que los países subdesarrollados podrían alcanzar un desarrollo si obtuvieran suficiente capital a través de sus propios esfuerzos o con ayuda del exterior. Empero, esta convicción en la importancia estratégica del capital ha sido puesta en tela de juicio, cada vez con mayor frecuencia. Ahora, entre las causas principales del desarrollo económico los documentos oficiales dan una posición predominante, o por lo menos igual a la del capital, a la oferta de empresarios y administradores. (27) También se ha puesto énfasis sobre la contribución de los "insumos no convencionales", la inversión en fuerza humana como agente productivo y la introducción de técnicas mejoradas que no están involucradas en los bienes físicos de capital. (28)

Si se vuelve la cabeza a las condiciones que determinan directamente el desarrollo, a través de la influencia que ejercen sobre la oferta de capital, espíritu de empresa y gente adiestrada, el espectáculo resulta aún más difícil de entender. Por lo general, al llegar a este punto, se hace una enumeración de factores tales como la necesidad de standards mínimos en el orden público, de observación de las leyes y de administración pública. Al tratar de llegar más allá, los historiadores de la economía y los sociólogos, empezando con Max Weber, han identifica

(27) Véase, por ejemplo, Processes and Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries, Naciones Unidas, Nueva York, 1955, pp. 30-8

(28) Theodore W. Schultz, The Economic Test in Latin America, Escuela Estatal de Relaciones Industriales y de Trabajo, Universidad de Cornell, Nueva York, Boletín 35, agosto de 1956.

do varias creencias, actitudes, sistemas de valores, climas de opinión y -- propensiones que ejercen una influencia favorable sobre la generación de es-- píritu de empresa y de iniciativas de desarrollo. También han puesto hinc-- pié sobre el papel que desempeñan las minorías y las pautas de conducta no conformista en la formación de grupos de empresarios. Uniéndose en la bús-- queda de un *primum mobile*, los psicólogos han tratado de establecer una -- dependencia entre el desarrollo y la actividad de los empresarios, con base en la presencia de una incitación al logro, medida por pruebas experimenta-- les. (29)

Afortunadamente, la misma multiplicidad de esfuerzos por ex-- plicarlo puede llevarnos a otra conclusión radicalmente diferente. Al mis-- mo tiempo que se propone una explicación se refuta otra de carácter previo. Por lo general esto se hace demostrando que si sólo puede generarse el fac-- tor B, y con ello se impulsa el desarrollo, entonces surgirá sin problemas el factor A, que hasta aquí había sido considerado tan importante. Este proce-- so se inició cuando la experiencia demostró sin lugar a duda, que, bajo -- condiciones propicias, cualquier pueblo, raza o grupo humano puede alcan-- zar la pericia industrial y, aquellos países que no han tenido una dotación e ingreso per capita.

Con respecto al ahorro y al capital, los antropólogos saben - desde hace mucho tiempo que la gente primitiva que vive "al margen de la subsistencia", de acuerdo con los niveles occidentales, insiste a pesar de - todo en dedicar una gran parte de su tiempo, energía y recursos a sus cere-- monias presentes y demás actividades que no están directamente relaciona-- das con el consumo. En años recientes, a un número creciente de econo-- mistas le ha entrado también la duda de que un ahorro insuficiente sea el - obstáculo más importante para el desarrollo. Además del fenómeno anterior, han notado el consumo suntuario de los ricos, el atesoramiento generalizado y los ejemplos numerosos de inversiones mal dirigidas e improductivas. Por otro lado se han dado cuenta de que el ahorro y la inversión productiva -- son tanto el resultado como la causa del desarrollo. (30) Una vez que es--

- (29) Nos referimos al trabajo de David C. McClelland y asociados; véase también Everett E. Hagen, "The Process of Economic Development", - Economic Development and Cultural Change, 5, abril de 1957, 202-4.
- (30) A.K. Cairncross, "The Place of Capital in Economic Progress", en -- Economic Progress, editado por L.H. Dupriez, Lovaina, 1955; véase - también su reseña sobre el libro de W.A. Lewis, Teoría del desarrollo económico, en The Economic Journal, 66, diciembre de 1956, pp. -- 694-7.

te último ha empezado a manifestarse, se realizan ganancias inesperadas en muchos sectores de una economía en desarrollo y más aún, los modelos de consumo-ahorro y trabajo-ocio se reajustan drásticamente cuando se tiene la oportunidad económica. Se ha concluido que la oferta de capital es notablemente elástica en relación con un mejoramiento de las expectativas de ganancias, en particular con respecto a la formación de capital en el sector agrícola de las áreas subdesarrolladas. Podría servir de ejemplo la expansión del cultivo por productores independientes de árboles tropicales de lentos rendimientos, como por ejemplo el café, el cacao y el hule. (31) - Asimismo, pocas veces se ha encontrado que la escasez de capital en el sector manufacturero detenga el éxito de proyectos cuidadosamente planeados y que tienen la ventaja de contar con una administración competente. (32)

Por lo general, aquellos que remarcan la importancia del espíritu de empresa y los conocimientos técnicos y administrativos no le dan suficiente importancia al papel iniciador del capital. Pero, una vez más, se ha demostrado en forma convincente que por lo general la capacidad de los empresarios como tal existe en los países subdesarrollados, pero que, en virtud de un horizonte de tiempo escorzado y un conocimiento y una experiencia insuficientes, esta capacidad se desvía de la promoción industrial a otros propósitos más conocidos en el comercio y los bienes raíces. (33) -- También se ha llegado a decir que el espíritu de empresa, en la misma forma que el capital, "es un sub-producto del proceso de desarrollo económico, y pocas veces se ha visto que falte en una sociedad que se encuentra en situación favorable para su ejercicio". (34) El auge repentino de la empresa industrial en Pakistán después de la partición, en el Medio Oriente durante la segunda Guerra Mundial y en América Latina desde los años treinta, confirma el punto de vista de que los países de escaso desarrollo pueden auspiciar un "ejército de reserva" de empresarios que estén tan influidos por la incitación al logro como lo hubiera estado cualquier purita--

-
- (31) P.T. Bauer y B.S. Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Chicago, 1957, pp. 29-31.
- (32) C. Wolf Jr., y S.C. Sufrin, *Capital Formation and Foreign Investment in Underdeveloped Areas*, Syracuse, 1955, pp. 11-29, y William Diamond, *Development Banks*, Baltimore, 1957, pp. 7-13.
- (33) Henry G. Aubrey, "Industrial Investment Decisions; A Comparative Analysis", *Journal of Economic History*, 15, diciembre de 1955, pp. 333-51.
- (34) James Baster en la discusión sobre el artículo de Aubrey, *ibid*, p. 355.

no. De la misma forma, es difícil argumentar que en ciertos países los ciudadanos están básicamente corrompidos o que no pueden mantener las leyes y el orden.

Las tendencias recientes de la antropología van en paralelo con el descubrimiento de que la capacidad del hombre para manejar una máquina y la propensión a invertir o a actuar como empresario están muy generalizadas en el mundo, y que sólo necesitan de la ocasión propicia para manifestarse. Así, Kluckhohn escribe: "Durante dos generaciones, el antropólogo ha estado obsesionado por las diferencias entre los individuos, sin haber tenido en cuenta de igual forma las verdaderas similitudes sobre las que se erige claramente tanto el patrón universal de cultura como las uniformidades psicológicas". (35)

Cuando se empezó a comprender que el atraso económico no se puede explicar en término de una ausencia o escasez manifiesta de este o aquel tipo humano o factor de producción, se volvió la atención hacia las actitudes y sistemas de valores que pudieran favorecer o inhibir el surgimiento de las actividades y personalidades requeridas. Sin embargo, por lo general, cuando se exponía cualquier teoría que considerara que un sistema de valores dado era el prerrequisito del desarrollo, se la podía criticar con éxito sobre bases empíricas: el desarrollo se había presentado en alguna parte sin necesidad del "prerrequisito". Es más, aquí también las diferentes teorías se neutralizan unas a otras. Por ejemplo, parece difícil argumentar al mismo tiempo que el clima general de opiniones debe ser favorable para el progreso industrial y que la presencia de grupos minoritarios o de individuos de conducta descarriada, es decir, de conducta desaprobada por la sociedad, es un factor estratégico de importancia particular. Por lo general se piensa que, cuando surge la oportunidad económica, los empresarios nacionales o las minorías, divergentes, principalmente, se aprovecharán de ella y la explotarán, según sean los valores tradicionales de la sociedad favorable al cambio o no.

Por lo tanto, mientras en un principio nos sentimos desalentados

(35) Clyde Kluckhohn, "Universal Categories of Culture" en *Anthropology Today*, editado por A.L. Kroeber, University of Chicago Press, Chicago, 1953, p. 515. Véase también G.P. Murdock, "The Common Denominator of Cultures" en *The Science of Man in the World Crisis*, editado por Ralph Linton, Nueva York, 1946, pp. 123-40.

dos por la larga lista de recursos y circunstancias indispensable para el desarrollo económico, ahora nos encontramos con que estos recursos y circunstancias no son tan escasos ni tan difíciles de conseguir, desde luego bajo la condición de que el propio desarrollo económico empiece a manifestarse primero. Por supuesto que esto es sólo una manera positiva de exponer la afirmación tan conocida de que el desarrollo económico se ve frenado por una serie de "círculos viciosos engranados". (36) Es difícil visualizar al desarrollo económico antes de iniciarse, no sólo porque deben cumplirse simultáneamente diferentes condiciones sino, sobre todo, por todos los círculos viciosos que se presentan; generalmente, que se cumplan todas las condiciones depende a su vez del desarrollo económico. Pero esto también quiere decir que una vez que empieza el desarrollo y se constituyen todos los requisitos y condiciones del desarrollo, el círculo tomará probablemente la forma de una espiral ascendente.

Este enfoque nos permite ver con claridad una característica fundamental para el análisis y la estrategia del proceso del desarrollo económico: el desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados. (37) Desde hace bastante tiempo, -- los economistas se han dado cuenta de esta situación con respecto al trabajo y se han acuñado el término "desocupación disfrazada" para describirla. Pero, de la misma forma en que un país subdesarrollado puede movilizar -- una gran cantidad de reservas ocultas de mano de obra no calificada utilizando su campesinado superfluo, también puede hacer que el capital, el espíritu de empresa y todos los demás prerequisites se unan inesperadamente al desarrollo económico una vez que éste ha empezado a manifestarse.

(36) H.W. Singer, "Economic Progress in Underdeveloped Countries", Social Research, 16, marzo de 1949, p. 5.

(37) Una contribución reciente sostiene el mismo punto de vista: "Siempre y en todas partes, existe una disponibilidad potencial de excedentes. Lo que cuenta es el método institucional de hacerlos reales... de hacer un llamado al esfuerzo especial de ahorrar un monto adicional, -- de idear lo que se va a hacer con el excedente". Harry W. Pearson, "The Economy Has No Surplus; Critique of a Theory of Development", en Trade and Markets in the Early Empires, editado por K. Planly, -- C.M. Arensberg y H.W. Pearson, Free Press, Glencoc, Ill, 1957, -- p. 339.

Si esto es correcto, probablemente se le ha dado demasiada importancia a la diferencia entre una situación de desempleo cíclico en una economía desarrollada y el problema del desarrollo en un país subdesarrollado. Muchas veces se ha dicho que las dos situaciones no tienen nada en común y que, por lo tanto, requieren soluciones enteramente diferentes: durante una depresión típica en un país desarrollado existe por igual fuerza de trabajo desocupada y plantas y equipos no utilizados, y todo lo que se necesita hacer es "reunir lo que nunca debió separarse"; mientras tanto, se apunta que, en una economía de escaso desarrollo, podemos tener como máximo desocupación disfrazada, pero no otros factores de producción no utilizados, lo cual significa que el problema es "estructural" en lugar de "cíclico". Es cierto que una economía subdesarrollada no existen capital o mano de obra calificada ociosos que estén pidiendo a veces ser utilizados, pero no existe subocupación no sólo en la agricultura, sino también en la capacidad de ahorro, en un espíritu de empresa latente o mal dirigido y en una gran variedad de mano de obra utilizable, sin mencionar las técnicas industriales modernas en espera de ser transferidas de los países avanzados. Aquí, la tarea consiste en combinar todos estos ingredientes, tarea mucho más difícil que la de recombinar factores escasos de producción durante una depresión, a pesar de no ser enteramente distinta.

En las dos situaciones se necesita un factor de unión. La diferencia se encuentra en que en una situación de escaso desarrollo se requiere un factor mucho más poderoso que el gasto deficitario u otros remedios keynesianos utilizados con el fin de terminar con el desempleo.

¿Qué es lo que se consigue al considerar que bajo ciertas condiciones los recursos y los factores de la producción están latentes y disponibles en lugar de ser escasos o no existir? Parece ser que la ventaja está en que así se presta debida atención a los aspectos dinámicos y estratégicos esenciales del proceso de desarrollo económico. En lugar de concentrarnos exclusivamente en ahorrar recursos escasos como el capital y el espíritu de empresa, nuestro enfoque nos lleva a la búsqueda de "presiones" y "mecanismos de inducción" que atraerán y movilizarán el mayor monto posible de estos recursos. Si los consideramos irremediablemente escasos y si planeáramos la localización de los recursos sobre las bases se llegaría a un estancamiento del desarrollo, de la misma forma que se impedirá seriamente el crecimiento mental de un niño si se trata de obtener el máximo rendimiento de su capacidad manifiesta en un momento dado, en lugar de poner en evidencia sus dotes potenciales. Por lo tanto, la planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso.

La formulación del problema de desarrollo aquí propuesta, -- presta particular atención al hecho de que el uso de diferentes recursos económicos tiene repercusiones o efectos de "retroalimentación" sobre las existencias disponibles de estos recursos. En el caso de ciertos recursos naturales, como por ejemplo los depósitos de minerales, no hay efectos de retroalimentación: los recursos se han agotado. Por otra parte, en el caso del capital opera un efecto de retroalimentación muy conocido: generalmente el capital que se ha utilizado en el proceso de producción se recupera con -- creces al general ingreso y después ahorro. (38) Más directamente, la utilización del capital en alguna empresa puede conducir a una formación complementaria de capital en otra. Finalmente, en el ejercicio de la capacidad empresarial y de dirección, el efecto de retroalimentación es tan inmediato que es difícil reconocerlo como tal: éstos son recursos que aumentan -- directamente con la utilización y a través de ella (como aumenta con el -- adiestramiento la habilidad con que se toca el piano o se habla una lengua extranjera, por ejemplo), al mismo tiempo que también entran en juego otros efectos indirectos parecidos a los que caracterizan el capital. Por lo tanto, los últimos recursos, que probablemente son los más escasos al principio del proceso del desarrollo, son los que muestran un aumento más rápido en virtud de la rectitud y fuerza del efecto de retroalimentación y de que su expansión sólo está limitada por la capacidad de aprender.

b).- La Importancia del Retraso.- Puede parecer que visualizar al desarrollo como un proceso que une una serie de recursos disponibles bajo ciertas condiciones y capacidades latentes, hace más fácil la tarea. Esta no es de ninguna manera la intención. Por lo contrario, el enfoque está motivado por la convicción de que el desarrollo es mucho más -- difícil de lo que a veces se cree. Mientras se piensa en términos de la -- falta de un componente, ya sea capital, espíritu de empresa o conocimientos técnicos, probablemente se pensará que el problema puede resolverse inyectando ese componente desde fuera o buscando la manera y los medios de producirlo dentro del país. Si por lo contrario, nos encontramos en la necesidad de un "factor de unión" que deba dar en conjunto diversos elementos diseminados u ocultos, el problema se oscurece e incluso puede volverse más complejo. Podría considerarse que somos culpables de un diagnóstico -- casi tautológico y carente de sentido. ¿No estamos diciendo simplemente --

(38) Véase la formulación del modelo Harrod-Domar como retroalimentación en R.G.D. Allen, *Mathematical Economics*, Londres, 1956, p. 282.

¿ue el desarrollo depende de la capacidad y determinación de un país y sus ciudadanos de organizarse para el desarrollo?

Quizá esto no sea tan vago y tautológico como parece. Por ejemplo, al enfocar la determinación, estamos dándole en el punto a una de las características específicas del proceso de desarrollo en los países subdesarrollados de hoy, es decir, al hecho de que han llegado con retraso a este proceso. Esta condición implica, por fuerza, que su desarrollo es un proceso menos espontáneo y más deliberado que en los países donde primero ocurrió.

Algunas teorías del desarrollo no incluyen dentro de sus estructuras el hecho fundamental de la existencia de un contacto entre los países más avanzados. La pregunta: ¿porqué unos países se han desarrollado mientras que otros no lo han hecho? (39) nos parece pertinente, principalmente con respecto a por qué la revolución industrial ocurrió en Inglaterra y no en alguna otra parte. Una vez que el progreso económico es una realidad visible en el país pionero, la fuerza del deseo de imitar, seguir y alcanzar, llega a ser, obviamente, un determinante importante de lo que pasará entre los países que no fueron pioneros.

Debemos a Gerschenkron una exposición sistemática del proceso de desarrollo, como intento deliberado de los grupos más atrasados por alcanzar a los más adelantados. Desde su punto de vista, la intensidad y otras características específicas de los esfuerzos de los principales países del continente europeo por desarrollarse a principios del siglo XIX, estaban condicionadas por el grado relativo de atraso vis-a-vis con los dirigentes industriales que exhibieron cada uno de estos países cuando comenzaron seriamente su proceso de industrialización. El retraso y busqueda en la iniciación del proceso encuentran explicación si se considera que "llegará un punto en el cual las ventajas implicadas en un desarrollo rápido, contrarrestarán con creces los obstáculos al progreso, inherentes a un estado de atraso económico". (40) Esta teoría implica claramente que, por lo general, el

(39) Por ejemplo, esta pregunta es el punto de partida de los estudios de T. Haavelmo, *A Study in the Theory of Economic Evolution*, Amsterdam, 1954.

(40) Alexander Gerschenkron, "The Problem of Economic Development in Russian Intellectual History" en *Continuity and Change in Russian and Soviet Thought*, editado por E.J. Simmons, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1955, p. 13. Para su examen más detallado de este punto de vista, véase particularmente su artículo "Economic Backwardness in Historical Perspective" en *The Progress of Underdeveloped Areas*, editado por B.F. Hoselitz, Chicago, 1952.

desarrollo de los que llegaron tarde no se ve frenado por una escasez objetiva de recursos o por la ausencia de "pre-requisitos" específicos, (41) punto de vista que nosotros mismos hemos expresado en páginas anteriores.

Es más difícil estar de acuerdo con la explicación de Gerschenkron por lo que respecta al comienzo del esfuerzo de desarrollo. De acuerdo con su análisis al principio, los directivos de la economía no toman en consideración las supuestas recompensas que bien valen el tedioso esfuerzo de sobreponerse al atraso de su sociedad, introducir toda clase de reformas y cambios institucionales, reconstruir sus propios sistemas de valores, etc. Pero, mientras aumenta el atraso relativo, debido al progreso adicional alcanzado por los dirigentes industriales, las ventajas que pueden cosecharse del progreso económico aumentan más y más hasta que, finalmente, se acomete el esfuerzo.

Esto implica que los que actúan en el escenario económico a bien desde un principio lo que necesita hacerse para terminar con el atraso y alcanzar el desarrollo y, por lo tanto, se encuentran en posibilidades de comparar el costo del desarrollo con las ganancias que se esperan obtener del mismo. Empero, este punto debe ponerse en tela de juicio. De igual modo que no existe una lista dada de "pre-requisitos" para el desarrollo económico, es imposible definir un número fijo de factores de atraso. Lo que en cierto lugar y en un momento dado es un obstáculo para el progreso, puede resultar una ventaja bajo circunstancias distintas. Para dar sólo un ejemplo, muchas veces se ha considerado que la institución de la familia numerosa es un obstáculo al desarrollo porque diluye los incentivos individuales, (42) pero también debe apuntarse que puede desempeñar un papel muy constructivo mientras permita que una sociedad primitiva se adapte a las nuevas técnicas: puede utilizarse al máximo el ocio disponible y pueden llevarse a cabo nuevas tareas que no requieren un adiestramiento previo, co

(41) Alexander Gerschenkron, "Reflections on the Concept of Prerequisites of Modern Industrialization". *L'Industria*, abril-junio de 1957, pp. 357-72.

(42) Véase por ejemplo, B. Higgins, "The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 4, enero de 1956, p. 111; también se trata bastante bien en Bauer y Yamey, op. cit., pp. 64-7.

mo contratar mano de obra y llevar una cuenta. (43).

De cualquier forma, los países subdesarrollados sólo ven los frutos del progreso económico y tienen poco conocimiento del camino que deben seguir para lograrlo. Si desean estos frutos, deberán tratar de conseguirlos de algún modo. Por lo tanto, averiguarán cuáles son los cambios que su propia sociedad requiere en el curso del proceso de desarrollo, a medida que van haciendo salidas en falso y se enfrentan y vencen los obstáculos sucesivos que surgen durante este proceso. De esta manera, y no a priori, determinarán cuáles de sus instituciones y características son las atraídas, y, por lo tanto, cuáles deben reformarse o destruirse. Así, la tensión del desarrollo no se encuentra tanto en la pugna entre las ganancias y los costos conocidos, como en la pugna entre la meta y la ignorancia y desconocimiento del camino que conduce a esa meta.

Como vemos, la determinación no es suficiente después de todo. Debe ir acompañada de una visión de lo que necesita hacerse, y esta visión sólo puede adquirirse gradualmente, a lo largo del proceso de desarrollo. En cierto modo, pocas ramas del conocimiento humano muestran tanta falta de correspondencia entre fines y medios; para alcanzar niveles más altos de ingreso per capita, debe reducirse el consumo corriente; para poder disponer de más ocio, debe establecerse un horario de trabajo más riguroso; para obtener una distribución más equitativa del ingreso, deben crearse primero nuevas desigualdades, etc. Por lo tanto, no debe extrañarnos que el desarrollo económico haya sido tantas veces un subproducto de la busca del poder político y militar. Las alternativas y las decisiones que tienen que tomarse para alcanzar el desarrollo se encuentran más unidas a la persecución del poder y del prestigio, que al aumento del bienestar. (44)

(43) C.S. Balshaw, *In Search of Wealth. A Study of the Emergence of Commercial Operations in the Melanesian Society of South-Eastern Papua*, Vancouver, 1955, caps. 5 y 7.

(44) Por esta razón, es interesante notar que la posición de un país dentro de la comunidad internacional se ve afectada cada vez más por el grado de desarrollo económico que va logrando. Esta nueva competencia internacional se está volviendo ya una fuerza aceleradora del crecimiento económico en muchos países. Se ha facilitado por el incremento en la rapidez y el volumen de las comunicaciones y se ha hecho formalmente posible como resultado del invento de un método de contabilidad —aún muy imperfecto—, es decir la recopilación de datos sobre ingreso nacional e ingreso per capita.

Ahora ya se está volviendo más clara la naturaleza del "factor de unión" que se supone organiza y logra la cooperación entre los muchos factores, recursos y capacidades necesarios para un desarrollo con éxito en forma algo misteriosa. Parece consistir en una "perspectiva de crecimiento" que comprende el deseo del crecimiento económico y la percepción de la naturaleza esencial del camino que lleva hacia él.

Una vez más nos preguntamos si se adelanta mucho observando las cosas en esta forma. Si una "perspectiva de crecimiento" es necesaria para crecer, hemos apuntado también que esta perspectiva solo puede obtenerse gradualmente durante el crecimiento. Por lo tanto, podría parecer que todo lo que hemos logrado es meternos dentro de otro círculo vicioso - más. Pero, como diría Orwell, así como todos los círculos del desarrollo son viciosos, hay algunos más viciosos que otros. Todos son el resultado de una dependencia mutua entre el desarrollo y algún otro factor, ya sea el capital o el espíritu de empresa, la educación, la administración pública, etc. Pero, es probable que el círculo a que nos ha llevado nuestro análisis reclame una posición privilegiada dentro de la jerarquía de estos círculos, puesto que por sí sólo coloca a las dificultades de desarrollo en el lugar donde empiezan y al que pertenecen todas las dificultades de la acción humana: en la mente. Ahora se estudiará con más detalle un aspecto de esta dificultad que nos parece de particular interés.

c).- La idea del cambio como un obstáculo al cambio.- --
Ahora se ha puesto muy de moda declarar que el deseo y el entusiasmo por el desarrollo económico se ha adueñado de la imaginación de la gente en todas partes. La verdad es que todavía existen muchos millones que no se han dejado convencer. Sin embargo, la conciencia de que el progreso económico no necesita seguir siendo monopolio de unas cuantas naciones, se ha venido propagando rápidamente y es indudable que ha penetrado en las mentes de diferentes grupos sociales, en prácticamente todos los países.

Es natural que la sensación de que el cambio y el progreso son posibles y deseables tiene que constituir una fuerza de alto dinamismo en una sociedad hasta ahora estacionaria. Pero si esta sensación se debe principalmente a una demostración del exterior en lugar de deberse a la propia experiencia, es capaz de provocar una serie de equivocaciones, por lo que hace al significado del proceso del cambio, que impida el logro de la nueva meta hasta que no se logre tener ciertos conocimientos.

d).- La Imagen del Cambio enfocada al Grupo.- Para comprender el porqué, echaremos primero un vistazo a la tan conocida -y frecuentemente idealizada- sociedad de tipo comunal, cooperativo y cohesivo. Por lo general, a cada uno de los miembros de una sociedad de este tipo - se le asigna un papel y un lugar particular, y es difícil que entre en sus horizontes la posibilidad de cambiar y mejorar su fortuna económica. En virtud de que el producto total ha sido estacionario desde hace mucho tiempo, la posición de un individuo solo podría mejorar a expensas de otros miembros y de la capacidad de cohesión del grupo. Por lo tanto, la actuación excepcional es desalentada y castigada por varios mecanismos de orden social, entre los cuales la acusación de prácticas de brujería es muy conocida. El miembro "bien ajustado" no quiere ni siquiera dar un paso aislado hacia adelante puesto que los controles sociales le han dado un modo característico: "la gente quiere actuar como tiene que actuar y al mismo tiempo siente la satisfacción de hacerlo de acuerdo con los requisitos de la cultura". (45)

Cuando se graba en la conciencia de una sociedad de este tipo la idea de la posibilidad del progreso económico, se interpretará que este progreso se podrá aplicar sólo a la sociedad como a un todo. En otras palabras, los individuos creerán que el cambio económico es algo que debe afectar por igual a todos los miembros del grupo con que se identifican. Entonces, la idea de cambio transforma la "imagen". (46). De una sociedad estacionaria, donde todo el mundo desempeña el papel que se le ha asignado, en una sociedad progresista o dinámica en la que los individuos siguen manteniendo el lugar que antes sostenían en relación con el grupo. - Nos referiremos a esta "imagen" del cambio o del progreso como enfocada al grupo.

Ahora debemos preguntarnos si es posible que la realidad del cambio económico corresponda a esta su imagen; en otras palabras, si una concepción exclusivamente enfocada al grupo es favorable para la realización del progreso. Dentro de ciertos límites la pregunta puede contestarse-

(45) Erich Fromm, "Psychoanalytic Characterology and Its Applications to the Understanding of Culture" en Culture and Personality, editado por S.S. Sargent y M.W. Smith, The Viking Fund, Nueva York, 1949, p. 10.

(46) Sobre este concepto véase Kenneth E. Boulding, The Image, Ann Arbor, 1956.

afirmativamente. La mayor parte de los proyectos de desarrollo de comunidades y muchas de las actividades de asistencia técnica, desde el control del paludismo al mejoramiento de semillas, son perfectamente compatibles con la idea de que los beneficios deben otorgarse a todos por igual, y de hecho se basan en este principio. Por lo tanto, donde prevalece esta idea, los proyectos y actividades de raíces débiles tienen buenas probabilidades de éxito.

Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado para no violar la única "imagen" de cambio aceptable. La creencia o la sospecha, por muy equivocada que sea, de que un proyecto conducirá al enriquecimiento individual y no a beneficios colectivos, bien puede significar su fracaso. (47). Visto así, cualquier proyecto de desarrollo resulta bastante delicado. Pero es mucho más importante que la imagen enfocada al grupo sea incompatible con cualquier desarrollo en gran escala que pretenda una transformación y una modernización fundamental de una economía. La naturaleza real de este desarrollo es la causa del establecimiento de prioridades y del tratamiento preferente, en forma temporal, otorgado a ciertas actividades y comunidades; de que se creen oportunidades económicas a través de la inversión pública en transportes, energía, irrigación, etc. de las que pueden apoderarse algunos individuos, pero que no explotarán otros; y de que, por lo general, la movilidad social aumente grandemente al crearse ex novo nuevas clases y grupos sociales a través de la industrialización y la urbanización.

Gerschenkron ha mostrado lo difícil que resulta aceptar esta clase de cambio en un análisis revelador de la actitud que tomaron los intelectuales rusos con respecto al desarrollo económico durante el siglo XIX. Generalmente, la mayoría de los rusos que escribieron sobre temas económicos y sociales deseaban el desarrollo económico con la esperanza y bajo la condición de que traería como resultado un fortalecimiento de la obshchina -la utilización comunal de la tierra-; era notable el poco interés que tenían por la industrialización y por la ampliación de la red ferroviaria. Por lo tanto, de acuerdo con Gerschenkron, "los profetas de la inteligencia

(47) Un buen ejemplo de esto se encuentra en: A.R. Holmberg, "The Wells that Failed; An Attempt to Establish a Stable Water Supply in the Viru Valley, Perú", En Human Problems and Technological Change, editado por E.H. Spicer, Nueva York, 1952, p. 113-23. Véase también P.S. Taylor. "Can We Export the "New Rural Society", Rural Sociology, 19, marzo de 1954, pp. 13-20.

rusa... no comprendían la naturaleza de las fuerzas que estaban impulsando a la economía del país en una dirección que les resultaba tan repulsiva" -- (48) y también muestra cómo esta actitud, a través de su influencia sobre los estudiantes universitarios y otros sectores, tuvo un efecto tal que retrasó el desarrollo económico.

Es difícil que en los países subdesarrollados de hoy, la resistencia a ciertas características típicas del proceso de desarrollo encuentre una expresión intelectual tan amplia. Sin embargo, la imagen del cambio enfocada al grupo está operando en forma muy activa en muchos de estos países. La atracción que tiene el comunismo para las sociedades tradicionales puede derivarse, en parte, del hecho de que pretende reconciliar los requisitos del cambio económico con la imagen del cambio enfocada al grupo. No cabe duda que el desarrollo económico bajo el comunismo requiere el establecimiento de prioridades, la aceptación de un progreso desigual de los individuos, sectores económicos y regionales dentro de un país y, en general, trae consigo grandes transformaciones sociales, pero el proceso se presenta formalmente en nombre de la comunidad y el objetivo --admitamos que lejano-- es la vuelta a una sociedad estática.

Una manifestación típica de la imagen del cambio enfocada al grupo es que muchos de los gobiernos de los países subdesarrollados no se deciden a establecer prioridades y a mantenerlas de una manera consistente. Por ejemplo, cuando los países se proponen por primera vez desarrollar programas ambiciosos de carreteras y electrificación, frecuentemente tienden a dispersar los fondos disponibles entre el mayor número de pueblos y caminos. No cabe duda de que esta tendencia tiene causas políticas y también puede explicarse por el hecho de que los proyectos menores son más fáciles de manejar que los mayores. Sin embargo, fundamentalmente, la falta de decisión tantas veces sostenida con obstinación notable, tal vez puede explicarse por una sensación básica de que el progreso deben disfrutarlo por -- igual todos los sectores de la comunidad.

e).- La Imagen del Cambio enfocada al Individuo.- En -- contraste con la imagen enfocada al grupo del progreso económico, el cambio puede concebirse como posibilidad o como llamado para el individuo al mismo tiempo que no se visualiza para nada por lo que respecta al grupo. -

(48) "Economic Development in Russian Intellectual History", p. 34.

Es probable que esta imagen enfocada al individuo surja en sociedades que ahora se encuentran en estado estacionario, pero que no están estrechamente integradas. El individuo que vive en una sociedad de este tipo y se enfrenta a las pruebas del progreso económico, las interpretará como una posibilidad de mejorar su propia posición. Por otra parte, desechará la posibilidad para la sociedad como un todo, sencillamente porque al no identificarse con la sociedad, sólo referirá las nuevas experiencias a su propio ser. - Por lo tanto, la experiencia de la posibilidad del cambio hará que varíe la imagen de sus propias oportunidades en la vida, pero no afectará la imagen que él tiene de la sociedad como un conglomerado estático.

A este respecto, pueden encontrarse diversos relatos de la -- imagen del cambio enfocada al individuo en algunos estudios antropológicos sobre las sociedades latina y mestiza en Latino América. (49) La "autorepresión pasiva y la resignación sumisa" del modo de vida de los indios contrasta con el interés activo de autopromoción y la autodeterminación y manipulación ambiciosas" características de las sociedades latinas y mestizas. - Estas últimas son sociedades altamente competitivas, cuyos miembros muestran una actitud dominante frente a personas de menor clase social y se pelean frecuentemente con miembros de su misma clase.

El individuo trata de alcanzar una posición predominante, tárea en la que generalmente lo ayuda su familia. Por lo general en el camino hacia el poder se encuentra con competencia o conflictos, y el hombre de aptitudes medianas debe aprender la técnica de la agresión abierta o secreta. El pertenecer a una clase alta supone el derecho a planear y a mandar a las subordinadas, pero también requiere cierta condescendencia a los deseos de estas últimos si no se quiere el abandono por servir a un rival. En la cultura latina se encuentra bien establecido el patrón del caudillo, ya sea en el campo militar o en otros terrenos, sin embargo, un cau

(49) John Gillin, *The Culture of Security in San Carlos: A Study of a -- Guatemala Community of Indians and Latinos*, Nueva Orleans, 1951; -- y "Ethos and Cultural Aspects of Personality" en *Sol Tax y otros, -- Heritage of Conquest*, Free Press, Glencoe, Ill, 1952. Véase tam-- bién, William C. Sayres, "Disorientation and Status Change", *South-- western Journal of Anthropology*, 12, primavera de 1956, pp. 79-86; -- y "Personality Problems and the Value System in a Rural Colombian - Community", *Anthropological Quarterly*, 29 enero de 1956, pp. 11-23.

dillo pocas veces se queda mucho tiempo en el poder a causa de las diferentes tendencias de sus seguidores. Se considera que un levantamiento político es un medio legítimo de promover los intereses del individuo si es necesario a expensas de otros miembros o sectores de la comunidad, incluyendo a otros latinos. (50).

Otro antropólogo, al distinguir entre comunidades labriegas - "colectivas" y "abiertas" con base en factores económicos y culturales en lugar de puramente etnográficos, caracteriza la diferencia entre dos tipos de comunidades en los siguientes términos:

La comunidad colectiva no ve con buenos ojos la acumulación individual y la exhibición de la riqueza, y trata de reducir los efectos de esta acumulación sobre la estructura comunal. Se resiste a reestructurar sus relaciones: defiende su equilibrio tradicional. La comunidad abierta permite y espera la acumulación individual y la exhibición de la riqueza... y adjudica a esta nueva riqueza mucha influencia en la reestructuración de sus relaciones sociales.

Las comunidades abiertas se caracterizan por una repetida -- "circulación de la élite". Se forman bloques de riqueza y poder sólo para romperse y ser reemplazados por bloques similares que van hacia adelante. - (51)

A pesar de que la investigación antropológica, sobre la que se basan estas observaciones, se hizo durante la década pasada parece ser que el patrón competitivo observado se anticipa a cualquier "demostración" de la posibilidad de un desarrollo económico dinámico que pudiera venir -- desde fuera. Sin embargo, está claro que una demostración de este tipo -- sólo servirá para reforzar el patrón y hacer aún más intensa la lucha por la riqueza y el poder a medida que aumentan los intereses.

A primera vista podría parecer que esta clase de sociedad es favorable para el crecimiento económico. Todo el mundo es ambicioso, no

(50) Gillin, "Ethos and Cultural Aspects of Personality", op. cit. p. 201.

(51) Eric Wolf, "Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion" *American Anthropologist*, 57, junio de 1955, pp. 462 y 465.

está satisfecho con su condición actual y cree en la posibilidad del cambio. El apetito no tiene límites --justo lo opuesto de lo que normalmente ocurre -- en las sociedades primitivas donde se supone que las necesidades de las gentes están limitadas y fijas, y donde, por consiguiente, las curvas de la oferta tienen una inclinación inversa a lo normal. Sin embargo, si se observa el fenómeno más de cerca, estaríamos de acuerdo en que aquí tenemos demasiado de una buena cosa.

Existen varias razones para pensar que la imagen del cambio enfocada al individuo es enemiga del desarrollo económico. En primer lugar, el éxito se concibe no como resultado de la aplicación sistemática -- del esfuerzo y la energía creadora, combinada posiblemente con "un poquito de suerte", sino debido ya sea a una suerte tremenda o a engañar a los demás con ardides bien planeados. La inmensa popularidad de las loterías -- en los países latinoamericanos y la intensidad desesperada de la contienda política son testigos de la fuerza de la creencia en el cambio y del deseo de que éste ocurra, ya sea a través de una suerte inmensa o de ardides, respectivamente.

Es obvio que estos esfuerzos por alcanzar el éxito mediante -- métodos abreviados disminuyen el flujo de energía aplicadas hacia aquellas actividades que estimularán el desarrollo económico. Pero además, una -- concepción del progreso enfocada exclusivamente al individuo también actuará como freno al crecimiento económico de varias otras formas. De manera más fundamental tiende a obstruir una serie de procesos que forman -- parte de la función de los empresarios.

Siguiendo la dirección de Schumpeter, los economistas y los historiadores por igual han considerado que el empresario innovador es, -- principalmente, un egocéntrico. Su guía, su deseo de arriesgarse, la forma en que rompe con los viejos patrones de financiamiento, producción y -- distribución se pusieron de relieve y casi hicieron que pareciera un rebelde en contra de la sociedad. No cabe duda que para alcanzar el éxito con -- un proceso o un producto que no ha mostrado previamente su eficacia se necesita tener valor, imaginación y ciertos deseos de enfrentarse al antiguo -- orden, tal como sucedió particularmente en las sociedades europeas tradicionales durante las primeras etapas de la Revolución industrial. De cualquier forma, en aquel entonces estas cualidades fueron la característica más espectacular del espíritu de empresa -- de tal manera que el otro componente necesario prácticamente pasaba inadvertido.

Este otro componente incluye la habilidad para conseguir un acuerdo entre todas las partes interesadas, tales como el inventor del proceso, los socios, los capitalistas, los oferentes de partes y servicios, los distribuidores, etc., la habilidad —tan importante hoy en los países desarrollados— para conseguir la cooperación de las agencias oficiales en cuestiones tales como derechos aduanales, permisos, reglamentos de control de cambios, — etc.; la habilidad de encontrar y mantener un personal capaz, de delegar autoridad, de inspirar lealtad, de manejar con éxito las relaciones con la mano de obra y el público, y una serie de otras aptitudes administrativas.

No cabe duda que en Estados Unidos se ha reconocido y se ha venido cultivando la necesidad de este componente "cooperativo" del espíritu de empresa, desde hace mucho tiempo, y que la "ingeniería humana" ha venido ocupando un puesto cada vez más importante en el entrenamiento y el pensamiento de los ejecutivos de las empresas. La coordinación se ha identificado como la función principal de la dirección de las empresas y se ha establecido firmemente el predominio de la acción de grupo, y no individual, en todas las decisiones importantes. (52) De hecho, se ha puesto bastante énfasis sobre esto a últimas fechas con el fin de que el componente "creador" del espíritu de empresa y de administración no se extinga por culpa de demasiada cooperación, conformismo, relaciones humanas afables — y, en consecuencia, por un insuficiente espíritu de contradicción. (53)

Oviamente, es una tarea difícil tratar de mantener un equilibrio adecuado entre los componentes, igualmente importantes, "cooperativos" y "creadores" del espíritu de empresa. Este no es el lugar adecuado —

(52) Véase, por ejemplo, R.A. Gordon, *Business Leadership in the Large Corporation*, Washington, 1945, pp. 52 ss. y 99 ss.

(53) "La tendencia actual de poner énfasis sobre las relaciones humanas afables, como requisito principal de la responsabilidad administrativa, tiende a militar en contra del ascenso de los innovadores a los altos puestos. R.W. MacLaurin, "The Sequence from invention to Innovation and its Relation to Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 67, febrero de 1953, p. 105; véase también William Whyte. *El hombre organización*, Fondo de Cultura Económica, 1961, Para — una disensión interesante que afirma que "la empresa actúa mejor si pone énfasis en la cooperación y el espíritu de equipo que cuando el líder carismático se hacía valer dominando a sus colegas"., véase — Theodore Levit, "The Lonely Crowd and the Economic Man", *Quarterly Journal of Economics*, 70, febrero de 1956, pp. 112-13.

para juzgar si el componente cooperativo se ha desarrollado excesivamente en Estados Unidos; pero, por lo menos en parte, las inquietudes actuales pueden explicarse por el contraste que existe entre la personalidad típica del empresario de hoy y el retrato tradicional del empresario como individuo audaz, vigoroso y sin escrúpulos.

Este punto de vista unilateral y el énfasis que se ha puesto por tradición en el aspecto creador del espíritu de empresa, combinado quizá con un sentido apologético del componente cooperativo, nos hizo olvidar la importancia de este último y su ausencia en muchos de los países subdesarrollados. Ahora, esta ausencia puede explicarse como consecuencia directa de una concepción del progreso fuertemente enfocado al individuo con la consecuencia difusión de tensiones y hostilidad entre la gente. Cuando se cree que el producto social total se ha fijado rígidamente, no es probable que surja la idea de que ambas partes puedan beneficiarse de un negocio; por el contrario, mientras más cerca se encuentra uno del acuerdo, más se pensará que el otro está tratando de engañarle. Por lo tanto, es muy probable que aún las negociaciones sobre cosas sencillas se vean obstaculizadas o se alarguen y que la acción cooperativa en general se haga especialmente difícil, por lo menos fuera del ámbito familiar. Por lo tanto, es muy probable que aún las negociaciones sobre las cosas sencillas se vean obstaculizadas o se alarguen y que la acción cooperativa en general se haga especialmente difícil, por lo menos fuera del ámbito familiar. A ello se debe que muchas veces se retrasan los acuerdos y decisiones necesarias para el establecimiento de nuevas organizaciones de negocios o para emprender una expansión, y el trabajo eficiente del personal dentro de la organización también se ve frecuentemente en peligro.

Este argumento se aplica tanto al sector privado como al sector público. De hecho, el tamaño manifiesto y necesariamente limitado de los fondos que el sector público dispone para el gasto sirve para confirmar en las mentes de los ministros y funcionarios públicos la idea de que la ganancia de A es la pérdida de B. Como resultado, se hace intensa la pelea y la falta de cooperación entre las agencias gubernamentales, y dentro de ellas mismas; aun las dictaduras son incapaces, a menudo, de organizarse para actuar con rapidez y decisión. Precisamente una de las principales funciones de los planes quinquenales, sexenales o decenales es crear una perspectiva de crecimiento a través de la presentación simultánea de datos de varios años sucesivos, en lugar de adoptar el concepto de un total fijo que hace necesaria la elaboración una por una de cifras anuales de presupuesto.

Gran parte de la sensación, a veces divertida, pero a menudo irritante, que tienen los observadores y consejeras extranjeras de que todo es innecesariamente complicado y lento en los países de escaso desarrollo se deriva de estas dificultades. Pero ahora se comprenderá cuán arraigadas están y porqué las medidas acostumbradas de relaciones de grupos y la resolución de conflictos se transfieren menos fácilmente que las técnicas y los conocimientos industriales. El componente de "relaciones humanas" -- del espíritu de empresa, el arte de llegar a un acuerdo y de "reclutar" -- cooperación, seguirán siendo un cuello de botella crítico dentro de toda acción constructiva que pueda realizarse en el desarrollo económico, hasta que la experiencia logre modificar la imagen del cambio exclusivamente enfocado al individuo y llegue a una que reconozca la posibilidad de beneficios mutuos y de un crecimiento general en toda la economía. Una modificación de este tipo se llevará a cabo mediante una experiencia práctica y directa con el desarrollo a medida que éste se va desenvolviendo. Pero esto tiene que hacerse poco a poco, como cualquier corrección de una idea muy arraigada acerca de la naturaleza del mundo en que vivimos.

La escasez del componente cooperativo del espíritu de empresa en muchos países subdesarrollados es el elemento más aciago, pues, bajo las condiciones actuales, la necesidad de este componente es muy pronunciada. En primer lugar, el papel más activo que desempeñan los gobiernos y las agencias oficiales en todos los sectores de la economía hace necesario que los presuntos inversionistas tengan que negociar muchos de los aspectos de las operaciones que se proponen llevar a cabo con las agencias oficiales, aunque sólo sea para eliminar obstáculos (por ejemplo, el caso de derechos aduanales sobre materias primas que han de elaborarse) o para obtener el beneficio total de los planes de incentivos fiscales o de condiciones especiales de financiamiento. Es probable que el esfuerzo que necesitan hacer hoy los países subdesarrollados con el fin de persuadir a los presuntos interesados y asociados a que participen en una nueva empresa sea mayor que en una época cualquiera de las principales naciones industriales. Mientras que durante el desarrollo de estas últimas se presentaban sucesivamente nuevas oportunidades como resultado de los inventos y las innovaciones, de tal manera que en cualquier momento los inversionistas encontraban grandes aliados en la producción de los pocos bienes o procesos que acababan de perfeccionarse, la gama de posibilidades abiertas para los inversionistas en los países subdesarrollados parece ser infinita. Las oportunidades inexploradas lanzan su invitación desde cualquier fase del desarrollo industrial, desde los ferrocarriles hasta los helicópteros, desde los textiles hasta la electrónica. Bajo estas condiciones es más difícil llegar a un acuerdo y conven

a los presuntos interesados y asociados de las ventajas decisivas de cualquier empresa propuesta. No importa mucho que en realidad sólo muy pocas de estas empresas sean factibles y productivas. Probablemente, la sensación de que existe una gran gama de empresas concebibles retardará matemáticamente la marcha de las decisiones de inversión a pesar de que, en gran parte, esta sensación puede estar basada en ilusiones.

Las dificultades que existen para llegar a un acuerdo y para decidirse a acometer una empresa, tienen también sus raíces en la situación psicológica de una sociedad a la que se le está enseñando el desarrollo económico por primera vez. Aquí, una vez más, tenemos demasiado de una buena casa. Al mismo tiempo que la conciencia de la oportunidad económica resulta esencial para despertar los incentivos que provocan el desarrollo económico, una estimación excesiva y poco realista puede constituir un freno por diversas razones. En primer lugar, puede conducir a un abandono total y apresurado de empresas y formas de producción útiles que ya se encuentran en marcha, para empezar una nueva actividad con la que se pueden "hacerse ricos con rapidez". Tenemos ejemplos de ello en algunos productos que marcan la historia económica del Brasil. Desde hace mucho tiempo los economistas han sabido, a través del análisis del teorema de la telaraña, que un efecto excesivo de los incentivos monetarios que produzca cambios rápidos en la producción puede provocar serios desperdicios y pérdidas económicas. (54)

Otra manifestación que se ha observado frecuentemente con respecto a la misma preocupación por las nuevas oportunidades, consiste en rechazar o posponer proyectos perfectamente sólidos, con base en que pueden existir o sobrevenir otros proyectos mucho más remunerativos. En los países en proceso de desarrollo, como resultado de estas expectativas exageradas, se observa frecuentemente un fenómeno entre los inversionistas-empresarios que tiene mucho en común con el de la preferencia por la liquidez. Los inversionistas guardan sus fondos en forma líquida o los invierten en diversas acciones o bienes raíces, porque la tasa de utilidades que se espera tener con los proyectos propuestos en el momento no alcanza a sus expec-

4) Norman S. Buchana examina las pérdidas de los productores provocadas por reacciones de tipo telaraña de la oferta y la demanda en "A Reconsideration of the Cobweb Theorem", *Journal of Political Economy*, 47, febrero de 1939, pp. 100-10.

tativas (exageradas). En otras palabras, mantienen dinero o activos fácilmente realizables porque esperan que la tasa de utilidades de las empresas de mañana sea más alta que la de las empresas de hoy, en la misma forma que, de acuerdo con la teoría de la preferencia por la liquidez, algunos inversionistas están manteniendo su dinero debido a que esperan obtener una mayor tasa de interés.

Aquí no nos estamos ocupando de alzas generales, es decir de la sensación de que la tasa de utilidades aumentará en el futuro en todas las empresas cualquiera que sea el momento en que se quiera acometer. Un lazo de este tipo no detendría hoy a las inversiones directas, siempre que la tasa de utilidades que se espera obtener en un futuro inmediato sea mayor que la tasa de interés. Más que nada, lo que suponemos aquí es -- 1) un optimismo peculiar que supone que, en general, las empresas de mañana serán más remunerativas durante su vida activa, de lo que se espera en las de hoy durante la suma; y 2) una situación en la cual los inversionistas-empresarios no pueden abandonar su inversión una vez que la han seleccionado. Este último supuesto es bastante realista en los países subdesarrollados donde no existen los mercados de capital, o son extremadamente imperfectos. Bajo estas condiciones puede verse fácilmente cómo los inversionistas-empresarios pueden mantener sus fondos y mantenerse ellos mismos en posición "líquida" o cuasilíquida durante bastante tiempo, antes de tomar la decisión de meter su dinero y energías en una nueva empresa.

La extensión y la personalización del concepto de preferencia por la liquidez ayuda a explicar la situación, algo confusa, en que se encuentran tantas personas capaces y pudientes dentro de los países subdesarrollados ("donde existen tantas oportunidades") y en la que se mantienen ellos y sus fondos en posición "líquida" o disponible para así poder aprovechar la oportunidad excepcional, cuando se presente. Desde el punto de vista monetario, una fuerte preferencia por la liquidez de este tipo no actuará necesariamente como freno a la inflación, pues es posible que los fondos se inviertan en activos de fácil realización y mencionados.

En resumen: en sociedades estáticas pueden surgir dos tipos diferentes de imágenes de cambio: 1) la imagen enfocada al grupo, donde se concibe que el cambio afecta principalmente al grupo, mientras que la posición relativa del individuo sigue intacta; y 2) la imagen enfocada al individuo, en la que el individuo concibe al cambio como algo abierto para él, esencialmente a expensas del resto de la sociedad. Se ha mostrado que ambas imágenes son enemigas del desarrollo económico genuino: la ima

gen enfocada al grupo impide la realización de los patrones más dinámicos del cambio, y la imagen enfocada al individuo afecta en forma adversa a lo que se ha denominado el componente cooperativo del espíritu de empresa. Por otra parte, se ha encontrado que este componente cooperativo, que consiste esencialmente en la forma de llegar a un acuerdo y tomar decisiones, hace mucha falta en los países subdesarrollados de hoy. Por último, -- otras consecuencias peligrosas que podría tener la aparición repentina de la idea de cambio y de progreso económico son las de una movilidad excesiva y las expectativas exageradas sobre las utilidades de las empresas del "mañana" que se convierten en freno para los proyectos de hoy.

Por lo tanto, si un país, sociedad o grupo que hasta ahora -- se ha mantenido en una posición estática, se familiariza con la idea de -- que el cambio es posible, el resultado, casi invariablemente, será extraño e inesperado. La idea del cambio enfocada al grupo de que un individuo progresará con la rapidez que pueda dentro de una economía en expansión, probablemente se adaptará sólo después que la experiencia haya mostrado, -- en forma convincente, la posibilidad de tal desarrollo. Se encontrará que, a veces, los dirigentes de los países subdesarrollados en lugar de aceptar -- esta idea, vacilarán entre la imagen del cambio enfocada al grupo y la enfocada al individuo. Probablemente, esta indecisión explica porqué muchos de los regímenes dictatoriales de los países subdesarrollados entran en el poder con un deseo genuino de distribuir más equitativamente los frutos del -- progreso económico entre todo el pueblo, pero frecuentemente terminan con una campaña frenética y descarada de enriquecimiento personal por parte -- del dictador y su gente.

Los primeros en aceptar la idea del cambio enfocada al grupo y al individuo serán, probablemente, aquellos que han estado íntimamente ligados con los procesos modernos del desarrollo económico; mientras tanto, otros se aferrarán firmemente a la imagen enfocada exclusivamente al individuo. Con la coexistencia de estas dos imágenes se presenta otro factor característico de los países subdesarrollados en proceso de desarrollo; es decir, el campo que separa a sus dos típicas personalidades dirigentes: por un lado, aquellos que hacen las cosas, los realizadores que construyen las organizaciones de negocios y las estaciones hidroeléctricas, los que manejan las fábricas o vuelan los aeroplanos, y que siempre están dispuestos a emprender otra ardua tarea -- que implica por lo general la transformación de -- la naturaleza, el uso de máquinas o la producción de mercancías; por otro lado, aquellos que utilizan sus dotes intelectuales, frecuentemente notables, exclusivamente con el propósito de manejar gente. La popularización y la

falta de comunicación entre estos dos tipos de gente simboliza la transición entre el estancamiento y el desarrollo dinámico y al mismo tiempo la hace más difícil.

V.- EL DESARROLLO EN EL MUNDO OCCIDENTAL

Después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, - los antiguos bloques comerciales fueron objeto de nuevas presiones provenientes de distintas fuentes. En primer lugar, la derrota de Alemania, Italia y el Japón significó el desmembramiento de las zonas comerciales de privilegio que cada uno de estos países se había creado antes de la guerra. Dentro de los grupos comerciales que aún subsistían -en particular las zonas afiliadas a la Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda y Portugal- se estaban realizando grandes cambios. Algunos de los países que antes eran dependencias coloniales, especialmente la India e Indonesia, ganaron su independencia poco después del término de la guerra. Otras naciones coloniales mostraban las primeras inquietudes de sus movimientos de independencia. Aunque muchas eran naciones subdesarrolladas económicamente, se preguntaba ya si la simple continuación de las estructuras tradicionales del comercio no las condenaría a una pobreza permanente. Aceptaban ideas que llevaban a la posesión de industrias propias, en lugar de actuar sólo como abastecedoras de materias primas y como mercados para los productos finales de los países desarrollados. Sucediere lo que sucediere a los antiguos bloques comerciales, las naciones subdesarrolladas ya no podían mantener las convenciones de días pretéritos.

El concepto de colonialismo también se encontró bajo una fuerte crítica por parte de la Unión Soviética y otros países del mundo comunista -críticas muy enérgicas que presentaron ante las Naciones Unidas y sus varios organismos-. Además, no se inclinaban a aceptar una mera transferencia de la autoridad política como evidencia de que el país se había independizado por completo. Juntamente con algunos territorios coloniales, veían la posibilidad de un auge del "neocolonialismo", por el cual los países industrializados controlarían a los países en vías de desarrollo asociados a ellos, por intermedio del dominio sobre su vida económica.

Desde su punto de vista particular, que era muy diferente al de la Unión Soviética, los Estados Unidos también mantuvieron una presión sobre los antiguos regímenes coloniales durante la posguerra. Los préstamos y arrendamientos terminaron rápidamente después del fin de la contienda bélica.

ca y la ayuda adicionales a la Gran Bretaña bajo el convenio de préstamo de diciembre de 1945 se sujetó a la condición de la eliminación de las discriminaciones en el comercio.

Al mismo tiempo, las opiniones de los Estados Unidos acerca de la dirección en que debían moverse el comercio y los pagos mundiales - inspiraron los principios que sustentan el Fondo Monetario Internacional -- (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En especial, en el GATT se dió más importancia a la discriminación y los controles de cuotas de importación -instrumentos políticos que los Estados Unidos no habían utilizado en grado considerable- que a las reducciones -- arancelarias. Esto se derivó, como es lógico, de la política usual de los Estados Unidos desde la época del Presidente Wilson. Existe sin duda una reminiscencia "wilsoniana" en la interpretación del propósito del GATT y - del FMI que dió Isaiah Frank del Departamento de los Estados Unidos:

"La política comercial ortodoxa; tal como la representan el GATT y el Fondo Monetario Internacional, no busca una eliminación total de las restricciones al comercio... La clave del funcionamiento de este sistema multilateral no es la eliminación de la protección moderada por medio de la cual un país discrimina en favor de sus productores nacionales. Más bien es la eliminación de la discriminación entre los mercados exteriores".
(56)

A pesar de las presiones ejercidas en la forma mencionada - por los Estados Unidos, la Unión Soviética y las naciones en vía de desarrollo, los bloques comerciales tradicionales de los poderes coloniales europeos, en realidad, se fortalecieron durante los primeros años de la posguerra. Esto fue posible por la continuación de los controles de tiempos de guerra sobre el comercio exterior y los pagos de el período de posguerra. El mantenimiento de estos controles era necesario porque en muchos países - devastados por la contienda la postración de la economía significaba que su demanda de importaciones excedía en grado considerable a su capacidad de pago; en consecuencia, el empleo de monedas extranjeras -especialmente dólares- tenía que controlarse, de tal manera que se asegurara que las importaciones vitales más necesarias tuvieran procedencia sobre los bienes - suntuarios.

(56) Isaiah Frank, The European Common Market, Nueva York, 1961, pp. 128-9.

La necesidad de licencias directas para importar y el racionamiento de las divisas extranjeras permitieron a los países que pertenecían a los diferentes bloques comerciales, discriminar en favor mutuo con mucha mayor eficacia que si se hubieran basado exclusivamente en preferencias arancelarias. Las preferencias arancelarias dentro de un grupo de naciones colocan a cualquier otra nación en desventaja, pero no detienen forzosamente su ingreso en los mercados del grupo, si está operando bajo condiciones de eficacia superior y si puede ofrecer un precio menor que los productores del grupo a pesar de las preferencias. La necesidad de una licencia directa de importación eran un problema completamente distinto, y también podía emplearse para excluir importaciones de los Estados Unidos. Un criterio que se empleó comúnmente para otorgar licencia de importación en los países de la Europa occidental y sus territorios de ultramar durante los primeros años de la posguerra fue el siguiente: se concederían licencias a las importaciones de los Estados Unidos sólo si los bienes de que se trataba eran esenciales a la economía del país importador y si no se podía conseguir otra oferta que no exigiera pago en dólares. Es fácil ver como un control semejante podía ser, y fue, utilizado para fortalecer a los bloques comerciales protegidos que incluían a los países de la Europa occidental y sus zonas monetarias de ultramar. Incluso el comercio de los Estados Unidos estaba más concentrado que nunca en el hemisferio occidental. En parte, esto fue así porque, durante la guerra, los E.U. de A. se posesionaron de gran parte del comercio exterior que el Canadá y las Naciones de Latinoamérica sostenían con Europa, y en parte porque los controles a la importación restringían su ingreso a otros mercados.

Algunos países reforzaron las discriminaciones que resultaban del funcionamiento de los controles de importación suscribiendo contratos de larga duración con los productores de ultramar para el abastecimiento de algunas materias primas. La Gran Bretaña alentó la producción en la Commonwealth de muchos productos alimenticios por este medio, y tanto la Gran Bretaña como Francia hicieron mayores esfuerzos para desarrollar nuevas fuentes de abastecimiento en sus territorios dependientes africanos, de tal forma que pudieran reemplazar importaciones provenientes del Hemisferio Occidental.

Es decir, a pesar de todos los esfuerzos norteamericanos para introducir una mayor movilidad y flexibilidad al comercio mundial, y a pesar de la negociación internacional de considerables reducciones en los aranceles durante 1947 y los años siguientes, en los años de la posguerra se separaron aún más las principales zonas comerciales, en lugar de acercarse --

unas y otras. Francia sostenía un comercio incluso de mayor intensidad con sus posesiones de ultramar que antes de la guerra, e igual sucedía en las relaciones de la Gran Bretaña y la Commonwealth; los países de la Europa occidental comerciaban con mayor libertad unas con otras y con sus respectivas dependencias coloniales, que con los Estados Unidos u otras zonas del mundo. De manera semejante, el comercio exterior de las naciones comunistas se realizaban entre ellas mismas. Aunque el comercio dentro de estos bloques aumentó en proporción del comercio total, las transacciones entre los bloques disminuyeron relativamente.

Poco a poco los países de la Europa occidental, África y Asia, rehabilitaron sus economías y encontraron nuevas fuentes de alimentos, materias primas y manufacturas afuera del Hemisferio Occidental. Los cereales cultivados en Europa redujeron la necesidad de importaciones desde los Estados Unidos. El petróleo del Medio Oriente desplazó a las importaciones provenientes de los Estados Unidos y de Venezuela. Los excedentes resultantes de petróleo terminaron con la escasez de combustibles, en especial el carbón, que las naciones de la Europa occidental importaban desde los Estados Unidos. La capacidad de producción de acero de la Europa Occidental se amplió hasta que pudo satisfacer las demandas; en esa forma la Europa occidental pudo evitar las importaciones e incluso principió a exportar a los Estados Unidos. Se modernizó y aumentó la maquinaria y el equipo industrial de la Europa occidental hasta modificarlos por completo, y de esta manera se pudo hacer frente a las demandas de equipo de capital que hacían los países insuficientemente desarrollados de ultramar, mientras que se continuaba reinvertiendo gran parte del producto dentro de la misma Europa occidental con el fin de aumentar la capacidad y eficiencia internas. En esta y otras formas, la Europa occidental recuperó parte del terreno que había perdido ante los Estados Unidos como resultado de la generalizada destrucción provocada por dos guerras mundiales y el estancamiento económico del período interbélico.

UN PUNTO DECISIVO DE LA POSGUERRA: LA DECADENCIA DE LAS DISCRIMINACIONES.

A medida que las naciones de Europa, África y Asia recuperaban su capacidad productiva y su potencial de exportaciones, empezaron a disminuir las dificultades que tenían para financiar importaciones provenientes de los Estados Unidos. Por otra parte, los Gobiernos encontraron que el número de quienes solicitaban sin éxito licencias para importar de Norteamérica, disminuía, debido a que en otros lugares se disponía de pro-

ductos semejantes o mejores. Y por otra parte, los dólares que se requerían para financiar compras en el Canadá y los Estados Unidos aumentaron a medida que otros países incrementaban sus ganancias en dólares por intermedio del transporte de bienes primarios y en especial de manufacturas terminadas al continente norteamericano. Además, el estacionamiento de tropas norteamericanas en el exterior y en diferentes compras militares que hicieron los Estados Unidos en otros países proporcionaron una cuantiosa fuente adicional de ingresos en dólares, especialmente a la Europa occidental en Japón.

De esta manera, la mejora en el balance de transacciones entre los Estados Unidos y el resto del mundo hizo posible, cuando menos, que los últimos comenzaran a hacer menos rígidas las restricciones especiales vigentes sobre las importaciones del Canadá y los Estados Unidos. A medida que el mundo principió a recobrase de los efectos de la contienda armada, el primer impulso de los países afectados por la guerra fue liberar sus importaciones mutuas, pero no las de los Estados Unidos. A mediados de 1954, por ejemplo, cerca de las cuatro quintas partes del comercio entre los países de la Europa occidental estaban libres de controles directos, pero la mayoría de las importaciones de los Estados Unidos seguían sujetas a controles. No obstante, en diciembre de 1954 la Organización de Cooperación Económica Europea provocó un momento decisivo en el desarrollo de la economía de posguerra de la Europa occidental al recomendar que sus miembros disminuyeran sus restricciones sobre las importaciones provenientes de Norteamérica. Por primera vez desde la guerra, los países de la Europa Occidental se sentían preparados para enfrentarse a la prueba de la competencia norteamericana en una amplia variedad de productos.

A principios de 1960, se había liberado de restricciones especiales a cerca del 85% de las importaciones europeas provenientes de los Estados Unidos, y la Europa occidental ya no ponía en práctica en grado considerable los controles directos como un medio de discriminar contra las compras de productos industriales en el Canadá y los Estados Unidos. El principal control al que hacían frente los bienes industriales norteamericanos que entraban en cualquier país de la Europa occidental era ahora el arancel, que constituía una barrera contra las importaciones norteamericanas mucho menos poderosa de lo que había sido las licencias para importación. Era cierto que todavía estaba vigente un considerable número de restricciones con respecto a las importaciones de cereales y otros bienes agrícolas para la Europa occidental, pero esto estaba en consonancia con las políticas de control agrícola que prevalecían en muchos países -incluyendo a los Estados --

Unidos mismos.

De manera simultánea con las facilidades al comercio y el debilitamiento de los controles de cambio, surgió un nuevo interés en las naciones desarrolladas para comerciar unas con otras. Las políticas anteriores a la guerra y las de los primeros años de la posguerra tendieron a centrar la atención, como hemos visto, en la creación de zonas de comercio protegidas en las que los países industriales avanzados cambiarían sus exportaciones de manufacturas a cambio de importaciones de alimentos y de materias primas provenientes de los países subdesarrollados. Sin embargo, gradualmente, en el transcurso del período de posguerra se hizo evidente que el sector del comercio que se incrementaba con mayor rapidez era aquel que sostenía las naciones avanzadas entre sí, y no su comercio con los países subdesarrollados. Las exportaciones de los países avanzados entre sí aumentaron casi un 50% desde 1955 a 1960 y sus exportaciones a los países comunistas más de un 100%; mientras que sus envíos a las naciones subdesarrolladas aumentaron menos de una tercera parte. De la ganancia total de 26 mil millones de dólares que obtuvieron las naciones desarrolladas de sus exportaciones durante este período, 19 mil millones provenían de sus exportaciones recíprocas y solo 5 mil millones de sus exportaciones a las naciones subdesarrolladas. Los países que, como la Alemania occidental, realizaban la mayor parte de su comercio con otros países desarrollados se encontraron con que experimentaban un importante auge en el comercio exterior, en tanto que los que comerciaban en un grado considerable con zonas subdesarrolladas, como la Gran Bretaña (Commonwealth) y los Estados Unidos (América Latina) perdieron terreno de manera significativa dentro del comercio mundial.

Es importante tener esto en mente al considerar los orígenes de la idea de la integración en la Europa occidental. No se trataba sólo de que las tradicionales relaciones europeas con sus dependencias de ultramar se habían deteriorado desde un punto de vista político, debido a la presión que ejercían simultáneamente los Estados Unidos, la Unión Soviética y los mismos países subdesarrollados. Casi de igual importancia era el hecho de que, al menos en el futuro inmediato, parecía que los principales beneficios del comercio exterior radicaban en el comercio mutuo entre los países desarrollados y en especial en el comercio interior de la Europa occidental, más que en los mercados de las naciones en vías de desarrollo que, a pesar de todas sus ambiciones económicas, infortunadamente no crecían con la suficiente rapidez para provocar un interés comparable.

Hacia 1960, cuando menos una gran parte de los objetivos-económicos internacionales de los Estados Unidos se habían realizado. La discriminación, ya fuera por medio de controles comerciales y de cambio o por medio de aranceles preferenciales, prácticamente se había terminado. - Los dólares ya no estaban racionados en la Europa occidental y se podían cambiar libremente las monedas del mundo por dólares u oro para financiar las importaciones corrientes. Los comerciantes privados tenían una mayor-libertad para elegir entre las distintas fuentes de abastecimiento de importaciones y entre los mercados de exportación, más que en cualquier otra - época desde los años veintes y quizá incluso que en otras épocas anteriores a esa fecha.

Los efectos de estos acontecimientos se pudieron observar en una mayor fluidez de las relaciones comerciales. Como es natural, los lazos comerciales y las relaciones de comercio que se habían desarrollado durante un largo periodo de décadas no se iban a abandonar de la noche a la mañana. La Commonwealth seguía comerciando principalmente con la - Gran Bretaña, las antiguas colonias francesas con Francia, y el Canadá y América Latina con los Estados Unidos.

Por estas y otras razones, serían errado suponer que se había establecido, o estaba por establecerse, algo semejante al concepto del libre comercio mundial que pregona Adam Smith. Empero, existía una - evidencia abundante de la menor concentración del comercio en una serie de zonas cerradas. La parte dominante de la Gran Bretaña en las importaciones de la Commonwealth disminuía, mientras que la participación de la Europa occidental continental, el Japón y los Estados Unidos aumentaba. Los Estados Unidos perdían algo de su importante proporción de los mercados canadiense y latinoamericano, ante la Europa occidental. La participación de los Estados Unidos en las importaciones de los países de la Europa occidental, que había alcanzado su volumen más bajo con la terminación del Plan Marshall y el aumento de las discriminaciones, empezó a recuperarse a medida que se eliminaban las restricciones a las importaciones en dólares. Incluso las antiguas colonias francesas -en algunos aspectos - el "nudo más apretado" de los principales grupos comerciales- mostraron - tendencias al desplazamiento de sus fuentes de oferta francesa hacia otros países de la Europa occidental y los Estados Unidos. En otras palabras, - siempre que uno de los países industriales había adquirido una posición privilegiada o protegida en el comercio con una zona asociada, esa posición empezó a deteriorarse a finales de los años cincuentas o a principios de - los sesentas, como resultado de la menor discriminación que se empleaba -

en el comercio internacional. Los países que más se beneficiaron con esto fueron los que no tenían una zona protegida propia, en especial Alemania occidental y el Japón.

Así, a principio de la década de los sesentas, las prácticas de discriminación de los antiguos bloques comerciales estaban, al fin, desapareciendo y en consecuencia, se alcanzó uno de los objetivos por los que luchaban los Estados Unidos desde hacía veinticinco años. Pero en esto surge la paradoja. La liberación del comercio internacional, en lugar de presentarse conjuntamente con un fortalecimiento de la posición norteamericana en la economía mundial, fue acompañada en la realidad por una disminución. Y por primera vez durante el período de post-guerra, tuvieron que preocuparse de la debilidad que venía mostrándose en sus cuentas con el exterior. Esta debilidad se manifestaba por medio de salidas considerables de oro con destino a otras naciones.

Igualmente sorpresivo, desde un punto de vista puramente comercial, fue el que, incluso en el momento en que su campaña contra las antiguas formas de discriminación principiaba a tener éxitos importantes, los Estados Unidos apoyaban la aparición de nuevas formas de discriminación contra sí mismos, a través del mercado común europeo. Los Estados Unidos atacaban desde hacía mucho los exclusivos privilegios comerciales que los países de la Commonwealth se otorgaban mutuamente. Ahora, cuando la amplitud y la importancia de estas discriminaciones principiaba a desvanecerse, los Estados Unidos favorecían la creación de un nuevo bloque comercial en la Europa occidental, y que parecía ser tanto o más eficaz para excluir las exportaciones de los Estados Unidos.

En parte la debilidad externa de los Estados Unidos fue una simple consecuencia de la recuperación económica de Europa. En el período de la posguerra la Europa occidental empezó por importar mucho más de lo que podía exportar, y el excedente de importaciones iba de los Estados Unidos. A medida que la Europa occidental se recuperó, era inevitable que sus exportaciones crecieran con más rapidez que sus importaciones en especial desde que ahora podía obtener de sus propios recursos lo que anteriormente tenía que importar del exterior. Así, la eliminación del déficit del comercio exterior de la Europa occidental por el incremento de sus exportaciones tenía que significar una contracción correspondiente en el superávit del comercio exterior de los Estados Unidos. No obstante al mismo tiempo Norteamérica continuaba gastando grandes cantidades de dólares en ultramar tanto para la ayuda económica, como para fines milita-

res. Puesto que el exceso de las exportaciones sobre las importaciones de los Estados Unidos se había reducido mucho, ya no era posible financiar - los gastos en ayuda al exterior y en fines militares de los ingresos netos - provenientes del excedente de exportaciones y por lo tanto, se tenía que - vender oro proveniente de las abundantes reservas norteamericanas para ha - cer frente al déficit de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos apoyaron la integración de la Europa oc - cidental, a pesar de sus características discriminatorias. Sin embargo, - aquí debe notarse que la nueva debilidad de las cuentas con el exterior - de los Estados Unidos condujeron a una situación inesperada. En una época en que los objetivos de la política comercial norteamericana estaban a punto de lograrse, los mismos Estados Unidos mostraron signos de dar marcha atrás, al menos en parte, retornando al proteccionismo. Las restric - ciones cuantitativas - controles de una clase que los Estados Unidos ha - bían tratado que otros países abandonaran en la medida de lo posible, - fueron establecidas por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de petróleo, plomo, zinc y de hecho, con los textiles. Se hizo que los - gastos de ayuda exterior y militares en ultramar dependieran cada vez más de la condición de que se compraran exclusivamente bienes norteamerica - nos. Se tomaron medidas proteccionistas que favorecieron los embarques - norteamericanos. Se redujeron las exenciones arancelarias a los turistas - que retornaban a los Estados Unidos. En abril de 1961, dos meses después de que los principales países de la Europa occidental habían restablecido - formalmente la convertibilidad de sus monedas a dólares y por lo tanto, - abolido el racionamiento de los dólares para las importaciones corrientes, - un triunfo de la política de posguerra de los Estados Unidos -; una noti - cia relativa a William McChesney Martin, miembro de la junta de la Re - serva Federal, informaba que éste creía "que el sentimiento proteccionista en los Estados Unidos es más fuerte ahora, que en cualquier otra época an - terior a la última guerra". (57) Sin embargo a la par con estas tenden - cias proteccionistas se comprendía que cualquier esperanza de persuadir a la Europa occidental para que "abriera sus puertas" con mayor amplitud a los bienes norteamericanos dependería de la buena disposición que mostra - ran los Estados Unidos para hacer lo mismo con los bienes europeos. De - esta manera, la ley de expansión del comercio de 1962 dió al Presidente amplios poderes nuevos para negociar reducciones arancelarias radicales - con los países del Mercado Común Europeo, sobre una base recíproca.

(57) Citado por James Reston, The New York Times, 11 de abril de 1961.

De manera semejante en la Europa occidental, el abandono de los controles cuantitativos y de las restricciones cambiarias no significaba que la zona se comprometía en lo futuro al libre cambio, en especial si los Estados Unidos retornaban al proteccionismo. Los factores que sustentaban el movimiento hacia la integración económica de la Europa occidental eran muy complejos; pero uno de los hilos en el nudo de la madeja fue, sin duda, el deseo de conservar algunos medios de discriminación para dar marcha atrás en caso necesario, si las perspectivas económicas se tornaran pesimistas por alguna razón. Porque la esencia del mercado común consiste en que los países participantes comercien con mayor libertad unos con otros, que con el resto del mundo: por supuesto, el grado de mayor libertad que goce su comercio recíproco dependerá del nivel de sus aranceles comunes frente a terceras partes. De la misma manera en que los Estados Unidos consideraba que podían, si fuere necesario, apoyarse en mayores niveles de protección, la Europa occidental consideraba también que debería mantener listo el instrumento de la discriminación arancelaria conjunta.

Mientras tanto los países en vías de desarrollo reexaminaron su papel en el comercio mundial. Por una parte, sus nexos con países industriales particulares se debilitaban a medida que un número mayor de ellos se hacía independiente política y económicamente. Por la otra, existía un creciente descontento ante la constante negativa de las naciones industriales en conjunto para crear condiciones satisfactorias al desarrollo del comercio con las naciones subdesarrolladas. En realidad para muchos países subdesarrollados el movimiento hacia la integración económica en la Europa occidental y el proteccionismo de los Estados Unidos eran una nueva amenaza a sus esperanzas de crecimiento económico. En estas circunstancias las naciones subdesarrolladas de varias partes del mundo comenzaron a estudiar las posibilidades de unificar sus políticas económicas para formar una especie de frente común. Esta tendencia avanzó más en América Latina, cuyo desarrollo se vio afectado adversamente por una disminución en el ritmo de la economía norteamericana desde 1955 y por la expansión en la posguerra de una capacidad exportadora rival en África y Asia. Pero había evidencia de acontecimientos similares en las otras regiones.

De esta manera, el mundo de la empresa privada estaba en una situación de incertidumbre con respecto a la política comercial internacional durante el principio de la década de los sesentas. Logró liberarse de los mecanismos de control y discriminación empleados para promover

la recuperación y la expansión durante la primera década de la posguerra. Pero cuanto más se acercaba al libre cambio, menos segura estaba de que le agradaría. Incluso el país que esperaba el surgimiento de mayores beneficios de un comercio y pagos más libres se debilitó, en lugar de fortalecerse con la nueva situación. Y, entre los países subdesarrollados, el descontento con la situación se agudizaba.

Por consiguiente, el nuevo marco de las cosas era muy inestable; si se podían elaborar políticas conjuntas que aseguraran durante el período futuro la expansión económica para todos, en especial para los países subdesarrollados, sin ningún desplazamiento considerable en el comercio mundial que resultara en desventajas para alguno de los países desarrollados, todo estaría bien, pero si continuaban fracasando los países subdesarrollados en sus intentos de mejorar sus posiciones de comercio, o si se presentaban fuertes desplazamientos en el comercio en detrimento de cualquiera de los principales países o grupos comerciales, la economía mundial podría recaer en un estado de confusión.

En tanto que la integración en Europa Occidental tenía por finalidad suprimir las barreras entre economías nacionales, el desarrollo se concebía como un refugio de la economía de cada país frente a la competencia mundial y el aflojamiento de vínculos con el mercado mundial.

La paradoja se vuelve aún más grande si consideramos que mientras en Europa Occidental unieron sus fuerzas económicas industriales de magnitud considerable, a fin de cosechar los pretendidos beneficios que se derivarían de una ampliación del mercado, en las regiones subdesarrolladas se subdividieron las unidades más grandes para crear estados independientes cuya viabilidad económica es discutible.

Las enemistades tribales explican en muchos casos la ruptura de las unidades más grandes heredadas de la época colonial, como en el caso de Burundi y Rwanda en el que las diferencias políticas motivaron al parecer la separación de Senegal y Malí; en tanto que el fracaso de la Unión de las Indias Occidentales se atribuye a las disparidades en la posesión de recursos. Y a esto se pudiera añadir la ambición personal de conquistar y retener el poder, factor que ha ejercido gran influencia en la historia de las repúblicas centroamericanas y ha desempeñado también un papel en el África moderna.

Como resultado, se han creado estados nacionales indepen-

dientes, algunos con población inferior a un millón. Ejemplos de esto son el antiguo Congo Francés, Gabón, Mauritania y Sierra Leona, en África, y en Latinoamérica el número de los estados independientes con población de menos de dos millones (Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá) se ha visto aumentado por Jamaica, Trinidad y la Guayana Británica. Cada uno de estos estados soporta la carga de una administración gubernamental, se declara necesitado de ayuda externa y hace un esfuerzo por desarrollarse económicamente.

La disminución del comercio intra-regional en América Latina constituye otra manifestación del proceso de desintegración observado en las regiones menos desarrolladas. Conforme a estadísticas de las Naciones Unidas, en el periodo de diez años terminado en 1961, el comercio intralatinoamericano disminuyó en un 15%, mientras que las importaciones de la región aumentaron en la misma proporción.

Al mismo tiempo, el surgimiento del interés por la integración económica en los países menos desarrollados parece haberse debido más al deseo de imitar el ejemplo europeo y a escapar a los efectos discriminatorios del Mercado Común Europeo que a un esfuerzo consciente para impulsar el desarrollo económico mediante la integración. Los países latinoamericanos se mostraron cada vez más preocupados ante la posibilidad de perder sus mercados en Europa para los productos alimenticios de zonas tropicales y templadas, y muchos expresaron la opinión de que era necesario establecer una organización regional vigorosa a fin de contrarrestar los efectos discriminatorios del Mercado Común Europeo. Fue hasta 1961, cuando el presidente del Consejo de Gobierno del Uruguay manifestó, en su discurso de apertura de una conferencia de países latinoamericanos, que "la formación de un Mercado Común Europeo y de la Asociación Europea Libre Comercio constituyen un estado casi de guerra en contra de las exportaciones latinoamericanas. Por lo tanto, debemos responder a una integración con otra; a un acrecentamiento del poder adquisitivo mediante enriquecimiento interno con otro; a la cooperación inter-europea con la cooperación interlatinoamericana". (57b)

VI.- EL DESARROLLO EN EL BLOQUE SOCIALISTA.

La reacción inicial de la Unión Soviética ante su posición

(57b) Discurso de Apertura. Tratado de Montevideo, Montevideo, 1961

dominante en Europa Oriental, después de la segunda guerra mundial, fue la de atrapar cualquier cosa y todo lo que estuviera libre. Se impusieron duras reparaciones a los antiguos aliados del Eje-Bulgaria, Hungría, Rumanía, fijadas en cantidades de dólares, pero especificadas en mercancías valoradas a precios de 1938. En Alemania Oriental, la explotación fue más directa. Grandes cantidades de maquinaria fueron desmontadas de algunas fábricas y embarcadas hacia la Unión Soviética. Otras instalaciones fueron ocupadas sin moverlas y en 1954 estaban ya operando en beneficio de la administración militar soviética. Polonia, anteriormente un aliado, fue sometida a una explotación directa menor. A cambio del 15 por 100 de las reparaciones alemanas a la URSS, Polonia se comprometió a entregar grandes cantidades de carbón a la Unión Soviética, también a precios favorables para el cliente. Discusiones sobre si las sociedades con juntas ruso-yugoslavas situadas en este segundo país favorecían a la Unión Soviética contribuyeron a la rotura entre estos dos países.

Hacia 1949 esta situación había cambiado, Checoslovaquia se había sumado al Bloque Oriental; las políticas comerciales tenían que incluir cada vez más al nuevo miembro asiático, la China Comunista. Al aparecer la guerra fría, la Unión Soviética se vio forzada a preocuparse cada vez más del bienestar de sus satélites. El Plan Marshall constituía un reto occidental que no podía ignorarse. La Unión Soviética extendió el crédito a sus satélites y ajustó las cargas de las reparaciones. En enero de 1949, se estableció en Moscú un Consejo para la Ayuda Económica Mutua (C.E.M.A.) para extender el comercio dentro del bloque soviético y ayudar a la coordinación de los planes económicos nacionales.

El C.E.M.A. consiguió pocas cosas durante la vida de Stalin. Se negociaron acuerdos bilaterales entre sus países miembros, pero, sin embargo, cada país del bloque continuó siguiendo principalmente la "ley del desarrollo socialista proporcionado", por imitar la política soviética del periodo interbélico y porque concedía especial prioridad al sector de bienes capital. El comercio creció gradualmente y se consiguió cierta especialización de la producción de maquinaria. Se negociaron algunos "tratados industriales" entre los satélites, aunque no con la Unión Soviética, en los que cada país se comprometía a no producir ciertos artículos disponibles en el otro. Pero en términos generales, la expansión paralela del sector de bienes capital en el bloque soviético amenazó con provocar un exceso de capacidad en la maquinaria y equipo y constituyó una gran presión para la oferta de combustible y materias primas. Ambas tendencias han persistido a pesar de los esfuerzos por eliminarlas. Poco a poco se fué reconociendo que la existencia de un cierto número de países socia

listas, en lugar de uno solo, proporcionaba la base para la especialización y el intercambio a largo plazo, en lugar de la autarquía. (58)

La muerte de Stalin, en marzo de 1953, fue seguida por la "Nueva Dirección" de la política económica, disminuyendo la inversión y favoreciendo el consumo, tanto en la Unión Soviética como en los países de Europa Oriental.

Además, a partir de 1953, los anteriores préstamos soviéticos a la reconstrucción concedidos a los países satélites empezaron a disminuir.

Ante estas dificultades, se realizó un nuevo esfuerzo para mejorar el problema de la coordinación de los planes nacionales y del comercio sobre una base multilateral. En marzo de 1954, se reunió, por -

(58). Extracts from China Mainland Magazines, U.S. Department of State Consulado General, Hong-Kong, Dic. 23, 1957 (Núm. 122), Citado por C.A. Frost en la tesis "The Economic Development of Communist China" (Fletcher School of Law and Diplomacy, no publicado).

El ambiente internacional en el que ahora nos movemos es diferente a aquel en que se encontraba la Unión Soviética al edificar el socialismo. La Unión Soviética, y en particular las Democracias Populares de Europa Oriental en general, tienen una gran capacidad en la industria de construcción; de maquinaria y esperan proveer a nuestro país con más máquinas. Desde el punto de vista de la cooperación internacional entre los países socialistas, parecerá que nuestro país puede producir menos máquinas por ahora y resolver nuestro problema a través de la cooperación internacional y concentrar más la construcción en proyectos más esenciales.

En el año siguiente, sin embargo, un escrito chino en un periódico económico soviético intentaba seguir ambos caminos.

La creación en la China comunista de un sistema industrial integrado no conducirá a un debilitamiento de sus lazos con otros países del campo socialista... La división del trabajo y la especialización por productos dentro de estos países en correspondencia con sus posibilidades económicas y sus recursos naturales recibieron ulterior impulso. Voprosi Ekonomiki (Problemas de Economía), 1 (1958), 17.

primera vez desde 1950, la sesión plenaria del C.E.M.A., que recomendó se tomaran medidas para reducir las inversiones paralelas, de acuerdo con las líneas de los "tratados industriales". Otra sesión plenaria de mayo de 1954 recalcó la necesidad de coordinar los planes, pero sin resultado claro, ya que continuó el estancamiento del comercio del bloque. Hasta mayo de 1956, en la séptima sesión plenaria, no se definieron las líneas generales de la especialización para cada miembro del C.E.M.A. y se elaboraron propuestas para la distribución de la producción de seiscientos tipos de maquinaria y equipo industrial. Se crearon doce comisiones permanentes para los diversos sectores industriales y se construyeron balances materiales para todo el bloque, que sirvieran como base para la coordinación de las inversiones a realizar en los productos más importantes del Plan - Quinquenal 1956-60, que entonces estaba en marcha. Sin embargo, los convenios a largo plazo basados en estos balances tuvieron que ser detenidos, pendientes del ajuste de los diversos planes. (59).

Especialmente la Unión Soviética, que había aumentado grandemente su proporción entre el comercio dentro del Bloque Oriental y el comercio total, presionó para que sus satélites dependieran de ella, la más en maquinaria y menos en materias primas. La insurrección de Alemania Oriental y la revolución húngara de octubre de 1956, hicieron modificar estas últimas decisiones. Se había presionado demasiado los niveles de vida de los satélites orientales. Rusia concedió nuevos créditos y el Este suministró alimentos al oeste del bloque. La Unión Soviética aumentó también sus compras de las industrias de Europa Oriental que experimentaban excesos de capacidad.

Se intentó complementar estas medidas a corto plazo con cambios de mayor alcance. Se acordó, en principio, ampliar la especialización y el intercambio internacionales y coordinar los planes de quince años para el periodo 1960-75. Se intentaba extender el comercio a los bienes de consumo manufacturados y a los alimentos. Solo quedaba por resolver la forma de hacerlo. En diciembre de 1958, se anunció un acuerdo sobre la especialización en el campo de los plásticos, fibras naturales y artificiales y fibras sintéticas. Un mes más tarde, en la XXV reunión del partido comunista, Khrushchev manifestó su aprobación de la división inter-

(59) "Nótese las posibilidades de conflicto que pueden resolverse sólo sobre una base arbitraria en ausencia de un sistema internacional de precios adecuados. Las exportaciones checoslovacas de maquinaria de fabricar zapatos a Bulgaria se oponían a las exportaciones de zapatos de Hungría y Polonia. Esta cuestión, se dijo, tenía que resolverse en el nivel de planificación (¿política?) más alto." (Comentario de un experto checo en comercio exterior, conferencia de la UNESCO sobre Comercio Este-Oeste, Praga, diciembre de 1960.

nacional del trabajo entre los países socialistas. Desde entonces los expertos han estado trabajando para encontrar un sistema racional de especialización y comercio multilateral entre los países socialistas y todavía siguen trabajando en ello (marzo de 1962). Mientras tanto, el comercio funciona sobre una base empírica, bilateral y aleatoria.

Si creemos lo que dicen los escritores socialistas, el comercio en el bloque ruso se lleva de una forma planeada, de acuerdo con las leyes de la proporcionalidad y del desarrollo proporcionado, respetando la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos de otros países, de forma amistosa y de ayuda mutua. Se dice que este comercio tiene en cuenta las necesidades y recursos de los diversos países participantes, que está basado en estudios científicos sobre la rentabilidad y que tiende a igualar las rentas entre los países participantes. Afirman que todo esto presenta un fuerte contraste con el comercio que realizan entre sí las economías de libre empresa, que explota a la parte más débil; agregan que el desarrollo capitalista es discriminatorio, monopolístico y lucrativo, en contraste con el desarrollo socialista, que sostiene, es equitativo, basado en la ayuda mutua, y rentable. Los escritores y oradores socialistas lanzan continuamente estas afirmaciones, siendo difícil saber si creen que tienen algún significado. Sin embargo, lo que está claro con bastante seguridad es que la actual base empírica del comercio está demostrando ser cada vez menos satisfactoria y se intenta buscar algún sistema que permita a ocho países planear su desarrollo y comercio simultáneamente sobre una base amplia, con el comercio equilibrado multilateralmente para cada país y al mismo tiempo con un sistema que tenga suficiente flexibilidad para contingencias, tales como malas cosechas, crisis industriales y cambios en la demanda o en la tecnología.

Bajo un sistema como el de Yugoslavia, podría ser posible llevar a cabo una producción especializada sobre una base descentralizada, en la que las plantas individuales hicieran máximos los beneficios, así como el sistema de Yugoslavia, que es una imitación del sistema de libre mercado, sin su distribución de la renta, dejando poca posibilidad para la planificación a largo plazo. O podría realizarse una planificación sobre una base centralizada con materias de computadores, si los precios corrientes representaran no solamente valores corrientes en términos sociales más que privados, sino valores sociales actualizados para cambios futuros. Pero cuando los precios mantienen solo una relación limitada y distorsionada con los valores sociales, no está nada claro cómo puede hacerse una especialización internacional sobre bases racionales. (60) Se han sugerido mu

soluciones en la literatura del bloque oriental para poder basar el comercio del bloque sobre los costos comparativos, pero nunca se ha aclarado cómo van a determinarse éstos. También se ha sugerido, apoyándose en la teoría del valor basada en el trabajo, o en las relaciones tierra-trabajo, o en los "beneficios" de las exportaciones e importaciones, utilizar las productividades del trabajo comparativas, pero éstas no son válidas teóricamente.

Un aspecto importante para hacer óptimo el comercio, es hacerlo multilateral. Sólo por una coincidencia de lo más raro conseguirían una serie de países alcanzar una especialización óptima entre ellos y equilibrar cada uno su comercio, y, además, equilibrar bilateralmente el comercio separado de cada par de países. Por tanto, el bloque comercial oriental necesita evidentemente un sistema multilateral de equilibrio. El equilibrar el comercio bilateralmente en el periodo interbélico, excepto en algunos usos de esterlinas y dólares, constituyó para la Unión Soviética una pérdida grave de eficacia y el problema se ha agravado mucho más al coexistir el socialismo en muchos países.

Una posible solución consiste en liquidar los saldos bilaterales desequilibrados dentro del bloque en moneda extranjera, p. ej., con esterlinas o dólares, pero esto haría desmerecer la dignidad del socialismo y exigiría someterse al riesgo de la intervención. La Unión Soviética liquida sus saldos de importación con Finlandia en libras esterlinas y oro, necesario para el segundo país en su comercio exterior al bloque, pero no hay pruebas de que se utilicen en otros casos de forma regular las divisas extranjeras. Otra alternativa evidente es liquidar los saldos bilaterales en rublos. En 1957 se firmó un acuerdo que establecía los arreglos multilaterales en rublos, pero nunca entró en vigor. Para que esta sistema funcione, es necesario que una determinada cantidad de rublos tenga aproximadamente el

(60) Véase Hollis B. Chenery: "Comparative Advantage and Development Policy" American Economic Review, 51 (1961), 42: "Cuando el sistema de planificación soviético se trasplantó a los países satélites pasó por dificultades a causa de la incapacidad para determinar las ventajas aseguradas por el comercio. Según Balassa, en el desarrollo húngaro no existía la idea de la ventaja comparativa (al menos hasta recientemente), aunque el comercio representaba un alto porcentaje en relación con el PNB. Las exportaciones se determinan por las "necesidades" de importación, y la estructura institucional es tal que los exportadores se vean estimulados a alcanzar los objetivos señalados para las exportaciones independientemente de los costos de producción. Como los precios no reflejan el uso de recursos, es imposible determinar donde radica la ventaja comparativa y en que grado la estructura del comercio se desvía del óptimo".

bloque oriental no es discriminatorio y un convenio firmado en 1950 prohíbe la discriminación de precios en el mercado dentro del bloque, pero los hechos sugieren que cada país no establece precios iguales para la misma mercancía en todos los países, sino que la Unión Soviética fija precios más altos para el bloque comunista que para los países occidentales y paga precios menores. (61) En teoría, el bloque oriental comercia a precios del mercado mundial, ajustados de forma que eliminen los efectos de cambios cíclicos o efímeros. (62)

En la práctica es muy difícil, naturalmente, elegir el precio mundial apropiado, no sólo por los costes de transporte y descuento, sino por falta de precios registrados en los diferentes productos. Como exportadores de compresores a la Unión Soviética, los checoslovacos pueden registrar el precio de la General Electric en Schenectady, mientras que la Unión Soviética se refiere al bajo precio de Hitachi en el Japón. La solución de este compromiso puede compararse con la negociación similar de ventas rusas de algodón a Checoslovaquia. En estas circunstancias, es imposible medir el grado de explotación en el bloque comparando sólo los precios entre Occidente y los socios comerciales satélites. Las distorsiones por ambos lados pueden compensarse en términos de explotación y en cambio no compensar el sesgo del bilateralismo. Pero este sistema está muy lejos de ser racional.

La política socialista sobre la inversión internacional ha evolucionado también muy lentamente. El tema no se ha planteado en el bloque que hasta hace muy poco y no en conexión con la igualización de las ren

-
- (61) Horst Mendershausen: "Terms of Trade between the Soviet Union and Smaller Communist Countries, 1955-1957", *Review of Economics and Statistics*, 41 (1959), 106-18. Holtzman critica la conclusión de Mendershausen y mantiene (en un trabajo sin publicar) que todos los países del bloque comercian a precios superiores a los del comercio con el Oeste para aquellos bienes en los que el bloque tiene una desventaja comparativa frente a Occidente (e inferiores para algunos artículos en los que el bloque tiene una ventaja comparativa). El primer efecto es similar al de una unión aduanera.
- (62) Por ejemplo, la Unión Soviética no ha reducido el precio del petróleo fijado en el comercio del bloque oriental para compensar la baja de los precios petrolíferos mundiales (especialmente después de rebajas y descuentos no registrados) en los dos últimos años.

tas entre países que la ideología socialista supone efectiva el comercio, si no con la necesidad de aumentar el suministro de materias primas escasas de una manera eficaz. Históricamente, la Unión Soviética sólo realizó préstamos dentro del bloque durante el período de reconstrucción después de 1948 y en las postrimerías de la rebelión de octubre de 1956. Ahora se concede atención a la inversión internacional en el caso en que el capital pueda ser más productivo en un país que en otro (63). Esto aumenta la necesidad de disponer de precios que reflejen las escaseces y puedan compararse internacionalmente.

(63) Este parece ser, a menos, el significado de afirmaciones tales como la de N. Silvanov en "Novyi Etap y Razviti Mezhdunarodnovo Sotsialisticheskovo Razdelenie Truda" (Nueva fase en el desarrollo de la división internacional del trabajo socialista), Voprost Ekonomiki, 2 (1969), 21: "Todo esto significa que hay que encontrar la forma de igualar las condiciones entre los países con una estructura de la inversión que exige más capital y aquellos que requieren menos".

CAPITULO TERCERO

EL SUBDESARROLLO

VII.-	Caracterización del subdesarrollo	Pág. 59
VIII.-	Diferencias entre los países subdesarrollados.	62
	a).- Características de las Economías Subdesarrolladas	
	1).- Características económicas	
	2).- Características demográficas y de salud	
	3).- Características tecnológicas	
	4).- Características culturales y políticas	
	5).- Características básicas en la agricultura	
	b).- Explicaciones sobre algunas características anteriores.	
	c).- Algunos aspectos dinámicos de las economías subdesarrolladas.	
	d).- Falta de oportunidades de empleo no agrícola.	
	e).- El papel de las características demográficas en la dinámica del desarrollo económico.	
IX.-	El reto a Occidente.	75

VII.- CARACTERIZACION DEL SUBDESARROLLO.

El término zona económicamente subdesarrollada, hizo su primera aparición pública, probablemente en las reuniones de las Naciones Unidas de 1944 y 1945.

Antes de esta fecha, la comunidad de los expertos solía hablar de "zonas coloniales" o de "zonas atrasadas" y el economista político clásico, solía hablar del "progreso de la sociedad", como concepto universal, en forma de una escala de tiempo lineal, en la cual podía situarse cualquier sistema económico.

Subdesarrollados es una forma más elegante de decir "atrasados"; es un término relativo, ya que se refiere no al desarrollo cultural de un país determinado -la India y China, así como el Medio Oriente- tienen espléndidas culturas, mucho más antiguas que las de Occidente- sino al desarrollo de su economía. Cada Nación del mundo es en cierta medida, subdesarrollada. Algunas regiones del Sur y el Oeste de Estados Unidos son subdesarrolladas.

Generalmente, lo que los economistas quieren decir al utilizar el término "subdesarrollado", es escasa capacidad económica, patetizada por un bajo nivel de vida, lo cual significa que la economía puede desarrollarse y el nivel de vida elevarse.

El advenimiento de un núcleo industrial en la Europa del Siglo XVIII provocó una ruptura en la economía mundial de la época, regulando el desarrollo económico subsiguiente en casi todas las regiones de la tierra. La acción de ese poderoso núcleo dinámico se ejerció en tres direcciones distintas: 1) La primera, marca la línea de desarrollo dentro de la propia Europa occidental, en el cuadro de las divisiones políticas que se habían cristalizado en la época mercantilista. En este caso, el desarrollo, en primer lugar, desorganizó la economía, artesanal precapitalista y absorbió los factores liberados, a un nivel más alto de productividad. En este proceso se identifican dos fases: en la primera, la liberación de la mano de obra era más rápida que su absorción, lo que volvía sumamente elástica la oferta de este factor; en la segunda,

la oferta de mano de obra, resultante de la desarticulación de la economía precapitalista, tiende a agotarse. Incumbe al progreso tecnológico - mantener la flexibilidad del sistema, para que los factores se cambien en proporciones compatibles con su oferta. De esta manera, el desarrollo - de la tecnología esto es, las transformaciones en las industrias de bienes de capital- pasa a ser regulado cada vez más por la disponibilidad rela - tiva de los factores en los centros industriales.

2) La segunda línea de desarrollo de la economía industrial europea consiste en un desplazamiento, más allá de sus fronteras, de mano de obra, capitales y técnicas, dondequiera que hubiere tierras todavía desocupadas y de características similares a las de la propia Europa. Va rios factores explican las razones de esa expansión, en el caso de Austrá lia y del oeste de Estados Unidos, el oro desempeñó un papel básico. La revolución de los transportes marítimos, al permitir traer cereales desde - grandes distancias para competir en el mercado europeo, fue decisiva en otros casos. Pero conviene tener en cuenta que ese desplazamiento de - la frontera no se diferenciaba, básicamente, del proceso de desarrollo de la propia Europa del que formaba parte, por así decirlo las economías - australiana, canadiense o estadounidense, en esa fase, eran simples pro - longaciones de la economía industrial europea. Las poblaciones que emi - graban hacia esos nuevos territorios llevaban las técnicas y los hábitos - de consumo de Europa; al encontrar mayor abundancia de recursos natura - les, alcanzaban rápidamente niveles de productividad e ingresos bastante - elevados. Si consideramos que esas "colonias" sólo se establecían donde existieran recursos naturales muy favorables, se explica que sus poblacio - nes hayan alcanzado desde el principio, elevados niveles de vida en com - paración con los países europeos.

3) La tercera línea de expansión de la economía industrial europea se realizó en dirección de las regiones ya ocupadas, algunas de ellas densamente pobladas, con sistemas económicos seculares de diversos tipos, pero todos ellos de naturaleza precapitalista. El contacto de las - vigorosas economías capitalistas con esas regiones estratificadas en viejas estructuras sociales no se hizo de manera uniforme. En algunos casos, el interés se limitó a la apertura de líneas de comercio. En otros, hubo - desde el principio, el deseo de fomentar la producción de materias pri - mas cuya demanda crecía en los centros industriales. El efecto del cho - que de la expansión capitalista con las estructuras arcaicas varió de re - gión a región ya sea por las circunstancias locales o por el tipo de pene - tración capitalista y de su misma intensidad. Con todo, el resultado fue

casi siempre la creación de estructuras dualísticas, una parte de la cual tendía a la búsqueda de la maximización de las ganancias y la otra a mantenerse dentro de formas precapitalistas de producción. Ese tipo de economía dual constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo.

Por consiguiente, el subdesarrollo es un proceso histórico - autónomo y no una etapa por la que deben de haber pasado, necesariamente las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo. El subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas. Es, en sí, una situación particular, resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en estructuras anticuadas. El fenómeno del subdesarrollo se presenta en formas variadas y en diferentes estadios. El caso más simple es el de la coexistencia de empresas extranjeras, productoras de una mercancía de exportación, con un extenso sector de economía de subsistencia, cuya coexistencia puede proseguir en equilibrio estático durante largos periodos. El caso más complejo es el que se da cuando la economía presenta tres sectores: uno, principalmente de subsistencia; otro, dirigido sobre todo a la exportación, y el tercero, con un núcleo industrial ligado al mercado interno, suficientemente diversificado como para producir parte de los bienes de capital de que necesita la economía para su desarrollo.

El núcleo industrial ligado al mercado interno se desarrolla a través de un proceso de sustitución de manufacturas antes importadas, vale decir, en condiciones de permanente competencia con los productores foráneos. De ahí resulta que la mayor preocupación del industrial local, es la de presentar un artículo similar al importado y adoptar métodos de producción que lo habiliten a competir con el exportador extranjero. En otras palabras, la estructura de precios, en el sector industrial ligado al mercado interno, tiende a semejarse a la que prevalece en los países de elevado grado de industrialización y exportadores de manufacturas. Siendo así las innovaciones tecnológicas que parecen más ventajosas son aquellas que permiten aproximarse a la estructura de costos y precios de los países exportadores de manufacturas, y no las que permitirían una transformación más rápida de la estructura económica, absorbiendo al sector de subsistencia. El resultado práctico, aunque crezca el sector industrial ligado al mercado interno y aumente su participación en el producto, y aunque también crezca el ingreso per capita del conjunto de la población; es que la estructura ocupacional del país se modifica con lentitud. El monto de la población afectado por el desarrollo se mantie

ne reducido, disminuyendo demasiado despacio la importancia relativa del sector cuya principal actividad es la producción para la subsistencia. Se explica de este modo, que ciertos países donde la producción industrial ya alcanzó elevado grado de diversificación y elevada participación en el producto, sigan presentando estructuras ocupacionales típicamente precapitalistas.

VIII.- DIFERENCIAS ENTRE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.

Las definiciones técnicas no expresan claramente las características físicas de los territorios subdesarrollados, el volumen de las fuerzas productivas y su importancia política. Aunque para facilitar la discusión, se presenta a estos territorios como un todo único, sin embargo, tienen grandes diferencias y únicamente son similares en muy pocos aspectos.

Desde el punto de vista geográfico, los países subdesarrollados, que ocupan la mitad de la superficie terrestre, se hallan casi todos en las zonas no templadas o en los márgenes de éstas; pero su topografía varía desde los desiertos de Africa del Norte y las llanuras de la América Latina hasta las cumbres del Himalaya y las densas selvas de Malaya. Estos territorios que abarcan cuatro continentes, tienen aldeas primitivas, ciudades sofisticadas y una gran diversidad de poblaciones.

Los países subdesarrollados no tienen la misma religión, ni la misma cultura, ni el mismo idioma, ni el mismo color, aunque en su mayoría no son blancos.

Algunos son antiguas naciones establecidas hace muchísimo tiempo -Etiopía, por ejemplo, tiene una historia que se remonta a la reina de Saba. Otros territorios siguen siendo colonias, e inclusive, llegan a tener una organización tribal, pero casi todos ellos aspiran a su independencia. Del mismo modo que los países desarrollados tienen sus barrios bajos y su aparcería, los territorios atrasados tienen sus príncipes, jeques y palacios; pero en ninguno de estos dos casos pueden considerarse como típicos tales fenómenos. Existen zonas en Oriente, el Medio-Oriente y el Caribe donde se está sufriendo una aguda presión demográfica, mientras en Africa y Latinoamérica hay inmensos lugares despoblados. La arrolladora fuerza numérica - más de mil quinientos millones de seres - los hace acreedores a una enorme importancia política. Africanos, ára-

bes, asiáticos y latinoamericanos son los integrantes del grupo de pueblos "no comprometidos" del mundo; ellos constituyen la vasta zona incolora, situada entre el mundo comunista y el llamado mundo libre.

Aún a riesgo de caer en la generalización, lo que estos pueblos tienen de común con sus problemas y su historia de miseria. Todos ellos son pobres; todos ellos padecen enfermedades; todos ellos pasan hambre; todos ellos carecen de viviendas adecuadas; son analfabetos; mueren jóvenes; su población aumenta en un promedio de un millón de habitantes por mes. Y por primera vez, tienen un conocimiento común de sus problemas.

Comparemos esta situación con la de Occidente. Los Estados Unidos, con menos del 6% de la población mundial, perciben el 40% de la renta mundial, mientras que Asia, Africa y América Latina, con un 65% de la población mundial producen menos del 20% de la renta. En muchas de estos países, el ingreso anual por habitante es de menos de 100 dólares, mientras que en los Estados Unidos es de más de 1,800 dólares.

El consumo de alimentos por día, estimado en calorías, es de unas 3,000 unidades en los Estados Unidos y algunos países de Europa Occidental; 2,000 en Honduras y Pakistan, siendo en la India de sólo 1,700, cuando la mayoría de los expertos coinciden en que el mínimo de calorías que se requieren para subsistir es de unas 2,000. Las enfermedades hacen estragos por doquier -malaria, disentería, tracoma, tuberculosis-, matando y minando la vitalidad, menoscabando el espíritu y el trabajo humanos. Occidente cuenta con un médico por cada 1,000 habitantes, mientras que en Nigeria un sólo médico atiende a 56,000 habitantes; en Indonesia, a 71,000 habitantes y en Sudán a 86,000. El analfabetismo es el peor de los males para aquellos que desean aprender; en la cuenca del Medio Oriente y Asia, de cada cuatro o cinco personas sólo una sabe leer y escribir.

Estas son las seculares y deprimentes condiciones que hacen de los territorios atrasados un vivero para las doctrinas radicales, que se nutren de la impotencia por el abatimiento, de la miseria, la resignación y la ignorancia.

CARACTERISTICAS DE LAS ECONOMIAS SUBDESARROLLADAS.

Un intento de ordenación nos llevaría a la siguiente clasificación

ficación, contemplando solamente algunas de las características más elementales:

- 1.- Características económicas.
- 2.- Características demográficas y de salud.
- 3.- Características tecnológicas.
- 4.- Características culturales y políticas.
- 5.- Características básicas en la agricultura.

1).- CARACTERISTICAS ECONOMICAS.

Entre las más frecuentemente observadas, se encuentran las siguientes:

- A.- Alto porcentaje de población en la agricultura, entre un 70 y 90%.
- B.- Sobrepoblación en la agricultura, es decir, que sería posible retirar una parte de esta población y mantener el mismo nivel del producto.
- C.- Evidencias de un considerable desempleo disfrazado y una falta de oportunidad de empleo fuera de la agricultura.
- D.- Escasa magnitud de capital por cabeza.
- E.- Bajo nivel de ingresos per cápita y en consecuencia se observa la existencia de sus habitantes a nivel de subsistencia.
- F.- Cero ahorros para la gran masa de habitantes.
- G.- Si el ahorro se verifica, se concentra en los grandes propietarios que no destinan este ahorro a inversiones en las inversiones en las industrias o comercio.
- H.- Industrias primarias, como la agricultura, foresta y minería, son usualmente las categorías de empleos residuales.

- I.- El producto agrícola está básicamente constituido - por cereales y materias primas con un componente relativamente bajo en alimentos proteicos.
- J.- Mayor proporción de gastos en alimentos.
- K.- Exportación de productos alimenticios y materias primas.
- L.- Bajo volumen de comercio per cápita.
- LL.- Pobres facilidades de crédito y de mercado.
- M.- Pobres niveles de vivienda.

2.- CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS Y DE SALUD.

- A.- Altas tasas de fertilidad, usualmente mayores que el 40%.
- B.- Altas tasas de mortalidad y baja esperanza de vida.
- C.- Inadecuada nutrición e insuficiencia dietética.
- D.- Higiene rudimentaria al igual que la salud pública - y sanitación.
- E.- Alta densidad de población rural por unidad de tierra.

3.- CARACTERISTICAS TECNOLOGICAS.

- A.- Baja producción por hectárea.
- B.- Falta de facilidades para seguir especialidades técnicas.
- C.- Falta de comunicaciones y transporte, especialmente en las áreas rurales.
- D.- Tecnología primitiva.

4.- CARACTERISTICAS CULTURALES Y POLITICAS.

- A.- Educación rudimentaria y altos porcentajes de analfabetismo.
- B.- Alta prevalencia del trabajo de los niños.
- C.- Inferioridad del status y posición de la mujer.
- D.- Débil o ausente clase media.
- E.- Sistemas políticos no representativos para las grandes mayorías.
- F.- Estado permanente de pre-revolución social.

5.- CARACTERISTICAS BASICAS EN LA AGRICULTURA.

- A.- Aunque hay una baja capitalización sobre la tierra, hay simultáneamente un uso antieconómico del capital existente debido al pequeño tamaño de las tenencias y a la existencia de grandes cantidades de pequeñas parcelas.
- B.- El nivel de la técnica agrícola es enormemente bajo y la herramienta y equipos son limitados y de naturaleza primitiva.
- C.- Aún donde existen grandes propietarios, los porcentajes del producto agrícola destinado a la venta son limitados, debido a razones tales como la falta de transportes, de escasez de demanda local, etc.
- D.- Escasas prácticas de conservación del suelo.
- E.- Altos porcentajes de deudas sobre el capital propio.
- F.- La existencia de grandes latifundios con organización interna precapitalista.

b).- Explicaciones sobre algunas características anteriores.-
Si usamos el sistema del bajo nivel del ingreso per cápita como el criterio para identificar el subdesarrollo, con sólo dos relaciones analíticas - nos podríamos explicar algunas características bosquejadas.

Estas dos relaciones serían:

1).- Que el consumo per cápita se incrementa en cuanto crece el ingreso per cápita aunque a una tasa menor.

2).- Las inversiones per cápita se incrementan en cuanto crece el ingreso per cápita.

Muchas características se pueden explicar por la existencia de un bajo nivel de ingreso per cápita, mientras que otras características son determinantes del bajo nivel de ingresos. Sin embargo, hay otras características del subdesarrollo que no pueden ser explicadas sobre estas bases analíticas y requieren de otros análisis de naturaleza dinámica.

Supondremos que la razón de fuerza de trabajo al total de la población es una constante. Sabemos, por lo demás, que el consumo de cualquier ítem específico depende del ingreso y precios, fundamentalmente. Si suponemos un bajo nivel de ingreso per capita nosotros esperamos naturalmente un standard de vida para las masas cercano al de subsistencia. Se espera en esta situación que la gran parte de los gastos en productos básicos de la agricultura y obviamente, los niveles de ahorro, para la gran mayoría serán insignificantes; al mismo tiempo, nos podríamos explicar de esta manera, el grado elevado de endeudamiento. En cuanto a los bajos niveles de vivienda, se explican también en función de las variables ya mencionadas. Por otra parte, un fuerte componente de la tasa de mortalidad está determinado por los niveles de consumo. Si estos son bajos, los niveles de nutrición y los niveles de higiene también serán sumamente bajos. Como consecuencia, las tasas de mortalidad necesariamente serán altas y muy pobres las esperanzas de vida al nacer.

Dijimos que a niveles muy bajos de ingresos una fuerte demanda por productos agrícolas puede ser esperada. Ahora bien, si consideramos la existencia de bajos niveles de capital por cabeza, naturalmente esperamos que el mayor esfuerzo de la fuerza de trabajo se concentre en la agricultura. Si esto es así nos explicaremos fácilmente el bajo volumen de comercio per capita que acusan los países subdesarrollados.

En cuanto al trabajo de los niños, también podríamos explicarnos en parte a través de estas relaciones.

En primer lugar, las posibilidades de educación son escasas en razón del costo directo que ello implica y en segundo lugar, en razón de la deficiencia de escuelas, básicamente en las áreas rurales.

Por otra parte, en razón del escaso nivel de ingreso, los padres deberán recurrir al trabajo de los niños como una manera de aumentar sus magros ingresos.

En cuanto a la explicación de la escasez de inversiones, debemos volver a la función consumo como el aparato analítico que nos explique este hecho. Se observa que si bajo es el nivel de ingreso, alta será la proporción gastada en alimentos quedando muy poco lugar para el ahorro y de aca para formación de capital.

Si es escasa la formación de capitales fácilmente nos explicamos la existencia de falta de obras básicas, de caminos, transportes, etc., como así mismo, escasos serán los ingresos fiscales que explicarán la poca potencialidad del crédito y la falta de facilidades gubernamentales para seguir carreras específicas.

Por último, si nos explicamos la escasa existencia y formación de capital per cápita, podríamos en parte explicarnos que las técnicas utilizadas sean atrasadas e inadecuadas.

Sin embargo, esto no es una respuesta satisfactoria. No existe una rigurosa causalidad entre estos dos fenómenos. Incluso es frecuente encontrar en los países subdesarrollados, islas dentro de las cuales el nivel de la técnica es bastante elevado. Se podría explicar este último hecho, por la presencia de empresarios extranjeros en estas economías.

En cuanto a las otras características del subdesarrollo, trataremos de explicarlas haciendo uso de algunas consideraciones dinámicas.

c).- Algunos aspectos dinámicos de las economías subdesarrolladas.- Al analizar previamente ciertas características del subdesarrollo se observó que por ejemplo si tenemos una baja densidad de capital por cabeza y una baja cantidad de tierra por trabajador, podríamos entender la existencia simultánea de un bajo nivel de ingreso, pero nosotros -

no podríamos explicarnos porqué esta sería una condición que persista.

Para explicar el porqué de su persistencia, deberemos tratar de explicar la estabilidad del sistema. Es decir porque el conjunto de condiciones que encontramos en estos países se sostienen así mismos - sobre el largo plazo; la explicación de estos temas es de naturaleza dinámica: Baja producción por hectárea y por hombre en la agricultura.

Mientras resulta más fácil explicar la baja producción por hombre, en la agricultura, resulta más difícil explicar la baja producción por hectárea, bajo cultivo en estos países subdesarrollados.

Bien es cierto que el problema de la superpoblación de la alta densidad de la población rural, implica limitaciones de tierra y capital por hombre, y lógicamente bajos ingresos per cápita. Pero al mismo tiempo deberíamos esperar altas producciones por hectárea. Podríamos tratar de explicarnos esta expectativa en los términos siguientes: Su poniendo constancia en las otras circunstancias, la producción por hectárea dependerá de la intensidad con que la tierra es trabajada. Así, si el trabajo y la tierra fueran solamente los dos factores de la producción, esperaremos altas producciones por hectárea, cuando más alta sea la densidad de trabajo sobre la tierra aún introduciendo el factor capital, no cambiaría mucho el cuadro descrito. Es por ello que en las agriculturas subdesarrolladas, superpobladas, la lógica económica nos lleva más bien a esperar una alta, antes que una baja producción por hectárea.

Deberemos sin embargo, admitir que no siempre la producción por hectárea es más baja en los países subdesarrollados. En efecto, en Egipto, es mucho más alta que lo que es en Canadá; pero más baja que en Europa Occidental.

Así mismo, las ricas tierras de América del Norte y Sur, - acusan producción más baja que en Europa Occidental. Dado las inmensas extensiones de que se disponen se procede a cultivos extensivos que acusan un producto por hectárea cultivada más baja. Así se observa que en estos países se utiliza unas tres veces más mano de obra por hectárea que en los países europeos, y frecuentemente operan bajo condiciones climáticas superiores a los países de Europa.

Hay tres posibilidades que podrían explicar la baja producción:

- 1.- Puede ser que algunos de los capitales utilizados en las agriculturas adelantadas no sean substitutos de mano de obra. Es decir que sean de otra naturaleza.
- 2.- Los países adelantados, utilizan técnicas agrícolas superiores.
- 3.- En promedio, la calidad de las tierras cultivadas puede ser superior en los países desarrollados.

Los puntos 1 y 2, se explican en función del bajo nivel de ingresos (para el punto "1") y del bajo nivel educacional y falta de bienes de capital complementarios (para el punto "2"). Pero para explicarnos el punto 3, necesitamos algo más.

Ya desechamos la influencia del clima, desde que este juega más favorablemente para los países subdesarrollados que para los países adelantados.

Ahora bien, se observa que por dos razones la calidad promedio de las tierras puede ser inferior en estos países que en aquellos.

1). A consecuencia de los bajos ingresos, las tierras marginales son llevadas mucho más lejos, hacia tierras más pobres, lo que explica una calidad promedio inferior.

2). Se verifica todo un proceso dinámico en la utilización de la tierra que mantiene los bajos rendimientos. Veamos: Se puede decir que por cada posibilidad que surge por mejorar las tierras, se presenta una contrafuerza que trabaja en el sentido de retornar al anterior nivel de calidad, o en otras palabras, a retornar a un nivel de equilibrio de baja calidad en la tierra.

Se podría adelantar el tema diciendo que un mejoramiento en la calidad de la tierra trae una mayor utilización de la tierra, de tal manera que resulta en un empeoramiento en las condiciones de conservación, retornando al tiempo la calidad de la tierra a su nivel anterior.

Estamos pues ante un nivel de equilibrio en los nutrientes del suelo.

Si por ejemplo, por acción del hombre, o bien por efectos accidentales, se mejoraran las condiciones del suelo, se podría esperar un aumento en la producción con la misma cantidad aplicada de mano de obra y capital.

Los hechos que se podrían verificar acusarían las siguientes características: se podrían esperar cambios en los recursos desde las tierras menos fértiles hacia las nuevas tierras más fértiles, esto traería una mayor utilización de estas nuevas tierras, aumentando la producción por hectárea, pero al poco tiempo la tasa de "desgaste" será más alta que antes.

Ante esto, al comienzo, -dado que aumentó el promedio de producción por hectárea-, se presentaría alguna posibilidad para que los propietarios dejaran algunas de sus tierras en barbecho a fin de mantener la fertilidad promedio.

Veamos, sin embargo, algunas de las posibles explicaciones acerca del porqué no se mantiene la fertilidad de la tierra: en los países subdesarrollados.

En primer lugar, dejando tierras en barbecho o tomando otras medidas para mantener la calidad del suelo, disminuirá la producción corriente. Ahora bien, ubicadas estas secuencias dentro de ambientes acusados por los bajos ingresos, es natural esperar que la necesidad por mayores ingresos corrientes, prevalezca, antes que las consideraciones por mantener un sostenido alto nivel de calidad del suelo dentro de un futuro incierto.

Es por ello, que se podría esperar una preferencia por parte de los agricultores hacia la producción corriente, en vez de mayores producciones futuras.

El preferir incrementar la producción corriente implica -aumentar la nutrición, aplacación del hambre, disminución de las tasas de mortalidad, resaltando en un aumento de la población y posteriormente en un aumento de divisiones en las tierras.

En cuanto llegamos a este nivel se puede pensar que ya se torna difícil proceder a ciertas prácticas de conservación (dado la pequeña extensión de los precios) lo que implica una disminución de la produc

ción corriente promedio; el resultado final será un retorno a los niveles primitivos de equilibrio en la calidad del suelo.

Como síntesis diremos lo siguiente: Reacciones a un mejoramiento en la calidad del suelo conducirán a una mayor intensidad de utilización y consumo a consecuencia de la fuerte preferencia temporal de la población. Por otra parte el incremento poblacional refuerza la preferencia por los bienes agrícolas presentes respecto a los bienes futuros.

También se debe tener en cuenta otro hecho que es necesario consignar puesto que es típico del subdesarrollo, se relaciona con la abundancia y baratura de la mano de obra, lo que significa que no resulta conveniente intensificar los procesos de sustitución entre mano de obra por capital. De esto se deduce que la tierra pasaría a ser cultivada con mayor intensidad de mano de obra antes que con un mayor empleo de capital en la forma de maquinarias o fertilizantes como es un hábito frecuente en los países desarrollados.

Por último se observa en los países desarrollados que en cuanto a las oportunidades en el sector no agrícola se expanden, las actividades productivas de la agricultura, se concentran solamente en las mejores tierras (cosa que no se observa en nuestros países).

Así mismo, la presencia de bienes complementarios de capital permiten la adopción en los países desarrollados de técnicas avanzadas que resultan imposible de aplicar en los países subdesarrollados.

d).- Falta de oportunidades de empleo no agrícola.- Este problema, junto con aquel de las concentraciones de las poblaciones en las áreas rurales y la existencia de sub-empleo en la agricultura son distintos aspectos de un mismo fenómeno.

El primer punto señalado impide pensar en grandes transferencias de mano de obra desde la agricultura hacia el resto de los sectores, explicando en consecuencia este hecho, se explican los otros dos.

El hecho de que en la agricultura existan bajos niveles de productividad sugiere a sus habitantes los deseos de oportunidades de empleos donde la productividad podría ser más alta. A pesar de que la mano de obra agrícola no esté profesionalmente capacitada, no se debe pen

sar que éste es el punto inicial del problema; las evidencias más bien - permiten suponer que en las industrias y comercios urbanos no se han verificado fuertes necesidades de empleo real. En consecuencia, el problema no radica en las dificultades que se presentan para lograr la transferencia de mano de obra desde la agricultura hacia los otros sectores, sino más bien, como ya anticipamos, radica en la falta de posibilidades - en el complejo no agrícola.

Entre los puntos que deberíamos explicarnos, se encuentran los siguientes:

- 1).- ¿Porqué las sumas destinadas a la colocación de inversiones no conducen a una creación de suficiente empleo no agrícola?
- 2).- ¿Porqué las sumas de ahorros son tan bajas y cuales son los obstáculos para incrementar los ahorros y las inversiones netas?

Sobre estas preguntas creemos conveniente señalar los siguientes comentarios:

En primer lugar, podríamos explicar el bajo ahorro, diciendo que si los ingresos per cápita son tan bajos, será difícil comprimir más los niveles de consumo con el objeto de lograr una mayor acumulación.

Por otra parte, los organismos oficiales y privados no son lo suficientemente dinámicos como para absorber el ahorro potencial en estas economías subdesarrolladas.

Debemos también repetir que por ser la mano de obra tan barata -en términos relativos- siempre se presentarán estímulos para substituir capital por trabajo.

Es por todo esto que frecuentemente se concluye el hecho de que las inversiones netas en el sector no agrícola no logran absorber todo el ahorro potencial del sector no agrícola.

Se reconoce que la formación de ahorros está en manos de un pequeño porcentaje de la población y que en estos países los hábitos de gastos explican que gran parte de estos ahorros potenciales sean libe-

rados hacia consumos suntuarios que no crean oportunidades de empleo.

Asimismo, otras inversiones dada la escala de valores sociales prevaletientes se orientan a incrementar las posesiones de tierras, sea ya para aumentar el prestigio social o para resguardarse de la inflación o quizás, simplemente por la mera riqueza.

Esto lleva a que el precio de la tierra aumente pero no se traduce en aumento significativo en las oportunidades de empleo dentro de las áreas rurales, desde que prácticamente no se produce creación de capital neto.

Otros objetivos para la inversión suelen ser las aventuras comerciales relacionadas con el comercio exterior. Tasas altas de ganancia se pueden esperar de estos negocios. Aunque existen riesgos, pero éstos sólo son de corto plazo.

e).- El papel de las características demográficas en la dinámica del desarrollo económico.- Algunos escritores neomalthusianos consideran a la población como el obstáculo crítico para el desarrollo económico; otros toman el otro extremo de las argumentaciones y niegan que el factor poblacional sea un factor de importancia.

No tiene sentido, desde que se reconoce que los obstáculos del crecimiento no es sólo el factor poblacional decir si es o no un factor crítico. Lo cierto sería admitir que es uno de los factores que deben ser considerados como obstáculos del crecimiento, para dilucidar la importancia del factor procederemos al siguiente tipo de análisis:

Súpuestos :

1).- Que el desarrollo económico, siempre está asociado con el crecimiento poblacional.

2).- El desarrollo poblacional siempre implica un aumento de la fuerza de trabajo.

3).- En forma explícita o implícita supondremos retornos decrecientes para adiciones relevantes de mano de obra.

Si este último supuesto no fuera cierto, entonces el creci_

miento de la población sería más bien un factor positivo para el progreso.

Pero en los países subdesarrollados la escasez de capital, y de tierra arable, (por las razones que sean), parecen ser los recursos escasos, por lo que al menos para las primeras etapas de crecimiento, el sistema estará esperando bajo retornos decrecientes respecto al trabajo, - los hechos podríamos encadenarlos de la siguiente forma:

Cualquier evento que incrementó el progreso, al principio, también incrementará la tasa de crecimiento poblacional, esto implica un aumento de la fuerza de trabajo y en consecuencia el capital y la tierra por trabajador sería reducido concomitantemente. Lo anterior tiende a disminuir el ingreso per cápita, lo que puede explicar que posteriormente disminuya la tasa inducida de crecimiento poblacional, el fin puede ser una clase de fluctuaciones en torno a un equilibrio de largo plazo con ingresos de subsistencia.

IX.- EL RETO A OCCIDENTE.

Estas son las condiciones del reto que el Desarrollo presenta a los Estados Unidos y a Occidente.

La dura perspectiva y los problemas del desarrollo hacen a un lado la identificación del interés propio con el altruismo y dejan su lugar sólo a la ingrata necesidad de escoger entre el menor de dos males inevitables. Y lo que es verdad, tratándose de la determinación moral - como individuos, no es menos cierto cuando se trata de las decisiones públicas como nación. El Gobierno de los Estados Unidos no puede responder de modo que el desarrollo se convierta en un proceso suave cuyo resultado concuerde naturalmente con los ideales y las instituciones norteamericanas. Al contrario, la verdad ante la que los ha situado el desarrollo económico es que el poder para determinar el futuro es mucho menor que en el pasado. El desarrollo económico, con su colosal impulso y sus peligrosas tendencias, los coloca en una situación defensiva en la que su libertad de acción quedará limitada necesariamente.

Desde luego, no la han perdido completamente. Una intervención limitada en el futuro, como en el pasado, los capacitará para apoyar a gobiernos amigos, aunque débiles, o para derribar a regímenes enemigos y vacilantes. Pero la presencia del contrapeso de Rusia y de -

China hace improbable que la acción militar pueda constituir algo más - que un freno de menor importancia para la revolución en países del mundo subdesarrollado más alejados, mientras que es probable que en Latinoamérica los sentimientos antinorteamericanos hagan que aún la intervención diplomática sea un curso de acción arriesgado y probablemente, desastroso. Es muy posible que tengan que permanecer más o menos impotentes - en tanto que la dinámica del desarrollo prosigue su agitado camino "ro-- deándolos" en Asia, en Africa y en Sudamérica, con gobiernos cuya política y cuyos programas apunten en una dirección general contraria a la que los Estados Unidos desean.

Si bien es posible que se les niegue en gran parte la intervención activa para reprimir las tendencias revolucionarias del desarrollo, les queda otra posibilidad. No es inconcebible que el cambio desfavorable de los asuntos mundiales dé origen a voces poderosas que exijan a Occidente (y en particular a los Estados Unidos), que no intervengan en los asuntos del mundo subdesarrollado, que retire su ayuda, que no participe activamente en el desarrollo, ni lo apoye.

No está muy claro hasta que punto las economías occidentales pueden romper sus relaciones con los productores de materias primas de los continentes atrasados. No hay duda, sin embargo, de que tal proceder tornaría la situación incalculablemente peor para Occidente.

Todas las tendencias adversas latentes en los países subdesarrollados se acelerarían si los Estados Unidos volvieran la espalda al desarrollo.

Si no pueden frenar ni desviar las consecuencias revolucionarias del desarrollo, a pesar de una ayuda generosa, ciertamente no podrían evitarlas negando su ayuda. La revolución se llevará a cabo ya sea que ofrezca dinero o no; y si el paso urgente del progreso se retardará, si volviera la espalda, con ello solamente se aumentarían la violencia y el desorden de la revolución del desarrollo. Hasta cierto grado, Rusia podría aportar los materiales que los Estados Unidos negara. Indudablemente, ella sería la que se beneficiaría inmensamente con el sentimiento mundial, y hacia ella se orientaría la política. En la palestra internacional, el aislamiento significaría el descenso de la influencia de los Estados Unidos en el mundo.

Después de todo, las naciones occidentales son una inmensa

reserva de riqueza en un mundo empobrecido. En los Estados Unidos poseen enormes excedentes de alimentos que les estorban, mientras que al mundo le duele el estómago por hambre.

Muchas de sus industrias tienen exceso de capacidad, mientras que en los países atrasados el progreso arrastra su paso por falta de maquinaria y de materiales de toda clase. Cuentan con hombres hábiles y talentosos que andan mendigando o a los que se desperdicia en empleos de segunda importancia, en tanto que los continentes subdesarrollados piden a voces expertos de toda clase.

Arrojan a los montones de hierro viejo vehículos que servirían como inapreciables medios de transporte en un mundo que todavía carga sus fardos sobre la espalda; desechan vestidos y prendas pasados de moda que vestirían a hombres y mujeres que nunca han sabido lo que es tener una prenda nueva o usada; gastan en centros nocturnos una suma que podría cubrir los presupuestos nacionales de una docena de países que sufren extrema necesidad. No emplear esta abundancia para el mejoramiento del género humano sería señal evidente de decadencia moral, tan funesta para Occidente como cualquier número de revoluciones externas. Y aún queda una consideración final: la perspectiva política de los Estados Unidos aislados (y hasta de un Occidente aislado) no es nada tranquilizadora. Una fortaleza de privilegio sitiada, sus puertas cerradas y sus murallas guarnecidas con tropas, no es el mejor lugar para crear un gobierno prudente y tolerante.

Vivir temiendo al mundo en desarrollo, contar sus éxitos, considerar el ímpetu del proceso creador de la historia, que irrumpe en el vacío del Oriente y del Sur como una corriente amenazadora, bien podría fomentar las más horribles posibilidades políticas de Occidente. Un programa mucho más positivo y atrayente los lanzaría a la lucha por el desarrollo sobre una base selectiva. Es decir los empujaría a concentrar su ayuda en aquellas naciones que tienen la posibilidad de alcanzar la cumbre del desarrollo sin tener que recurrir a medidas totalmente colectivistas y de extrema izquierda. Con frecuencia se ha propuesto a México, a la Argentina, al Brasil y a la India como objetivos principales de este programa especial de ayuda. (64)

(64) Véase el libro de A. Schumfield: *The Attack on World Poverty* (Nueva York, Random House, 1960).

Hay muchísimas razones que justifican la inversión de su dinero en donde las posibilidades de rendimiento son mayores, no sólo porque los países que están desarrollándose prósperamente ofrecen la mayor oportunidad de gastar ese dinero útilmente, sino también porque les ofrecen la mejor oportunidad de conservar alta su propia moral. Hasta cierto punto, la realidad del proceso del desarrollo da como resultado, efectivamente, esta concentración de la ayuda. Sin embargo, surgen dificultades en cuanto al modo de adoptar esta política "oficial", porque aún en los países en desarrollo no comunistas que han tenido más éxito, la perspectiva no es completamente segura.

Y aún cuando todo resultara inmejorablemente bien en esas naciones, no será fácil, ni siquiera posible tal vez, limitar la ayuda a ellas sin acelerar una indeseable inclinación en los otros países. ¿Qué sucederá si Pakistán se siente defraudado a comparar la ayuda que se brinda a la India?. ¿Pueden ayudar a la Argentina y no ayudar a Chile, Colombia, Venezuela?. Y si los ayudan a ellos pueden olvidar al Perú y a Bolivia?. ¿Es factible ayudar a Nigéria sin ayudar a Ghana?.

Las exigencias de la realidad política dispersan, casi inevitablemente, la posible concentración de la ayuda. Ciertamente, es razonable que dirijan sus esfuerzos hacia donde es más posible que rindan frutos, pero es dudoso que puedan hacerlo excluyendo a otros países. Si quisieren tener un programa de ayuda exterior, éste tendrá que incluir, hasta cierto grado, una amplia variedad de naciones: a los países en desarrollo - menos prósperos juntamente con los más prósperos, a los menos amistosos - juntamente con los más amistosos.

Así pues, la premisa inicial de la política exterior de Occidente en sus relaciones con el desarrollo económico debe ser un reconocimiento de su potencialidad revolucionaria.

Hay un solo medio por el cual podemos alcanzar este difícil objetivo. El esfuerzo por el desarrollo tiene que ser manejado, cada vez más, por agencias internacionales. La ayuda al desarrollo debe situarse, - tanto cuanto sea posible, fuera de la palestra de la política interior; no es éste un propósito que pueda lograrse de la noche a la mañana.

No existen actualmente los medios de organización para el manejo eficaz de la ayuda sobre una base internacional. Las agencias internacionales con que cuentan no han sobresalido en su administración de -

la ayuda, pecando, a veces de laxitud y, a veces (especialmente en el caso del Banco Mundial) de excesivo rigor. Sin embargo ya se ha iniciado la tarea de despojar de carácter político a la ayuda exterior en algunos aspectos del desarrollo: la salubridad, la asistencia técnica, la investigación agrícola, etc. La Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Asistencia Técnica, la FAO, ya toman determinaciones y administran programas, muchos de los cuales sería muy difícil llevar a cabo como proyectos "norteamericanos".

Lo cierto es que no será el mundo subdesarrollado sólo el que pague el precio del desarrollo económico, su tensión y su violencia - también tendrán que afrontarla los países avanzados, tenemos delante una larga prueba por la que ricos y pobres, privilegiados y desafortunados, todos por igual, deben pasar; y en ese periodo de prueba es menos difícil que vacilen los pobres que tienen su vida en jaque, que los ricos que temen por su sistema de vida.

Con todo, aunque el desarrollo sea lento, cruel y hasta terrible, es también irresistible, incitante, grandioso, es un camino que, aunque arduo, lleva de una eternidad de oscuro sufrimiento a la posibilidad de la luz y de la vida, que introduce seguramente un periodo de desorden, de reajuste, hasta de derrota temporal, como el que se vive actualmente. Es tan cierto para los pocos privilegiados como para los muchos desafortunados; pero también podemos considerar este periodo como el preludio de una era más lejana en la que podrá explorarse, por primera vez, la potencialidad de todo el género humano. Así pues, si la prueba es muy grande, también lo es la última perspectiva; a fin de cuentas debe ser esta perspectiva sobre la que debemos fijar nuestros ojos y nuestras esperanzas.

CAPITULO CUARTO

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

	Pág.
X. Integración para el desarrollo	81
XI. Significado de la integración	85
XII. Desarrollo nacional y regional	91
XIII. Los problemas de la integración.	95
XIV. El mercado común latinoamericano.	101
XV. La integración y los países de menor desarrollo relativo.	103
XVI. Política de desarrollo.	109
a. Política de Inversiones	
b. Política Comercial	
c. Política Financiera	
d. Política Cultural	

X.- INTEGRACION PARA EL DESARROLLO.

La integración de la América Latina no es un fin en sí ni un resultado automático al que necesariamente han de llegar los países de la región, lo que se busca es lograr el desarrollo regional en el más corto plazo posible. Por lo tanto, el objetivo de la integración de América Latina debe ser el de alcanzar en los próximos quince años, mediante un esfuerzo deliberado y programado, condiciones de desarrollo autosustentado de la región que aseguren a todos los pueblos latinoamericanos, hacia fines del siglo, los niveles económico-sociales que hace posibles la tecnología contemporánea.

Estos objetivos, de largo y profundo alcance, no podrán lograrse si no los acoge y respalda una firme decisión política de todos los países implicados; no se trata, en síntesis, de integrar las economías tal como están, lo cual redundaría en mantener el statu quo con todas las deficiencias e incompatibilidades. La decisión política es necesaria no sólo para fijar desde un comienzo las principales metas y etapas de la integración, sino también para trazar los lineamientos de las transformaciones institucionales requeridas para asegurar el éxito pleno del movimiento integracionista. Allí reside la diferencia con el caso europeo en que las estructuras existentes permitan y hasta favorezcan el proceso de integración y sólo cabía armonizar las tendencias fundamentales, sin desviarlas de su objetivo de crecimiento y bienestar general.

En América Latina, la decisión política se impone como medio de obtener que todo el aparato de producción, de intercambio y de financiamiento se ponga en condiciones de permitir un acercamiento entre economías muy dispares que sólo tienen en común su orientación hacia los mercados fuera de la región, en forma demasiado aleatoria y distorsionante de las posibilidades de crecimiento endógeno.

Por ello, el camino tomado dentro de la ALAC de proceder mediante una serie innumerable de micronegociaciones, producto por producto, no ha resultado ser el más adecuado, por estar demasiado condicionado al estado presente y a la malla de los pequeños intereses ya constituidos, expresión de la presente etapa de subdesarrollo de la región. En realidad de lo que se trata mediante la integración, es poner en común el

futuro mismo de la región, en lo que tiene de más dinámico, movilizándolo las grandes inversiones hacia los sectores de mayor potencial de expansión.

Por último, una gran decisión política de carácter general, constituye no solamente la forma más adecuada de movilizar y canalizar el proceso integrativo, sino la única viable, puesto que está llegando a su término el plazo histórico para que América Latina pueda desarrollarse de acuerdo con sus propios ejes económicos, sociales, culturales y políticos, en momentos en que se consolida rápidamente la hegemonía mundial alrededor del crecimiento económico cada vez más acelerado de los países industrializados, articulados en grandes bloques. (Estados Unidos, Unión Soviética, Comunidad Económica Europea y China).

Evidentemente, se debía comenzar por la integración comercial, para poder crear las condiciones de intercambio regional que a su vez sean determinantes de la ubicación óptima de los factores de producción, pero dando la preferencia en la política de supresión de barreras que traban nuevas producciones o de oferta deficitaria en la región. Sin embargo, en vez de hacerlo por el engorroso procedimiento de las negociaciones por productos, siempre frenadas por intereses creados o por expectativa de intereses, conviene poner en práctica formas de rebaja automática y graduales, pactadas de antemano, que abran posibilidades atractivas y seguras para los inversores. En ese movimiento no podrá descuidarse por cierto, las ventajas o franquicias temporarias y exclusivas para los países de menor desarrollo relativo, para que no se vuelva a repetir bajo los cánones de la división internacional del trabajo, el esquema tradicional que aseguraría una posición de privilegio a los países más avanzados de la región.

Lo que se debe romper con una política de integración comercial, es la estructura de nuestras economías, diseñadas para servir a la exportación fuera de la región, y reemplazarla, en el plazo más corto posible, por otro tipo en el que el intercambio recíproco, complementario de insumos y consumos, aunque no siempre equilibrado, sea el determinante de las medidas de desgravación tomadas en conjunto, sólo así se podrá llegar al mercado común, sea en términos globales, más difíciles y ambiguos, o en términos sectoriales, más asequibles.

La integración del desarrollo implica fundamentalmente la formulación y la ejecución de una política regional de inversiones en sectores y actividades estratégicas, vale decir en las principales industrias de base y dinámica (siderurgia, química pesada, maquinaria y equipos, etc.)

en la agricultura y la producción de alimentos; en la infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y en las regiones fronterizas. En torno de estos núcleos estratégicos, verdaderas columnas vertebrales de la integración, se irán formando simultáneamente el mercado común latinoamericano y la economía regional integrada.

La integración sectorial y la consecuente expansión del comercio intrarregional exigen una correspondiente integración financiera, para obtenerla se necesita un esquema que permita:

- 1). Establecer un sistema de pagos compensados -dentro de la región y de ésta con países extra-regionales- que suponga en ciertas condiciones la concesión de créditos automáticos y asegure la forma de liquidación periódica de los saldos;
- 2). Mantener el equilibrio global de las balanzas de pagos de la región y de cada uno de sus países;
- 3). Coordinar las políticas monetarias y financieras de los países miembros, encaminándoles hacia la estabilidad en aras del desarrollo;
- 4). Financiar en estrecha articulación con el BID, las inversiones regionales y las exportaciones intra y extra-regionales;
- 5). Proceder por intermedio de un sistema regional de seguros y reaseguros y, en ciertos casos, al seguro de riesgos diversos, sobre todo los de transporte y de crédito.

Asimismo, resultará a todas luces ventajoso crear una unidad monetaria latinoamericana de valor constante, tanto como moneda de cuenta como para facilitar el otorgamiento de créditos, con el doble propósito de limitar el uso de divisas de terceros países y de servir de medio para movilizar los ahorros de la región, hacia el desarrollo de la misma, con la emisión de títulos o valores expresados en dicha unidad; sería además un gran paso dado hacia la convertibilidad de aquellos países que aún adoptan moneda inconvertible. La difusión de dicha unidad monetaria en operaciones extrarregionales dependerá naturalmente del grado de convertibilidad que le den los bancos centrales de la región. El gradual reconocimiento de la convertibilidad de la unidad monetaria permitiría buscar en el mercado internacional de capitales privados, recursos que actualmente no llegan a la América Latina o sólo le llegan en condiciones más onerosas.

La integración económica también exige la integración cultural, la gran similitud cultural y de idiomas existente en América Latina, basada en su común origen ibérico, hace que la unificación de los tipos, niveles y patrones de enseñanza, con vistas a asegurar mayor movilidad horizontal de personal, no presente serios obstáculos.

La integración cultural exigirá en su base, un esfuerzo regional para extinguir el analfabetismo dentro de cinco años; en el nivel universitario será necesario crear prontamente un "pool" de capacidades y - - equipos para realizar estudios e investigaciones avanzadas, y para preparar técnicos de nivel medio que son muy escasos en toda la región, a través de la formación de profesores y de cursos descentralizados que se ofrezcan en toda América Latina; además, cabrá tender hacia la uniformidad de programas y la equivalencia de diplomas.

No es menos importante la creación de un sistema regional de informaciones que dé al mundo una nueva imagen de la región y que asegure, entre los países de ésta, mayores y mejores informaciones recíprocas.

La forma más avanzada de integración capaz de generalizar el desarrollo regional, es la de la comunidad económica, que conduce a la región a comportarse como un todo, aprovechando al máximo sus posibilidades en términos de factores y de mercado. Para establecerla, los países de la América Latina (con los países centroamericanos representados en conjunto por el Mercado Común Centroamericano), deberfan firmar un Tratado General de la Comunidad Económica de América Latina que fija las obligaciones recíprocas, los órganos de la Comunidad y su competencia y las grandes etapas previstas para la integración.

Como en la experiencia de la Comunidad Europea, se hace recomendable prever como órgano superior de la Comunidad de América Latina, un Consejo de Gobierno integrado por los jefes de Estado, o, alternativamente, por sus ministros. Un Parlamento de América Latina, formado por representantes de los parlamentos nacionales, funcionaría como órgano deliberante. Por otra parte, una Corte de Justicia aseguraría la solución judicial de los conflictos surgidos en la Comunidad. La Comisión Ejecutiva, integrada por representantes de gobiernos que responderían no ante éstos, sino ante la Comunidad, sería el órgano ejecutivo.

Por debajo de los órganos superiores, de carácter general, -

actuarían los órganos operativos, que serían de carácter especializado según las materias de sus atribuciones; sería la ALALC (ampliada geográficamente y sustantivamente incorporando como un todo al mercado común centroamericano) para todo lo relativo a las políticas comerciales de la región, a la liberalización del comercio intrarregional y al establecimiento de una unión aduanera; el sistema regional de bancos centrales que se ocuparía de la armonización de las políticas monetarias y de cambios de los créditos y pagos derivados del comercio intra y extrarregional y de facilitar la movilización de capitales dentro de la región y hacia la región; entidades que promueven la coordinación de las inversiones y de las políticas de producción de los sectores estratégicos en el ámbito de mercados comunes sectoriales; sistemas regionales de seguros y de financiamientos de exportaciones; convenios de coordinación de los programas de estudios universitarios; etc. Estos serían los instrumentos mediante los cuales la Comunidad Económica daría ejecución práctica a sus diversas finalidades.

XI.- SIGNIFICADO DE LA INTEGRACION.

El Desarrollo reciente de América Latina ha sido lento y manifiestamente inferior al de otras regiones y países; entre 1950 y 1962 el producto nacional bruto latinoamericano creció en 73% mientras que el de la Comunidad Económica Europea ascendió en 94% y el del Japón en 190%. Como su población crece más rápidamente resulta que, tomadas las cifras por habitante, el ascenso entre aquellos años fue de solo el 25% en América Latina frente al 71% de la CEE y 152% del Japón. Aunque no se presentan estas diferencias en los ritmos de crecimiento con respecto a Estados Unidos, como ese país ha alcanzado los niveles de desarrollo más elevados del mundo, las diferencias absolutas con los niveles de vida de América Latina aumentan con gran rapidez.

En el rezago del desarrollo latinoamericano ha desempeñado un nivel importante el lento crecimiento de las exportaciones de la región; entre los años de 1950 y 1962 éstas aumentaron sólo en 59%, mientras que las exportaciones de la CEE crecieron en 300% y las del Japón en 560%. Como en el mismo periodo las exportaciones mundiales se dilataron en 153%, la participación latinoamericana en el total mundial cayó del 12.3% en 1950, al 7.9% en 1963.

La causa principal de ese comportamiento de las exportaciones regionales y de su rápida pérdida de importancia relativa en el comer-

cio mundial radica en que prácticamente en su totalidad aquéllas están compuestas por productos primarios. Estos han revelado en los últimos decenios una tendencia al crecimiento mucho más lenta que las exportaciones de productos industriales por causas que han sido bien analizadas en la literatura reciente sobre problemas de la economía internacional y el desarrollo. (65) Se comprende, por lo tanto que mientras se mantenga la concentración de las exportaciones latinoamericanas en productos primarios, la significación de la región en el comercio mundial correrá el riesgo de seguir disminuyendo.

Es obvio que el desarrollo futuro de América Latina requiere la diversificación e integración crecientes de su estructura productiva al tiempo que se realizan las reformas sociales e institucionales indispensables para un proceso generalizado de modernización y desarrollo; pero las tendencias desfavorables de su comercio externo, que imponen una rigidez creciente a la utilización de los recursos disponibles, dificultan los ajustes estructurales que la región debe realizar inevitable e impostergablemente.

La expansión de las exportaciones latinoamericanas es, un requisito esencial para acelerar el ritmo de crecimiento económico. Ello no podrá lograrse sin una revisión completa del viejo esquema de especialización de la economía mundial, según el cual le ha correspondido hasta ahora a América Latina el papel de productora y abastecedora de productos primarios e importadora de manufacturas. A su vez, la industrialización e integración de la economía latinoamericana, tanto como sus reformas institucionales y sociales en profundidad, exigen una revisión radical de la actual estructura de sus transacciones internacionales.

En el contexto de la economía mundial contemporánea y de los problemas específicos de una región en desarrollo, la integración de América Latina proporciona el instrumento clave para su desarrollo y el replanteo de sus relaciones con el resto del mundo; debe entenderse bien que la regionalización latinoamericana no es una fórmula para quedar al margen del proceso de integración creciente de la economía mundial, impulsado cada vez con más fuerza por la permanente revolución tecnológica contemporánea. Por el contrario, América Latina debe participar activamente en dicho proceso en la convicción de que él contribuye a la solididad de la especie humana y a una constante mejora de sus horizontes

(65) Véanse sobre todo los documentos pertinentes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo.

económicos y culturales; pero para que la región pueda participar en condición adulta y no dependiente en esa nueva etapa de las relaciones mundiales, es indispensable un activo proceso de integración regional que le permita dar el salto desde el subdesarrollo actual a una etapa de asimilación masiva y generalizada de la tecnología contemporánea. Alcanzada esa plataforma, podrá actuar en el escenario internacional en pie de igualdad con los grandes bloques contemporáneos y manteniendo un perfil propio que sea expresión de sus tradiciones y de su cultura.

La integración latinoamericana deberá realizarse en un medio y dentro de condiciones que difieren sensiblemente de la experiencia realizada durante la integración de las naciones continentales que se han formado en la actualidad: la Europa Occidental, los Estados Unidos y la Unión Soviética; en efecto, la característica latinoamericana, de un estado de subdesarrollo generalizado, con algunos islotes más avanzados, contrasta con las condiciones en que se hallaba la Europa Occidental en los momentos de firmarse el Tratado de Roma; allí, la excepción estaba constituida por algunos bolsones un poco más atrasados. En segundo término, la característica latinoamericana es que se trata de una región en la que el proceso de cambio se halla frenado por la resistencia de algunos sectores o grupos de intereses mientras que los Estados Unidos pudo realizar tempranamente su mercado común gracias a la movilidad horizontal y vertical de factores y a la existencia de una frontera económica que se extendía rápidamente hacia las tierras vírgenes del Oeste; por último, nuestra integración deberá hacerse esencialmente dentro de los moldes políticos de la democracia occidental, aún cuando no están aquéllos debidamente fijados y se hallen sujetos a embates regresivos, debidamente fijados y se hallen sujetos, en lo cual difiere de la integración en el área soviética, realizada bajo un régimen de economía centralmente planificada.

El nivel actual del desarrollo económico-social de la América Latina condiciona la integración regional; en el plano social debe señalarse, como aspecto fundamental, la existencia de grandes masas de población rural ahogadas por su atraso tecnológico-cultural y un régimen de autotransubsistencia que las margina de los beneficios del desarrollo. Perdura todavía un carácter arcaico en numerosas estructuras socio-culturales a pesar de los importantes cambios producidos en varios países por el proceso de industrialización y urbanización y el consecuente ascenso de las clases medias y de los grupos de trabajadores industriales; proceso que se refleja en el paulatino desplazamiento del control del aparato político-social que grupos minoritarios han estado teniendo en la mayoría de los países —

latinoamericanos, como consecuencia de las características del proceso histórico regional.

Por otro lado, la elevada tasa de crecimiento de población en América Latina agudiza permanentemente las tensiones originadas en la incapacidad de las actuales estructuras arcaicas de absorber rápidamente la población en edad de trabajo en ocupaciones de mayor productividad que las típicamente rurales de subsistencia.

En el plano económico continúa predominando en América Latina el tipo tradicional de relación con el mundo externo: exportación de productos primarios e importación de manufacturas de diverso grado de complejidad técnica, lo cual coincide con las siguientes características en el ámbito de cada economía nacional:

1). Escasa integración horizontal, (66) principalmente en dos aspectos: inadecuada organización de los mercados nacionales, caracterizados por una deficiente interacción entre los sectores rurales y urbanos, ya sea por falta de medios de comunicación o debilidad y dispersión de la demanda, por un lado, y existencia de regiones desvinculadas del resto del país, o en un estado de subdesarrollo crónico, frente a unos pocos núcleos de alto y dinámico grado de desarrollo, por el otro lado;

2).- Escasa integración vertical con la consecuente dependencia con respecto al abastecimiento exterior en bienes de capital y otros productos de insumo industrial;

(66) En este informe se define como "integración horizontal" a la que corresponde a la participación activa de todos los sectores y regiones de un país en el mercado nacional. Esto implica la existencia de una infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y un flujo recíproco de bienes, servicios y factores de la producción. Como "integración vertical" se define el grado en que la estructura industrial de un país abarca las industrias dinámicas y de base y las industrias que producen bienes de consumo final. Una economía especializada en las etapas finales de proceso manufacturero y dependiente de los abastecimientos importados de los bienes de capital y productos intermedios es, por definición, una economía verticalmente desintegrada. Concebida una región multinacional como un todo, tienen aplicación, en el mismo sentido expuesto, los conceptos de integración horizontal y vertical.

latinoamericanos, como consecuencia de las características del proceso histórico regional.

Por otro lado, la elevada tasa de crecimiento de población en América Latina agudiza permanentemente las tensiones originadas en la incapacidad de las actuales estructuras arcaicas de absorber rápidamente la población en edad de trabajo en ocupaciones de mayor productividad que las típicamente rurales de subsistencia.

En el plano económico continúa predominando en América Latina el tipo tradicional de relación con el mundo externo: exportación de productos primarios e importación de manufacturas de diverso grado de complejidad técnica, lo cual coincide con las siguientes características en el ámbito de cada economía nacional:

1). Escasa integración horizontal, (66) principalmente en dos aspectos: inadecuada organización de los mercados nacionales, caracterizados por una deficiente interacción entre los sectores rurales y urbanos, ya sea por falta de medios de comunicación o debilidad y dispersión de la demanda, por un lado, y existencia de regiones desvinculadas del resto del país, o en un estado de subdesarrollo crónico, frente a unos pocos núcleos de alto y dinámico grado de desarrollo, por el otro lado;

2).- Escasa integración vertical con la consecuente dependencia con respecto al abastecimiento exterior en bienes de capital y otros productos de insumo industrial;

(66) En este informe se define como "integración horizontal" a la que corresponde a la participación activa de todos los sectores y regiones de un país en el mercado nacional. Esto implica la existencia de una infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y un flujo recíproco de bienes, servicios y factores de la producción. Como "integración vertical" se define el grado en que la estructura industrial de un país abarca las industrias dinámicas y de base y las industrias que producen bienes de consumo final. Una economía especializada en las etapas finales de proceso manufacturero y dependiente de los abastecimientos importados de los bienes de capital y productos intermedios es, por definición, una economía verticalmente desintegrada. Concebida una región multinacional como un todo, tienen aplicación, en el mismo sentido expuesto, los conceptos de integración horizontal y vertical.

3).- Atraso tecnológico relativo al de los grandes centros industriales, lo que impone al desarrollo latinoamericano la necesidad de dar un "salto" de una etapa de subdesarrollo a otra de desarrollo superior que los países industriales alcanzaron en el curso de casi dos siglos.

Considerada la América Latina en conjunto, cada país se presenta como un complejo económico-social desvinculado de los demás, se observan, a este respecto, las siguientes manifestaciones principales:

- 1). Ausencia de una infraestructura de interconexión;
- 2). Escasa importancia del comercio recíproco y su concentración en productos primarios de muy pobre comportamiento dinámico; y
- 3). Escaso flujo recíproco de capitales y mano de obra.

Se explica así el comportamiento centrifugo de cada economía nacional y la permanencia de los vínculos tradicionales con los grandes centros industriales de Europa y con los Estados Unidos.

Por último, las características de la geografía latinoamericana han dificultado las vinculaciones entre los diversos países; las cordilleras, las selvas, el clima, las distancias inmensas, han sido y siguen siendo obstáculos que la capacidad actual de la técnica y el desarrollo de América Latina no ha logrado aún franquear, aunque, en su mayor parte, son barreras hoy superables por la ingeniería y los medios de transporte y de comunicación modernos.

En las condiciones existentes en la economía latinoamericana, las ventajas que se esperan del proceso de integración se convierten en elementos indispensables para el desarrollo y modernización de la región. Tales ventajas son, principalmente, las siguientes:

- 1). Empleo óptimo de los factores de producción, en virtud de la especialización y de las economías de escala, que a su vez amplían las bases de los recursos humanos, de capital y de tecnología disponibles al permitir una mejor asignación de dichos recursos por unidades de producción y una mejor localización de éstas, con pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada localización;
- 2). Ampliación de los mercados consumidores para permitir

la producción en masa y las consecuentes economías de escala, así como la competencia entre grandes unidades productivas y la generación de poderosos estímulos para la autosustentación del crecimiento económico.

3). Aceleración del proceso de integración de las economías de los países latinoamericanos en escala nacional, como consecuencia de su articulación en un sistema productivo regional más coherente y eficaz;

4). Efectos sociales favorables al ganar el apoyo de los grupos hasta ahora contrarios al progreso y a los cambios de estructura como consecuencia de las nuevas posibilidades abiertas por el propio proceso de integración y del ascenso del nivel tecnológico general. Estos grupos están constituidos principalmente por los intereses que giran en torno a las actividades de comercio foráneo tradicional, los que encontrarán un aliado en las nuevas posibilidades comerciales y financieras dentro de la región; por los sectores de clase media cuyo poco dinamismo se reavivará con el ofrecimiento de nuevas ocupaciones de status más elevado y de carácter más funcional, y por aquella parte del proletariado, actualmente marginado en tareas de baja remuneración, cuya resistencia al cambio tecnológico por temor al desempleo, se atenuará a medida que vayan apareciendo crecientes oportunidades de empleo como resultado de la integración regional;

5). Impulso del desarrollo científico-tecnológico, al darle apropiadas bases de sustentación y aplicación y al permitir la máxima movilidad de cuadros y la especialización de las tareas y disciplinas en el ámbito regional.

6). Fortalecimiento de la capacidad de negociación de América Latina, en todos los planos del ámbito internacional, como consecuencia de su transformación en un importante sistema regional dotado de unidad de acción.

En el grado actual de desarrollo de los países latinoamericanos el esfuerzo de integración regional tiene los siguientes caminos ante sí:

1). Concentrarlo preferentemente en la rebaja de aranceles de aduana y en las medidas de estímulo a la complementación, pero sin dedicar mayor atención a la alteración de las estructuras económicas-sociales

les existentes; sería esto lo que podría llamarse la integración estática o - de evolución más lenta;

2). Hacer que el proceso de integración sea concurrente - con la transformación de las estructuras vigentes en cada país que están li- mitando el proceso de desarrollo, es decir una integración dinámica.

En nuestro presente estudio se preconiza el segundo tipo de integración, "el dinámica", en el cual se conjugan los esfuerzos hacia el cambio con los de creación de una economía y sociedad de alcance regio- nal, de hecho, la integración regional es un instrumento clave de la mo- dernización en cada país y no una solución sustitutiva del cambio mismo. - Por el otro lado, la superación de los actuales niveles de subdesarrollo en cada país fortalecerá las posibilidades de integración regional, ya que el campo operativo de la integración se amplía cuanto más alto es el nivel - de desarrollo y más fuerte el avance económico-social de los países parti- cipantes del sistema.

Es evidente que los avances que se vayan logrando en el - proceso de integración podrían frustrarse si el proceso de transformación - queda a la zaga con respecto a aquél. En contraste, es condición de éxi- to y de garantía para el futuro que el proceso de transformación acompañe de cerca al de integración. Los resultados alcanzados en Centroamérica - en materia de integración subregional, ya tangibles, y tan aleccionadores, serán por cierto mucho más firmes si se les permite desarrollarse con toda- su dinamismo a medida que se vayan produciendo en cada país los cambios requeridos en el ámbito económico-social e institucional.

XII.- DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.

El Estado Nacional y el nacionalismo que lo sustenta surgie- ron históricamente como formas superiores del desarrollo capitalista durante el Renacimiento y particularmente después de las revoluciones norteamerica- nas y francesa; aparecen ambos como respuesta a la necesidad de promover e integrar los mercados nacionales y de protegerlos contra la agresión eco- nómica y militar externas.

El nacionalismo en los países latinoamericanos cumple en la actualidad un papel similar al de los países europeos y al norteamericano - durante el siglo XIX; después de la Independencia, en el ámbito de cada-

país de América Latina, subsistieron formas de colonialismo y semicolonialismo económicos que impidieron el surgimiento o la generalización de las formas superiores del desarrollo capitalista y retardaron el proceso de desenvolvimiento latinoamericano y de su correspondiente nacionalismo.

La crisis actual de los estados nacionales latinoamericanos y de los respectivos nacionalismos surge de la incapacidad en que se encuentra cada uno de ellos, aisladamente, de proporcionar el cuadro político-institucional necesario para promover y proteger el desarrollo; es que los estados nacionales latinoamericanos son relativamente cada vez más pequeños frente a las superpotencias contemporáneas. (67)

Las condiciones tecnológicas del mundo contemporáneo y la formación de grandes comunidades económicas (los Estados Unidos, la Unión Soviética, la Europa Occidental, China), imponen el imperativo histórico de formar una macrosociedad latinoamericana y un nacionalismo latino regional, la CEE ejemplifica la posibilidad de armonizar los intereses nacionales en el cuadro de la integración regional y consecuentemente de ampliar las posibilidades de desarrollo de cada unidad nacional.

La integración latinoamericana es concurrente (históricamente no hubiera podido ser previa), con las aspiraciones nacionales de desarrollo, esto es, básicamente, de integración vertical y horizontal. Esta última no ofrece incompatibilidades con el proceso de integración latinoamericano ya que la integración de la economía interna de un país fortalece su capacidad de integrarse con el resto de la región; en este campo, sólo habría que prestar atención preferente a los problemas de la complementariedad de las zonas fronterizas.

La principal posibilidad de concurrencia se plantea en el campo de la integración vertical; el ejemplo de la industria siderúrgica, por su carácter básico, dinámico y estratégico, es uno de los más demostrativos de una situación de incompatibilidad real o aparente, es evidente que lo ideal sería ejecutar desde ahora una política siderúrgica regional, que sin duda sería más económica y eficiente, que varias políticas siderúrgicas nacionales. Pero ya los países más grandes o más desarrollados de

(67) Aún en el caso de un país de la dimensión del Brasil, las contradicciones internas, supervivencias del semicolonialismo, serían más fácilmente superables en el plano regional que en el estrictamente nacional.

América Latina tienen su industria siderúrgica, la disyuntiva que se suscita es la siguiente: si no es posible lanzar desde ahora una política regional - para esa rama de producción, canalizando un volumen de inversiones superiores al que consideran los planes nacionales consolidados, ¿no sería mejor que cada país siga con los planes respectivos?; la respuesta es afirmativa, pero procurando, en la mayor medida posible, coordinar esos planes nacionales en función de la demanda regional y que se deje así la puerta abierta para una integración futura, de ningún modo cabe perder de vista toda posibilidad de apresurar la coordinación de planes nacionales en el marco de la integración como paso necesario hacia la planificación regional.

Es claro que de este modo habría un desperdicio de recursos escasos, al mismo tiempo que se crearían intereses que mañana podrían frenar la formación de un mercado común, ya sea en su sector, o en conjunto. Además, el desarrollo no integrado, es decir, por vías y objetivos meramente nacionalistas, trae consigo una disminución de la tasa potencial de crecimiento del país en la medida en que se establecen actividades antieconómicas, en pleno desconocimiento de las economías de escala. No obstante debe reconocerse que es mucho más importante el hecho de que a más alto nivel de desarrollo, a mayor diversificación y complejidad de una estructura productiva, corresponde una mayor posibilidad de integración con otras economías de la región.

El crecimiento industrial registrado en la América Latina ha sido, con todas sus limitaciones, el principal impulso al desarrollo regional, dada la pérdida del tradicional papel dinámico de las exportaciones; de hecho, si hablamos hoy de integración en América Latina es porque el desarrollo industrial alcanzado y los problemas del desarrollo de cada país imponen la adopción de soluciones comunes. Si la economía regional hubiera mantenido la típica estructura primaria de la etapa de su crecimiento hacia afuera, estaríamos hoy mucho más lejos de una posibilidad efectiva de integración; los avances logrados por cada país en su industrialización han creado, pues, las posibilidades actuales de su integración y, en ausencia de una política efectiva de desarrollo del conjunto de la región, los nuevos avances que cada país logre en el futuro, lejos de estrechar las bases de la integración futura, son susceptibles de ampliarlas.

El imperativo de la integración se fundamenta precisamente en el hecho de que ya los países latinoamericanos están saliendo o han salido de la fase de crecimiento hacia fuera, caracterizada por estructuras

industriales simples, y que ya ahora encontrarían ventajas en dar un paso más, mediante el intercambio de sus producciones más complejas y diversificadas.

No sería políticamente posible inducir a ningún país a frenar sus esfuerzos de desarrollo propio a la espera de que, en algún tiempo futuro, se realice la integración regional de ámbito global. Pero en cambio es altamente deseable y políticamente aceptable, por ser compatible con las políticas nacionales de desarrollo, que se busque un terreno en que el interés nacional se concilie con el regional. Este terreno es el de los sectores estratégicos de la economía latinoamericana para los cuales una política común de desarrollo podría ampliar los horizontes de cada país y permitir una asimilación más rápida y menos costosa de la tecnología moderna, que luego se extenderá progresivamente a todo el complejo económico y social.

Esta integración debe ser hecha hoy, y no mañana, para lo cual se impone revisar el tímido esquema en que se opera actualmente y darle un impulso de que hoy carece.

El instrumento fundamental que haría compatible el desarrollo nacional de cada país participante en el esquema de la integración regional, sería una política regional de inversiones en los sectores estratégicos, apoyada, como instrumento subsidiario e indispensable, en una política comercial que establezca el mercado común regional para los sectores implicados, de acuerdo con los factores siguientes:

- 1). La confluencia de las dos políticas, la de comercio y la de inversiones, es elemento decisivo y necesario pues permite integrar el proceso de desarrollo de cada país en el marco regional, comenzando por el terreno más fértil en resultados, el de los sectores dinámicos; la política comercial, por sí sola, no lograría ese propósito, pues la simple liberalización global del intercambio, con toda la lentitud que exige tal objetivo general, no crearía los suficientes estímulos para dar una orientación de las inversiones y para provocar el impacto que transformará las economías participantes en el esquema de integración. Si las tentativas de integración se limitan a la liberación del comercio intrarregional, el efecto del mercado ampliado sobre las nuevas inversiones sólo operará indirectamente y a largo plazo, pues implica, en suma, abandonar el flujo de inversiones regionales a los estímulos que, más o menos espontáneamente, proporcione el libre juego de las fuerzas de la economía. Es imposi-

ble, en estas condiciones, lograr una movilización deliberada de recursos - hacia aquellas inversiones de mayor impacto para el desarrollo y la integración regionales;

2). La política regional de inversiones ofrece una fórmula-operativa, compatible con las políticas nacionales de inversión, cada país puede evaluar comparativamente las ventajas que obtendrá de su participación en la política regional de inversiones, se le ofrece así la posibilidad práctica de optar por la solución regional que será necesariamente más benéfica para el país y, naturalmente para la región en su conjunto.

3). Dicha política permite que el proceso de integración - se desenvuelva en el plano de las grandes decisiones político-económicas, definiendo a priori las ventajas y compromisos emergentes para cada país, - una vez tomadas esas decisiones, el manejo operativo de la política pasa a ser responsabilidad de los organismos a quienes se inviste de la responsabilidad ejecutiva: se evitaría así el sistema de las micronegociaciones que somete las decisiones del futuro a los conflictos de intereses creados en el pasado, lo del futuro a lo que, en el plano operativo, sólo puede obstaculizar y frenar el avance de la integración.

4). Por último, la política regional de inversiones es el - principal instrumento para lograr que los países de menor desarrollo relativo participen equilibradamente en el proceso de integración económica regional, la simple desgravación comercial preferente no tiene validez operante para tales países por la poca capacidad que los mismos poseen para promover inversiones y aumentos de producción y exportaciones en los rubros liberados; la ruptura de los desequilibrios regionales depende, pues, - de una política regional de inversiones que de una manera deliberada procure acelerar en mayor grado el crecimiento de los países de menor desarrollo relativo.

XIII.- LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION.

Si se exceptúa el mercado común centroamericano, que ya ostenta un gran avance, los esfuerzos para la integración latinoamericana están centrados en la ALALC, los organismos interamericanos e internacionales vinculados al proceso operan condicionados por los pasos que se adelantaban en esa Asociación.

El Tratado de Montevideo procura lograr la integración regional mediante la liberalización del intercambio existente a través de negociaciones periódicas para establecer rebajas de gravámenes y atenuar otras restricciones al comercio recíproco, de este modo el proceso de integración se limita al campo comercial, mientras que una región en proceso de desarrollo exige una acción mucho más amplia que la estrictamente tarifaria.

El Tratado de Montevideo constituyó, en su momento, un avance positivo para la complementación regional, incluso, los problemas que ahora se presentan en ALALC suscitan la creciente preocupación para ampliar el frente de lucha de la integración, es decir, el Tratado ha cumplido un efecto catalítico de fundamental importancia. Pero, en la medida en que se procure avanzar con un paso más firme, se tropieza con las limitaciones del Tratado que son, esencialmente las siguientes:

1). La liberación del comercio en su actual estructura tiene de a condicionar los avances de la integración a la solución de los conflictos que las situaciones existentes generan en cada país al hacerse la confrontación de intereses entre ese país y el resto de la región. Las condiciones peculiares en que se realizó el desarrollo industrial de América Latina y el distinto grado de adelanto en la producción manufacturera alcanzado en cada país, dan lugar a una serie de contradicciones que no pueden resolverse únicamente mediante el arbitrio de la liberación del comercio existente, llegándose así a la posibilidad de que semejante liberación retrase el advenimiento de un verdadero mercado común al dejar sin solución algunos problemas fundamentales, como el de la reestructuración de la economía en torno a sus actividades de mayor futuro. Por otra parte, la tentativa de integración en América Latina se produce en un período de franco estancamiento, mientras que en Europa el movimiento fue favorecido por el propio impulso de un período de crecimiento.

2). La influencia del Tratado sobre la asignación de recursos de inversión se produce de manera indirecta y a largo plazo, a través de los incentivos que un mercado ampliado puede ejercer sobre las decisiones de los empresarios, del sector público y de la empresa privada, esto implica que el Tratado no puede dar una respuesta rápida y efectiva a la necesidad de complementar el desarrollo nacional de los diversos países con el desarrollo regional.

3). El logro de un desarrollo equilibrado y equitativo para

todos los países constituye uno de los principales objetivos de la integración regional. El Tratado de Montevideo ofrece una solución que no resulta operativa en la práctica, pues los países de menor desarrollo relativo no están precisamente en condiciones de aprovechar las desgravaciones especiales que se les brinda, al carecer de suficientes recursos en capital, tecnología y capacidad empresarial.

4). La técnica de las negociaciones producto por producto, es un camino muy difícil de transitar cuando las liberaciones comienzan a afectar a diversos grupos de productores de cada país y determina que los conflictos existentes entre lo que hay hoy en cada país repercutan en bloque en las negociaciones llevándolas a un punto crítico.

La poca fortaleza del sistema institucional actual y la falta de atribuciones de sus organismos ejecutivos (es decir: La Secretaría Ejecutiva de ALALC) son consecuencias del enfoque estrecho del proceso integrador. Es evidente que las mismas disposiciones del Tratado permiten ampliar el campo operativo de la ALALC en varios aspectos fundamentales, en la práctica se ha procurado hacerlo como, por ejemplo, al constituir la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial para la formulación de una política zonal de desarrollo manufacturero y al adoptar la Resolución 74 (III) para promover medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo. Sin embargo, es difícil concebir que un Tratado básicamente orientado hacia la liberación comercial pueda sentar el marco adecuado y crear las obligaciones necesarias entre las partes contratantes para abordar operativamente los campos vitales de la integración.

En estas condiciones, queda sin respuesta efectiva el principal problema de la integración regional, esto es, la formulación y ejecución de una política común de inversiones para las actividades económicas estratégicas. Y concurrentemente con esto, queda sin trazarse un camino accesible hacia la formación del mercado común latinoamericano, la integración financiera y la coordinación de las políticas económico-sociales.

Para definir el amplio campo dentro del cual se debe promover efectivamente la integración latinoamericana es preciso identificar los principales problemas, lo cual también es indispensable para precisar los acuerdos que es necesario adoptar entre los participantes del sistema y el aparato institucional adecuado para llevarlos a la práctica, en las líneas que siguen se procura identificar sumariamente los principales problemas de la integración regional, sobre los cuales sólo existe ya amplia literatu-

ra. Aquí no proponemos analizarlos en detalle sino delinear a grandes rasgos el campo dentro del cual puede y debe operar una política de integración regional.

Tal como hemos tratado de definir hasta ahora, la integración a que se propone resultará de la consolidación de los dos procesos, el de desarrollo, que implica cambio, y el de complementación económica y social. Ello significa integrar las políticas de inversiones con la comercial en los sectores considerados como estratégicos, de ahí se derivan varios corolarios como el de identificar los campos donde aplicar dichas políticas y las formar de lograr tal integración.

En el presente caso, la política regional de inversiones debe tender a lograr el máximo impacto sobre el proceso de desarrollo y de integración de América Latina; ante la aguda escasez de capitales disponibles, es obvio que la asignación de recursos de inversión debe ajustarse a un estricto orden de prioridades que canalice tales recursos y los concentre en las actividades estratégicas. Estas actividades son, principalmente, las siguientes: ciertas industrias dinámicas (es decir: siderurgia, maquinaria pesada, química pesada, petroquímica, energía eléctrica, etc.), la producción de alimentos la infraestructura de interconexión (esto es: caminos, ferrocarriles, puertos, comunicaciones) y las de complementación en zonas fronterizas.

La significación de las industrias dinámicas está suficientemente definida en el análisis moderno de los problemas del desarrollo. según la tesis de Perroux, estas industrias son las principales propulsoras del progreso técnico y de la elevación de la eficiencia en toda la economía porque producen los insumos que multiplican la productividad en los otros sectores (por ejemplo, los fertilizantes para la agricultura, las maquinarias y equipos para la acumulación de capital) y expanden permanentemente el horizonte tecnológico-cultural de todo el complejo social. Por otro lado, en los bienes producidos por estas industrias está el campo más amplio de sustitución de importaciones en escala regional y de expansión de la demanda. Tales industrias dinámicas constituyen pues, verdaderas columnas vertebrales de la integración y del desarrollo regional, en torno a las cuales la complementación efectiva de los planes nacionales de desarrollo podría realizarse mediante políticas comunes de inversiones; tal política sería un dato estratégico en la preparación de cada plan nacional que se orien-

taría de hecho hacia la economía regional (68).

Otro de los principales problemas de América Latina es la dispar tendencia entre la oferta de productos agrícolas para el mercado exterior y la destinada al consumo local, disparidad que se caracteriza ante todo por una relativa escasez de alimentos y por una mala distribución dentro de la región. Esta se halla ampliamente dotada en recursos naturales y podría expandir su producción de alimentos destinados al mercado regional, llenando los huecos de la demanda que son aún atendidos desde fuera de la región y aumentando la disponibilidad de substancias alimenticias para el logro de una dieta más abundante y mejor balanceada. Para ello, una política común de inversiones en proyectos agrícolas específicos, aprovechando al máximo las aptitudes naturales de los suelos y mejorando la productividad, sería el instrumento clave para expandir la oferta agrícola. También se lograría así inducir o hacer más aceptables los cambios en la estructura del sector rural latinoamericano, que frenan las expansiones agropecuarias y el desarrollo económico-social.

La importancia de la infraestructura de interconexión para el proceso de integración resulta obvia y ha sido ampliamente aceptada; las inversiones en este campo constituyen, según se ha visto, otro sector clave del desarrollo y de la integración regional.

Por último, las fronteras entre países muchas veces introducen división artificial en regiones económicas cuyo desarrollo se rezaga por la ausencia de un tratamiento global de sus problemas y de sus posibilidades. Radica aquí, pues, otro campo fundamental que debe abordar una política regional de inversiones.

La formulación y ejecución de políticas comunes de inversiones en los campos apuntados implica el establecimiento de instrumentos

(68) Es un hecho notable que aún en las economías de planificación central, tal como las que integran el COMECON, el esfuerzo para la coordinación de inversiones se ha concentrado en los siguientes sectores estratégicos: siderurgia, equipos, química pesada y energía eléctrica. Esto revela que es posible lograr más efectiva significación operativa en la política de integración mediante la coordinación de políticas en los sectores estratégicos que en el marco más amplio de los programas globales, donde junto a tales sectores, aparecen otros de menor significación dinámica para la integración.

que permitan formular los proyectos, decidir sobre su localización, movilizar los recursos necesarios y crear condiciones adecuadas a su desarrollo, incluyendo, en su caso, los acuerdos necesarios de especialización. Para ello no basta la coordinación de los planes globales de desarrollo ni tampoco el intercambio de información sectorial.

La coordinación de los planes nacionales de desarrollo podría constituir el aporte más positivo para establecer el marco de referencia del desarrollo latinoamericano tomado como un todo; sería la primera fase para llegar luego a la formulación de un programa de planificación integrado, pero una cosa es la meta ideal y otra la realidad, en las condiciones actuales, la coordinación de los planes nacionales tendría poca fuerza operativa, si se la pretende realizar en forma global. Los puntos de contacto entre los diversos países son aún muy débiles; los mercados no están todavía integrados en el ámbito nacional. La orientación dominante sigue siendo hacia los grandes centros industriales, compradores de materias primas y vendedores de manufacturas y bienes de capital. Por otra parte, la ejecución de los planes nacionales tropieza con obstáculos de índole técnica, financiera e institucional. Por todas estas razones, sería más práctico pensar en una etapa previa, antes de llegar a la coordinación global de los planes y a la planificación regional; esta etapa consistiría precisamente en concentrar el esfuerzo de coordinación en los sectores estratégicos, dejando para más tarde la coordinación de los demás sectores que, por la multiplicidad de intereses ya creados, imponen mayores dificultades de negociaciones. Se podría así utilizar mejor los cuadros técnicos y la capacidad administrativa, dándoles un nuevo aliciente mediante la política regional de inversiones, limitada al principio a los sectores estratégicos ya indicados.

En consecuencia, en esta primera etapa lo que deberá integrarse serán los planes de los sectores económicos estratégicos, por supuesto, ello plantea la necesidad de crear o de adaptar los mecanismos institucionales para una efectiva integración de las inversiones así como la de coordinar las políticas comerciales, financieras y monetarias de los países participantes, con miras a facilitar las transacciones ampliadas en los sectores integrados. A nadie se le oculta la dificultad inherente a la realización de semejante objetivo, pero el esfuerzo se hace más llevadero y los resultados inmediatos más asequibles si se limita al comienzo el campo de acción de la política de integración planificada, mientras se van ejercitando, para tareas de mayor alcance, los hombres y los instrumentos.

Por último, la formulación y ejecución de una política común de inversiones entraña la necesidad de definir con precisión las condiciones de competencia que imperarán en las actividades industriales integradas. El desarrollo de las principales industrias dinámicas crea en América Latina, como región, la exigencia de aplicar el principio de las industrias incipientes en las condiciones tecnológicas indispensables para la obtención de economías de escala; las características especiales de tales industrias — (cuantiosas inversiones, tecnología compleja, prolongada inmovilización del capital) implican la necesidad de una política expresa de fomento que influya en la localización de los proyectos, la asignación de recursos y las especificaciones por acuerdo. En tales industrias es difícil concebir condiciones de competencia perfecta (por cierto no sólo en América Latina sino también en países altamente industrializados) ya que el número de plantas, en la medida en que operen en escalas adecuadas, será reducido al principio. (69)

La preservación de los intereses del público se ejercerá, en estas condiciones, por la mayor capacidad de presión de los consumidores en escala regional y por una atenta política tendiente a castigar acuerdos monopolísticos que perjudiquen el interés general. El efecto estimulante de la competencia sobre la eficiencia industrial quedará asegurado por la competencia efectiva que pueda mantenerse entre los productores del mercado regional y, fundamentalmente, por una tarifa externa común que, una vez superada la etapa de lanzamiento, debe tender a su paulatina desaparición hasta asegurar condiciones de competencia en escala mundial.

XIV.- EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO.

América Latina debe marcar hacia la formación de un mercado común con la participación de todos los países de la región, los obstáculos existentes en una región subdesarrollada como América Latina — son, sin embargo, graves. Por un lado, los países tienen distinto grado de desarrollo industrial y no se persigue la formación, dentro de la región, de centros industriales y una periferia subdesarrollada en la que quedarían incluidos los países de menor desarrollo relativo. En estas condiciones, es natural que esos países se nieguen a participar en un sistema comercial de

(69) Las plantas que operen a escala adecuada representarán la mayor parte de la producción regional.

tal naturaleza. Por otro lado, muchos productores industriales de la región, que operan en condiciones de muy baja eficiencia, obstaculizan cualquier arreglo comercial que implique su desaparición ante la competencia de productores más eficientes dentro del área. Por último, las condiciones de lento crecimiento que han caracterizado el desarrollo latinoamericano en los últimos años extreman la rigidez de las estructuras existentes y su capacidad de ajustarse dinámicamente a los procesos de cambio.

En realidad, hay dos tesis que se enfrentan con el mismo objetivo de llegar a la formación de una unión aduanera, base a su vez de una comunidad económica latinoamericana. En virtud del Tratado de Montevideo, los países signatarios han elegido, como etapa previa, la vía de la zona de libre comercio, que es una forma tímida de integración. La otra vía, es la de llegar al mercado regional global por la formación de mercados comunes sectoriales. Por allí se comenzó en Europa, con la Comunidad del Carbón y del Acero. Se trata también de una forma limitada de integración, pero de mayor dinamismo y de carácter más operativo, puesto que tiende a resolver en forma conjunta los problemas de mayor influencia en el crecimiento de los países participantes en el esquema de integración. A favor de una política común de inversiones que expanda la producción regional y considere las necesidades del desarrollo equilibrado de todos los países, la adopción de tarifas externas idénticas por sectores estratégicos facilita grandemente la formación del mercado común integral.

No obstante, esto no excluye los esfuerzos que se vienen realizando en el marco de la ALALC, para preparar el terreno de la integración en el ámbito comercial, esfuerzos que deberán seguirse para reducir las barreras entre países miembros y crear un margen de preferencia con respecto al resto del mundo. Además, parece aconsejable que estos esfuerzos incluyan, de preferencia, los rubros industriales en que no existe una producción regional o sólo representa una pequeña parte de la demanda regional.

Cuando se avance en la integración sectorial y fronteriza será necesario ir ampliando los esfuerzos de coordinación y complementación de los planes nacionales; al mismo tiempo, el plan de desarrollo global de la región irá adquiriendo mayor significación operativa.

El éxito de la coordinación de los planes nacionales dependerá de requisitos que se cumplan en el plano nacional, regional e internacional. En el plano nacional, tales requisitos se refieren a la necesidad

de ajustar cada plan nacional a la formulación y ejecución del plan regional; la estructura de cada plan nacional y, hasta donde sea posible, su terminología, debe armonizarse con el de la región en su conjunto. Es también importante que los mecanismos nacionales y regionales de ejecución y control estén convenientemente vinculados para que la autoridad regional pueda informarse, corregir y ejecutar más adecuadamente las medidas que le competen y procurar su armonización efectiva con las decisiones nacionales.

Al nivel regional, dichos requisitos se refieren tanto a la distribución de tareas a realizar, entre la región en conjunto y cada país, como a la determinación de las fuentes de financiamiento y la creación de los órganos regionales de ejecución. En alguna medida, los problemas que esta labor plantea son de un tipo similar a los que se presentan entre el Gobierno Federal y los Estados en un país de régimen federal. La ejecución de un plan multinacional, tanto en el cumplimiento de las tareas de un Gobierno Federal, deben apoyarse en autoridades y recursos propios.

Los requisitos al nivel internacional se refieren fundamentalmente a la necesidad de definir claramente la comunidad de intereses entre el desarrollo de América Latina como región y el de los grandes países industriales y de los bloques político-económicos contemporáneos. El avance revolucionario de la tecnología moderna determina la indivisibilidad de los intereses entre los diferentes países y regiones del mundo; cuanto mayor sea el desarrollo de cada región y cada país, mayor es su posibilidad de participar activamente en un proceso de intercambio y de crecimiento en escala mundial.

Por último, la necesidad de que la integración cuente con un sistema institucional propio que instrumente las medidas a ejecutar en los diversos campos, implica la adopción de una gran decisión política que plasme la voluntad de los gobiernos de los países de la región de lanzarse vigorosamente por el camino de la integración; de ahí, la necesidad de trazar una estrategia que procure movilizar, en apoyo de los objetivos de la integración, a todas las sectores identificadas con esos objetivos.

XV.- LA INTEGRACION Y LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO.

Los países de la América Central y las Antillas, Bolivia, -

el Ecuador y el Paraguay han alcanzado hasta ahora un nivel de desarrollo relativamente menor al de los otros países de América Latina; una causa fundamental de este hecho radica en la dimensión reducida de esos estados y la consecuente limitación de los recursos y de los mercados internos; se han visto así trabadas la industrialización y la diversificación de la producción que, en los otros países de la región, en mayor o menor medida, han sido el principal impulso dinámico del desarrollo. (70)

El desarrollo futuro de esos países dentro de sus propias fronteras seguirá limitado por la dimensión de sus economías nacionales y, para ellos, la integración regional representa la única vía efectiva para la asimilación de la tecnología moderna, y el desarrollo diversificado y complejo, bases a su vez de la elevación sostenida de las condiciones de vida.

Si la integración de tales países en la economía regional se efectuara lisa y llanamente en el marco de un mercado común, es obvio que ellos se convertirían inevitablemente en la periferia de los grandes centros industriales de la región, repitiendo en el plano latinoamericano, la experiencia de la región en conjunto frente a la economía mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX. En la división regional del trabajo que así se formaría, los países de menor desarrollo relativo actual se especializarían en la producción de productos primarios para los países industriales del área y satisfacerían su demanda interna de manufacturas con importaciones del resto de la región; esto implicaría someter el desarrollo de tales países a una situación de dependencia y de estancamiento, inadmisibles en el marco de una integración solidariamente beneficiosa para

(70). El Uruguay ofrece el caso particular de un estado pequeño que ha alcanzado un alto grado de desarrollo relativo. Las causas radican en las características especiales del poblamiento y el desarrollo de la región pampeana. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el Uruguay se incorporó al mercado mundial como una economía productora e exportadora de productos agropecuarios de clima templado a través de una incorporación masiva de inmigrantes europeos y de capital extranjero. Dentro de estos moldes, el país pudo modernizar su estructura económica y social. Sin embargo, agotadas las posibilidades de este tipo de desarrollo hacia afuera, el desarrollo futuro del Uruguay está vitalmente condicionado a su integración en la economía latinoamericana.

todos los países latinoamericanos.

La incorporación al mercado regional de los países de menor desarrollo relativo, implica la necesidad de adoptar una serie de medidas especiales que establezcan un ámbito más amplio de desarrollo para todos los países, tanto en cuanto al crecimiento de sus niveles de ingreso como al tipo de actividades que puedan desarrollarse en los mismos.

El otorgamiento de desgravaciones y liberaciones especiales a las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo para el resto de la región es insuficiente para asegurar los objetivos apuntados, los países de menor desarrollo relativo carecen, por definición, de recursos técnicos y financieros y de capacidad empresarial suficientes para aprovechar las desgravaciones especiales y promover efectivamente el aumento de sus exportaciones a la región.

Tanto como para el proceso global de la integración, el principal instrumento para acelerar el desarrollo de los países de menor desarrollo relativo es su participación activa en una política común de inversiones. Esta debería concentrarse en cuatro campos especiales: inversiones en industrias dinámicas, inversiones en la agricultura y la producción de alimentos, inversiones de infraestructura e inversiones en regiones que abarcan zonas fronterizas. Debe tenerse primordialmente en cuenta la necesidad de impulsar el desarrollo de los países de menor desarrollo relativo al formularse y ejecutarse la política de inversiones regionales en estos campos.

En este contexto, no existe limitación alguna para que cualquiera de esos países se convierta en un gran centro de producción industrial orientada hacia el resto de la región. Tomados en cuenta todos los factores condicionantes de la localización eficiente de las plantas industriales y la necesidad de acelerar el desarrollo de aquellos países, la formación del mercado regional implica la desaparición de las limitaciones que históricamente han frenado la industrialización y la asimilación de la tecnología en los países de menor desarrollo relativo.

Las inversiones regionales en el campo agrícola y la producción de alimentos deberían también tener especialmente en cuenta la necesidad de aprovechar los recursos naturales en los cuales casi todos los países de menor desarrollo relativo están ampliamente dotados. Es necesario asegurar, así, medidas de apoyo directo a la tecnificación y capitaliza-

ción de las actividades rurales, conducentes a prestar la colaboración que los países reciben para la realización de las reformas institucionales (principalmente la reforma agraria) que son, en casi todos ellos, requisito indispensable de la modernización y expansión de la agricultura.

La política de inversiones en zonas fronterizas debe merecer especial atención por su doble finalidad, la de crear nuevos núcleos de integración y la de contribuir a integrar regiones generalmente marginales con respecto al resto del país. Existen oportunidades de llevarla a cabo en América Latina en varios grupos de países limítrofes, formados ya sea por dos o más países de desarrollo similar o por naciones de mayor desarrollo con otros de menor. Es éste un aspecto muy importante del esfuerzo de integración, pues tiende a disminuir la disparidad de niveles. El programa de inversiones fronterizas ha de proponerse varios objetivos como el restituir su unidad y dinamismo a una región natural cortada por fronteras políticas o el de aprovechar al máximo las posibilidades de complementación señaladas por la existencia de un tráfico ilegal, es decir, en ambos casos, tratar de crear unidades económicas de mayor dimensión y capacidad productiva.

Además de las inversiones señaladas, los organismos responsables de la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo regional deberían considerar la necesidad de promover la ejecución de proyectos — que, aprovechando las desgravaciones especiales, se destinen a producir en todo o en parte para el mercado regional. En realidad, ésta es una condición indispensable para que las disposiciones pertinentes del Tratado de Montevideo tengan significación operativa y que ya está recibiendo cierto cumplimiento. (71).

Independientemente de la atención que debe prestarse en la formulación y ejecución de las políticas de inversiones al caso que nos ocupa, es concebible la adopción, por la región en conjunto, de otras me

(71) De acuerdo con una resolución de la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial de la ALALC, se ha puesto en marcha un programa de estudios para identificar y promover el financiamiento internacional de proyectos que creen actividades industriales en los países de menor desarrollo relativo. El Bid participa en estos estudios, junto con la CEPAL y la Secretaría Ejecutiva de la ALALC).

didas tendientes a acelerar el desarrollo de los países de menor desarrollo relativo. En este campo la Resolución de la ALALC proporciona varias vías de acción de alto interés. Es necesario formular una consideración previa antes de entrar a enumerarlas.

Los países de menor desarrollo relativo ofrecen una serie de características que facilitan la cooperación de los países más desarrollados de la región, salvo en el caso en que se radiquen en aquellos países industrias dinámicas de alta tecnología dentro del marco de la política regional de inversiones, el nivel tecnológico y el tipo de bienes de capital que tales países necesitan para su crecimiento inmediato están ya suficientemente desarrollados en los países más adelantados de la región. Las industrias de bienes de capital existentes en la Argentina, el Brasil y México, por ejemplo, seguramente producen ya, a niveles aceptables de eficiencia, la mayor parte de las maquinarias y equipos que necesitan los países de menor desarrollo relativo, lo mismo ocurre con la tecnología y la capacidad administrativa existente en los distintos campos de las actividades públicas y privadas. Por otro lado, el volumen de recursos externos necesarios para complementar el financiamiento interno de los programas de desarrollo (72) de los países de menor desarrollo relativo, es de dimensión reducida y, en parte, podría ser satisfecho por la cooperación de los países más grandes de la región.

Estas observaciones se tomaron en cuenta por el Comité Ad Hoc del Ecuador de la Nómina de los Nueve que, en su evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social de ese país, propuso una activa política de cooperación regional con los esfuerzos de desarrollo ecuatorianos. (73) Se trata, en otros términos, de reconocer el hecho que la cooperación de la región en conjunto tiene una fundamental importancia para los países de menor desarrollo en mayor medida que la experiencia de los grandes centros industriales; mientras que la cooperación que los países de mayor desarrollo deberían prestar a los de menor desarrollo no impondría una carga intolerable para los primeros.

Dentro de este tipo de razonamiento se conciben varios ti-

(72) Salvo, tal vez, en el caso de grandes proyectos de infraestructura o de industrias dinámicas en el marco de la política regional de inversiones.

(73) Nómina de los Nueve: "Evaluación del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador", Washington, D.C. Agosto, 1964.

pos de cooperación explícitamente identificados. Entre ellas; la prestación de asistencia técnica para proyectos y programas específicos, el fomento de las radicaciones de empresas privadas latinoamericanas en los países de menor desarrollo relativo y el otorgamiento de financiamientos especiales. Sobre este último punto, el informe mencionado del Comité Ad Hoc del Ecuador propuso la adopción de los países más desarrollados del área de un régimen de financiamiento de exportaciones de bienes de capital a los países de menor desarrollo, a largo plazo y a tasas especiales de interés.

Se concibe, pues, que una política efectiva de aceleración del progreso de los países de menor desarrollo relativo incluya un conjunto de medidas como las enumeradas, dentro de las cuales, las relativas a la política regional de inversiones tienen la mayor importancia estratégica.

Aunque limitado en el espacio, el caso centroamericano ofrece, en el campo de la integración de América Latina, un interés que se debe destacar, pues constituye una alentadora experiencia, sobre todo en cuanto a los avances institucionales que ya se han logrado a través de un conjunto de tratados de integración y de equiparación arancelaria. Si no los analizamos aquí, es únicamente porque se trata de un movimiento ya en marcha que no requiere de muchas de las medidas de mayor y más profundo alcance.

La integración de América Central tiene un impulso propio derivado de la común experiencia histórica de los diversos países y de la similitud de sus problemas y de su ubicación en la economía continental y mundial; constituye un instrumento eficaz para superar la extrema estrechez de los mercados y del horizonte económico-social de cada uno de los países de la subregión. Pero es obvio que una vez consumada la integración centroamericana -en la cual ya se han logrado progresos fundamentales- América Central seguirá siendo un espacio económico-social reducido que tropezará, para su ulterior desarrollo, con los mismos obstáculos con que se enfrentan los otros países latinoamericanos. De hecho, la subregión centroamericana debería de recibir el mismo tratamiento preferencial, dentro de la integración latinoamericana, que los países de menor desarrollo relativo.

Podrías muy bien considerar que el mercado común centroamericano está destinado a cumplir un papel similar al que desempeñó el BENELUX en la formación del mercado común europeo, es decir, el de un

núcleo inicial de integración que agrupa economías del mismo grado de desarrollo y con una corriente relativamente importante de comercio recíproco.

XVI.- POLITICA DE DESARROLLO.

a).- Política de Inversiones.- La política de inversiones está orientada a imprimir la máxima eficacia a la utilización de los factores de producción dentro de América Latina, independientemente de las fronteras nacionales. Para ello, la integración deberá apoyarse en una política de inversiones multinacionales en los sectores estratégicos: industrias dinámicas de base, producción agrícola y oferta de alimentos, infraestructura de interconexión y regiones fronterizas.

En el sector de las industrias de base merecen consideración prioritaria: 1) siderurgia; 2) petroquímica; 3) química de base; 4) equipos electro-mecánicos pesados; 5) industria de construcción naval; 6) industria de material ferroviario; 7) industria automotriz; 8) industria aeronáutica; 9) industria nuclear; 10) industria cibernética (74).

La producción agrícola y la oferta de alimentos es otro sector clave de la política regional de inversiones. Ellas influyen en el costo de la vida y la oferta de materias primas condicionando en gran parte las posibilidades de desarrollo industrial. Se estima que la política regional en la materia procuraría formular programas y proyectos específicos para productos agrícolas de interés intrarregional y crear los instrumentos adecuados de conservación, transporte y distribución.

Entre las inversiones de infraestructura deben tener prioridad las siguientes: 1) energía eléctrica; 2) carreteras y ferrocarriles; 3) puertos; 4) aeropuertos; 5) navegación marítima y fluvial; 6) navegación aérea; 7) telecomunicaciones.

Por último, la integración de regiones fronterizas implica la

(74) A pesar de su importancia estratégica, la producción y la refinación de petróleo no se ha incluido en la anterior lista de prioridades debido a la multiplicidad de regímenes existentes en la actualidad. De todos modos puede concebirse desde ahora una cooperación creciente y la formulación de una política común de inversiones entre las empresas petroleras de capital latinoamericano público y privado.

formulación de proyectos de fines múltiples (caso de las cuentas hidrográficas multinacionales) y de programas y proyectos que den unidad al desarrollo de aquellas regiones comprendidas entre dos o más países. Casos notables en este sentido son la frontera colombo-venezolana, la colombo-ecuatoriana, la boliviana - chileno -peruana, la argentino-chilena, la cuenca amazónica y la región que abarca las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay, entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

b).- Política Comercial.- La política comercial de la integración presenta dos aspectos distintos; uno, el relativo al régimen comercial intra y extrarregional; otro, vinculado a la promoción directa del intercambio.

El régimen comercial o arancelario constituye evidentemente el frente de ataque más serio; por lo tanto, se requiere una estrategia que tenga en cuenta las distintas posibilidades de éxito en el espacio y en el tiempo. No se puede esperar derribar de un solo golpe el muro de las protecciones aduaneras que tienen fundamento tradicional, justificación fiscal y una red de intereses que se resisten a abandonar su cómodo amparo. Conviene agrupar a los productos de acuerdo con su importancia en el desarrollo de la región.

La primera agrupación que cabe hacer es con los productos de sectores estratégicos, los más importantes en potencia, aunque el volumen actual de su intercambio en la región sea modesto o prácticamente nulo. Para estos productos -y para todos aquellos que aún no se producen en la zona- se recomienda un régimen aduanero que establezca un mercado común, lo que implica suprimir las tarifas internas y otras restricciones y uniformar gradualmente las tarifas con respecto a terceros países.

En cuanto a los productos que ya son objeto de intercambio recíproco y que constituyen los que el Tratado de Montevideo toma básicamente en cuenta, es política recomendable, por un lado, acelerar el actual proceso de liberación y, por el otro, tratar de adecuar progresivamente el sistema de tarifas y franquicias a los requisitos de un futuro mercado común regional.

La propia ALALC es consciente de tal necesidad y últimamente la Comisión Especial creada en su seno para proponer medidas de mayor y más rápido efecto, llegó a la conclusión de que "la formación -

del mercado ampliado a través del cumplimiento del programa de liberación creará las condiciones necesarias para la integración económica regional, - pero a la vez se reconoció que no es condición suficiente, reiterándose - una vez más la estrecha vinculación existente entre la paulatina liberación de los intercambios y el programa de coordinación de políticas económicas y de armonización de los instrumentos reguladores del comercio exterior".- Asimismo, dicha comisión consideró "la posibilidad de instaurar otros mecanismos de negociación que introduzcan elementos de automacidad en el otorgamiento de concesiones recíprocas... y que tales procedimientos podrían aplicarse a determinar sectores de producción o grupos de productos". (75) Otros aspectos a considerar es la comercialización intra o extrarregional de los productos latinoamericanos, tanto de los que se originen en los sectores dinámicos integrados como de los productos tradicionales. En este campo la política comercial de la integración deberá: a) establecer, a partir de las industrias integradas, grandes empresas también integradas - de comercialización de sus productos; b) instituir un sistema para coordinar la comercialización de los productos tradicionales de América Latina - mediante acuerdos especiales por productos principales (como el café, la carne, etc.) y un acuerdo general para el comercio conjunto de la región.

c). - Política Financiera.- La política financiera para el desarrollo integrado de América Latina tiene que dar apropiada solución a los siguientes puntos principales:

1). Compensación, en un régimen multilateral, de los saldos dentro de la región y de ésta con los países extrarregionales, tomando en cuenta la situación global del balance de pagos de cada país para la extensión de créditos compensatorios automáticos, hasta ciertos límites, y la liquidación periódica de saldos remanentes en monedas convertibles.

2). La adopción de una unidad monetaria latinoamericana - dotada de valor constante como moneda de cuenta e instrumento de crédito y tendiente a facilitar la progresiva convertibilidad de las distintas divisas aún sujetas a restricciones;

3). Financiación de las exportaciones intra y extrarregionales;

(75). Informe ya citado de la Comisión Especial de la ALALC, reunida - en Montevideo del 7 al 18 de septiembre de 1964.

4). Orientación y coordinación del financiamiento de las inversiones regionales;

5). Movilización, dentro y hacia la región, de recursos públicos y de ahorros privados para el financiamiento de las inversiones regionales.

Para la realización de todos estos fines, se hará necesario que los bancos centrales de América Latina establezcan una cámara regional de compensaciones, dotada de recursos para la extensión de créditos recíprocos, de carácter limitado y más o menos automáticos, con el objeto de evitar o reducir el uso de monedas convertibles de terceros países. Sólo en la medida en que los saldos recíprocos no se compensen en plazos preestablecidos, se recurrirá a pagos periódicos en divisas convertibles.

Para movilizar el ahorro regional y atraer recursos privados-extranjeros, los bancos centrales de la región podrían convenir la emisión de una moneda regional de cuenta, de valor constante y de perfecta liquidez y convertibilidad. Como medida destinada a facilitar la repatriación de fondos, evadidos, se sugiere establecer, de acuerdo con el modelo francés, un sistema de valores que sólo podrían ser suscritos con empleo de fondos líquidos en el exterior, sin averiguación de origen.

Para financiar los gastos generales de los órganos regionales y contribuir al fondo para inversiones prioritarias o para financiar exportaciones, convendría crear un "impuesto regional", por ejemplo, sobre la base de una módica proporción del presupuesto nacional de los países participantes.

Otra actividad que convendría "regionalizar" es la de reaseguros y, en algunos casos, de seguros de diversos riesgos, especialmente los de transporte de productos latinoamericanos y los de crédito. En la actualidad se rebasan anualmente sumas muy importantes fuera de la región por el hecho de no existir en América Latina una agencia apropiada, con las necesarias reservas, para los reaseguros regionales. Tal agencia proporcionaría también cobertura directa para ciertas operaciones, especialmente las de seguros que cubran los riesgos comerciales de los créditos de exportación. La colocación de las reservas matemáticas de tal empresa en papeles apropiados de la comunidad, sería a su vez un valioso aporte para el financiamiento regional.

Cabría considerar, finalmente, la necesidad de formular una política regional para la inversión de capitales extranjeros. Tales capitales constituyen un aporte valioso para el desarrollo regional y los países latino americanos cuentan con una experiencia acumulada que puede facilitar su participación en el sistema regional. Debería adoptarse, por consiguiente, una política de capitales extranjeros que se orientara hacia la asimilación de los niveles más altos de la tecnología contemporánea, la expansión de la capacidad productiva y la integración de la economía latinoamericana.- Para preservar, al mismo tiempo, los intereses del capital extranjero y de la región debieron establecerse de antemano los sectores en que se quiere asegurar el control del capital regional, quedando perfectamente definidos los campos de que las inversiones de capital extranjero se les garantizaría condiciones de igualdad civil con el capital regional.

d).- Política Cultural.- La Carta de Punta del Este puso entre uno de sus objetivos básicos el de "eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio y, para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo." (76)

Es evidente que la realización de este magno objetivo puede ser facilitada llevándola al ámbito de la integración mediante la formulación de una política cultural integrada, cuyas finalidades podrían ser las siguientes:

1). La equivalencia de títulos, diplomas y certificados de estudios de la enseñanza regional en todos sus tipos y grados a fin de asegurar la mayor movilidad horizontal de los cuadros, dejando amplia flexibilidad en los planos nacional y local, sobre todo para los grados elementales;

2). Extirpación del analfabetismo mediante un esfuerzo regional complementario para asegurar, en el plazo de cinco años, la alfabetización de la población activa y de los niños en edad escolar, y la implantación de condiciones que mantengan continuamente la alfabetización de todos los habitantes de la región;

3). Mejoramiento de los cuadros, mediante la formación y el perfeccionamiento de los de nivel medio y superior, dotándolos de movi- lidad regional y adecuándolos a la demanda del área;

4). Estímulo a la concentración de recursos técnicos y científicos, en cuanto a personas, instituciones y equipos de investigación y formación de sociedades regionales de consultores técnicos para la difusión y aplicación de la tecnología;

5). Mejoramiento de las fuentes de captación de informaciones latinoamericanas y de la distribución de las mismas tanto dentro como fuera de la región.

De este modo se logrará contribuir a la cristalización de - una conciencia democrática latinoamericana, á la mayor divulgación de los conceptos tecnológicos con la consiguiente influencia en el campo social - dando a los valores de la educación una movilidad absoluta dentro de la - región.

CAPITULO QUINTO

LA EVOLUCION ECONOMICA DE MEXICO

	Pág.
XVII. El desarrollo económico y nacionalismo mexicano.	116
XVIII. Problemas jurídicos de la planeación económica de México.	122

XVII.- EL DESARROLLO ECONOMICO Y NACIONALISMO MEXICANO.

En México, el germen del nacionalismo fue la dominación - española, acentuado más tarde por las duras condiciones impuestas en los créditos que otros países concedieron al Gobierno y por las intervenciones extranjeras del siglo XIX. Aunque el liberalismo era una doctrina internacionalista, como lo es el marxismo, no se aceptó íntegramente, sino que - mantuvo rasgos nacionalistas en sus aspectos de política económica y estableció principios que, después afinados por la Revolución de 1910, habrían de perdurar hasta nuestros días. Expresa Fernando Rosenzweig: "Los hombres de la Reforma se propusieron acabar con el aislamiento geográfico, y al mismo tiempo, en el punto concreto de la protección arancelaria al desarrollo fabril, admitieron apartarse del liberalismo que profesaban, instalados también a ello por las necesidades fiscales." (77)

Al liquidar el orden feudal heredado de la Colonia, Benito Juárez creó las condiciones para el desarrollo del capitalismo en México. En efecto, la desamortización de los bienes de la iglesia permitió su uso como bienes de producción, al igual que aconteció con las propiedades de las comunidades indígenas. Se desarrolló así la hacienda de propiedad privada (después ayudada durante el porfiriato con los deslindes de terrenos nacionales) orientada hacia el mercado y a la transformación en peones de los antiguos campesinos autosuficientes. Dice Fernando Rosenzweig "... una nueva Constitución en 1857, que sancionaba los derechos del hombre y del ciudadano, consagra fundamentos jurídicos favorables al funcionamiento de la economía capitalista en ascenso..." (78) Posteriormente las inversiones extranjeras, la red ferrocarrilera, el auge de la extracción y exportación de minerales industriales y el crecimiento industrial y de servicios urbanos, apuntalan el desarrollo de una economía capitalista; inclusive, al iniciarse el siglo XX se manifiesta ya una crisis de sobreproducción, y otra más se presenta en 1907 y 1908, ésta última como reflejo de la contracción de la demanda externa. Estas dificultades económicas -

(77) Fernando Rosenzweig, "Proceso político y desarrollo económico de México", *El Trimestre Económico*. Vol. XXIX (4), México, octubre-diciembre de 1962. núm. 116, p. 520.

(78) Rosenzweig., op. cit., p. 519.

se aunaron a los aspectos puramente políticos, sin duda los más importantes, hasta llegar a la Revolución de 1910; aunque en este año, dice Rosenzweig "... México era en la América Latina el país más industrializado". Los logros de la Revolución se plasman en la Constitución de 1917. Y añade Rosenzweig: "... la Constitución de 1917 que, por lo demás (principalmente algunas limitaciones a la propiedad privada y otros elementos correctivos del liberalismo), reprodujo con pocas alteraciones sustanciales el mismo sistema de la Constitución de 1857". (79)

Rafael Segovia, en un interesante ensayo sobre el nacionalismo mexicano, ha analizado el efecto de la Revolución de 1910 en dicho nacionalismo. Señala que "el programa y los estatutos del PNR contienen algunas afirmaciones de nacionalismo económico: en lo referente a los artículos 27 y 123 consideran una obligación cuidar que las leyes reglamentarias que de ellos se expidan no desvirtúen el espíritu altamente nacionalista y humano de las doctrinas que encierran... terminada la lucha armada y abierto el período de reconstrucción nacional, cuya responsabilidad recae sobre todo en el Gobierno. En resumen, sólo hay una solución: el arbitraje del Estado y, en los casos graves, no su arbitraje sino su voluntad". Y agrega: "En el período cardenista, el nacionalismo, sobre todo el económico, va a llegar a su punto máximo, en el período revolucionario. Se llegó a él por dos razones, por los cambios en la estructura económica llevados a cabo en los períodos anteriores y por la crisis económica mundial..."; e indica que "de 1928 a 1940, del maximato a la presidencia del general Avila Camacho, la visión que de la nación tienen los hombres del régimen podría resumirse así: México es un país agrícola, falto de homogeneidad étnica, poco industrial; las luchas de clases dividen a los mexicanos y para adelantar el interés nacional el Estado debe imponerse, aun reconociendo los conflictos de clase, como árbitro supremo, y sus decisiones no pueden ser resistidas por nadie: ni por la ley". (80) Segovia dice asimismo que de hecho se establece un interés nacional defendido por el Estado, cuyo objeto es mejorar la educación, alcanzar la industrialización y lograr la reforma agraria. (81) Y que por lo que hace a los recursos naturales, desde un principio se señala que conviene nacionalizarlos, razón por la cual la

(79) Rosenzweig, Op. cit. pp. 421 y 525.

(80) Rafael Segovia, "El nacionalismo mexicano; Los programas políticos revolucionarios (1929-1964). Foro Internacional. El Colegio de México, abril-junio de 1968. Vol. VIII, núm. 4, pp. 355-356.

(81) Rafael Segovia, Op. cit., p. 355.

expropiación petrolera se identifica con el nacionalismo. Señala también - esta autor que desde la época del presidente Plutarco Elías Calles la Revolución elige el camino del desarrollo económico; pero que en un principio el régimen se apoya en los grupos obreros y campesinos, en tanto que la clase media y la alta le son hostiles; y que en el terreno ideológico la Revolución genera un nacionalismo limitado que evita el enfrentamiento con Estados Unidos, aunque no cede frente a éste cuando más tarde se produce la nacionalización del petróleo.

De hecho se aprecian dos períodos en el nacionalismo económico producto de la Revolución de 1910, el primero cubre hasta 1940, el siguiente continúa hasta la fecha. La parte final del primer lapso coinciden con su época más constructiva: se empieza a usar la política fiscal como arma de promoción del desarrollo económico -mientras pierde importancia el gasto gubernamental en defensa la adquieren los de educación, comunicaciones y obras de irrigación-; con la expropiación petrolera se somete definitivamente a las empresas extranjeras a las leyes nacionales; cobra auge la distribución de tierras y se aniquila el poder político de los hacendados. Pero un drástico viraje de política ocurre después de 1940: "La nación mexicana va a ser presentada por los revolucionarios poscardenistas no ya como un campo donde se dirige una lucha de clases bajo la autoridad del Estado, sino como una nación unida y revolucionaria". Y añade Segovia: -- "Si el nacionalismo del maximato es ambiguo en su signo político, el posterior a Avila Camacho es claramente un nacionalismo autoritario que, sustentado por la ideología política de la derecha, empieza por negar la diferencia entre la izquierda y la derecha. En otras palabras, se promueven la acumulación de capital y la empresa privada.

De aquí podemos deducir que a partir de la Segunda Guerra Mundial se adopta una ideología que, aunque también favorece el crecimiento económico, lo hace en forma distinta. Esta ideología comprende a todos los grupos sociales y adquiere una forma definitiva: interés nacional, unidad nacional, sumisión general al Estado, olvido de la lucha de clases, xenofobia. Se asienta entonces la ideología nacionalista que adopta el desarrollo económico como la meta de la Revolución, y se busca que el partido aglutine a todos los participantes en el proceso económico. Por su parte, las clases media y alta dejan de ser hostiles al Gobierno y participan en el proceso político, al mismo tiempo que la industrialización se convierte en el eje principal de la política económica. Gradualmente se escucha más y más atentamente la opinión de los empresarios privados, y los funcionarios públicos deciden caso por caso, sin normas generales de aplicación.

Aunque este sistema no deja de crear incertidumbre y de constituir un riesgo, como las decisiones son generalmente favorables a la producción, inversión y las utilidades, se establece un equilibrio y un acuerdo común entre funcionarios y empresarios. De esta manera la dinámica de crecimiento, -- que es apoyada por la iniciativa privada, se facilita evitando el entorpecimiento que traen consigo los problemas obrero-patronales.

Esta tendencia prevalece hasta nuestros días. Dice Segovia -- que finalmente en la primera reunión anual de programación del PRI, en -- 1963, se reconoce en el desarrollo económico la meta de la Revolución, y se busca que la unidad nacional sea un elemento para alcanzarlo y que las aspiraciones a una mejor distribución del ingreso se conviertan en una lucha pacífica. Jesús Reyes Heróles expresó que siendo el desarrollo económico -- el objetivo de la Revolución ésta "estaba imbuída de un gran nacionalismo" (82). Todo esto nos ayuda a observar que desde 1940 todos los presidentes comparten determinadas características y metas: desarrollo económico, preocupación por los grupos de bajos ingresos, paternalismo, reforma agraria, independencia respecto a los inversionistas extranjeros, respeto por el sistema imperante. Aunque la política nacionalista se ocupó en un principio de la redistribución del ingreso al apoyarse exclusivamente en obreros y campesinos, éste pasó a ser un objetivo secundario. Más tarde, cuando la industrialización se adopta como meta principal, el aumento de la producción se convierte en la mayor preocupación y se apoya a toda costa la inversión en manufacturas, lo que favorece el crecimiento de la clase media. También -- resulta de la política de industrialización una distorsión de la distribución -- del ingreso nacional, al aumentar las utilidades por alzas de precios de los productos manufacturados en tanto que se mantienen estables los precios de los insumos de origen agrícola, los de los proporcionados por el sector público, y los niveles de salarios de la mano de obra. En efecto, la política -- de desarrollo agrícola e industrial condujo a que, en relación a los pagos a los factores, se redistribuyera el ingreso a favor de la clase media, especialmente de la clase media culta, y de la clase alta propietaria de los -- bienes de producción. (83) y constituyera una manera de formar capital.

(82) Rafael Segovia. p. 358.

(83) En la primera administración de los gobiernos de unidad nacional las -- utilidades ascendieron bastante rápido que los sueldos y salarios; ésto es, en el período 1940-1946, cuando las primeras se incrementaron -- aproximadamente seis veces y los sueldos, salarios y complementos poco menos de tres veces. Como resultado la distribución relativa del -- ingreso cambió significamente, las utilidades aumentaron de 28.6% -- del total en 1940 a 45.1% en 1946. Los sueldos y salarios descendieron de 29.2% del total a 21.6% en los mismos años. A partir del último de esos años la distribución cambio continuamente a favor de -- la mano de obra, proceso que continuó hasta la fecha de acuerdo a -- la información existente.

Desde un punto de vista social, el nacionalismo emanado de la Revolución tuvo dos aspectos sumamente positivos: la eliminación de la anterior estratificación social y la formación de una nueva estructura social y económica, moderna, capaz de adaptarse al desarrollo económico, como se aprecia en la mayor movilidad de los factores y en el hecho de que el sistema social puede absorber cambios sin destruir el mecanismo de acuerdo-colectivo. (84). Ambos aspectos favorecieron el continuo crecimiento del producto nacional.

La política, nacionalista dió ocupación, energías y propósitos a grandes cantidades de mexicanos desposeídos, al mismo tiempo que permitió que se obtuvieran rendimientos inmediatos utilizando más intensamente los factores productivos existentes, especialmente la mano de obra y la tierra. Asimismo, la movilidad demográfica y la concesión de ejidos mantuvieron a los campesinos libres de fermentos de inquietud; así como la creciente ocupación urbana, el paternalismo oficial y el aumento de la oferta de trabajo docilizaron a los sindicatos, en tanto que el proceso de desarrollo económico transfería una participación mayor de los aumentos del ingreso hacia las clases media y superior en forma de retribuciones a la educación, utilidades oligopólicas y otros pagos a la propiedad.

El nacionalismo creó un consenso en favor de la mexicanidad, al mismo tiempo que transformó la estructura social y el sistema de valores. Influyó también en la toma de decisiones económicas y ayudó a mantener el proceso político fuera de, o sin estorbar, el proceso económico, con la salvedad de que una vez aceptados los fines, los medios pasaron a ser intocables e indiscutibles. El nacionalismo en aras de los principios de patriotismo y mexicanidad hizo más y más difícil enjuiciar el centralismo, el paternalismo y la política económica, por lo que la crítica de ésta dejó de ser lo independiente e imparcial que debiera. En cierto modo, exaltó los valores nacionalistas en una manera de evitar críticas y defender intereses.

La política revolucionaria ha tenido un éxito indiscutible. El consenso nacional logrado permitió seguir una política de desarrollo económico. El crecimiento consiguiente fortaleció a su vez el propio consenso con una mayor movilidad social, al mismo tiempo que favoreció a la clase empresarial-industrial en la distribución de los incrementos del ingreso.

(84) Manning Nash, "Economic Nationalism in México". p. 73.

De esta manera, los encargados de tomar las decisiones de inversión tuvieron fácil acceso a recursos reales y financieros para invertir en empresas industriales protegidas y poco riesgosas gracias a la ayuda oficial. En la agricultura, el Gobierno hizo inversiones en obras de irrigación, comunicaciones e investigación tecnológica, cuyo costo no cobró a la agricultura comercial, a la que tampoco gravó con impuestos. El resultado fue una agricultura moderna y dinámica, muy útil para el desarrollo y parte de cuyo producto no se extrajo para ser reinvertido, según lo aconseja el modelo convencional de aquél. En cambio, como resultado del estancamiento de la agricultura de subsistencia, en el sector agrícola se hizo también más de igual la distribución relativa del ingreso.

La demanda de fuerza de trabajo que genera el desarrollo ha dado movilidad a la población, con lo que se ha modificado la estructura de la demanda de bienes de consumo. Al aumentar la población urbana se dinamizó el mercado de bienes manufacturados y se incrementó el ahorro y la formación de capital; pero no se logró hacer más equitativa la participación de los asalariados urbanos y de los campesinos en la distribución. En resumen, el desarrollo agrícola e industrial de México ha sido el de una economía de mercado, capitalista. El auge del sistema financiero es un claro síntoma de ésto.

Estos elementos ofrecen la posibilidad de apreciar el desarrollo económico de México y exponer algunas ideas acerca del futuro de la economía mexicana. La política gubernamental de desarrollo creó una fuerte dinámica capitalista, que ha sido el motor del crecimiento económico a partir de la época de la política de unidad nacional. El Gobierno ha alentado a la inversión privada, la cual, aprovechando las favorables condiciones económicas, ha respondido creando empresas, ampliando las existentes y proporcionando ocupación. No se aprecia ninguna razón económica lo suficientemente poderosa como para hacer que este proceso se suspenda. Se sabe que el tamaño del mercado es amplio y las posibilidades de sustitución eficiente de importaciones distan mucho de haberse agotado. El sector externo debe seguir comportándose bien con exportaciones agrícolas, turismo, y de revisarse la política de protección industrial, una proporción creciente de productos manufacturados. El Gobierno, que no ha escatimado esfuerzo en el apoyo a la inversión desde la época de la política de unidad nacional, puede seguir haciendo lo mismo en el futuro; y no hay nada de malo en esto; sólo deben limitarse los excesos de un capitalismo desenfrenado aplicando los preceptos constitucionales; lo que hay que hacer es modificarlos, ajustándolo para que no perjudique el bienestar colectivo. Una

forma de lograrlo es dar cohesión a la política económica global.

En este aspecto ilustra citar lo que ha dicho el arquitecto -- más importante del desarrollo económico de México, Lázaro Cárdenas: "Cada una de las Administraciones del régimen de la Revolución han tratado de cumplir con las responsabilidades que han estado a su cargo para mejorar -- las condiciones del país; sin embargo ha faltado unidad de todos los mexicanos alrededor del programa de la Revolución para contribuir a la solución -- de los problemas que confronta el pueblo". (85)

XVIII.- PROBLEMAS JURIDICOS DE LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

Existen dos corrientes de opinión respecto al problema relativo a si la elaboración y ejecución de la planeación económica en México; proyectada como plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, -- por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente.

Un primer grupo se inclina por el sentido de que la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidas por el Artículo 124. Por lo tanto, es posible iniciar la planeación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica.

En la fracción XXX del Artículo 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres poderes federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planeación económica y social. Para -- proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (Artículo 89, fracción I) el -- Presidente de la República está facultado para sentar un reglamento, un -- plan nacional de desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho, de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planeación, el Presidente puede expedir un decreto, aunque sea de menor -- efectividad en cuanto a extensión. Para extender esta planeación en el -- ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Esta

(85) El Día, 29 de noviembre de 1968.

dos, utilizados ya con otros propósitos.

La otra corriente de opinión sostiene que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planeación ni el término desarrollo -- económico y que el solo hecho de hablar de planeación del desarrollo en un país que no ha planeado porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar, sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos.

La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planeación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier Juez de Distrito, deseoso de hacer respetar literalmente la Constitución podría detener la política de desarrollo económico. Por tanto, si se lleva a cabo la planeación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, se caería en uno de estos dos errores: a) o se hace la planeación al margen de la Constitución, violándola en muchos casos; b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la Ley fundamental, dejando aquélla incompleta.

En atención a lo anterior, es indispensable que la Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que, por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución.

Ante esta actitud, la primera corriente de opinión, a la que nos aunamos, aduce que la Constitución de 1917 no debe verse como un instrumento con significado estático, sino que se trata de un marco de normas generales que deben interpretarse de tal forma que en ellas quepan los cambios requeridos en el desarrollo económico y social del país y que, por tanto, es innecesaria su modificación, puesto que el espíritu de la planeación no sólo no es contrario a ella, sino que constituye un mecanismo que permitirá cumplir más eficazmente sus metas de bienestar y progreso. Para ilustrar esta argumentación hacemos referencia a los párrafos a) y b) de la fracción I del Artículo 3o., que, refiriéndose a la educación, consideran a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen polí-

tico, sino como un sistema de vida fundado en el contante mejoramiento -- económico, social y cultural del pueblo. La educación será nacional en -- cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de -- nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa - de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independen- cia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Si bien puede parecer necesaria y conveniente una modifica- ción constitucional en el futuro, a fin de incorporar funciones económicas - y de planeación que no están explícitamente mencionadas, en el período in- mediato puede realizarse el plan. Es decir, que debe proseguirse con la -- planeación de la misma manera que se ha proseguido con la política de de- sarrollo económico, aunque pensando en la conveniencia y necesidad futuras de introducir cambios constitucionales. Después de todo, las leyes están pa- ra servir al hombre y no para limitar las aspiraciones colectivas de progreso- y justicia social aceptadas por la ciudadanía.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Siguiendo las ideas de Adam Smith, David Ricardo y Joseph Schumpeter, sostiene que cada sociedad tiene una existencia fija de "recursos naturales" denominación que se reserva para todos los bienes tangibles no producibles e inagotables de la comunidad; se considera que toda la riqueza natural variable es parte de la existencia de capital de la comunidad. Especifican que cada sociedad tiene una existencia fija de esta clase de recursos naturales que no puede ser afectada por ninguna actividad económica.
- SEGUNDA.- Conforme al pensamiento de Karl Marx, sostiene, que cualquier recurso puede mejorarse o deteriorarse, y en esta forma toda la riqueza material de la comunidad es más o menos agotable o reproducible, o ambas cosas a la vez. Por lo tanto, incluye todos los bienes económicos de la sociedad en la existencia de capital, y considera al término "recursos naturales" como una categoría sin significación.
- TERCERA.- Karl Marx y Joseph Schumpeter consideran que la tasa de crecimiento de la población se determina exógenamente, en tanto que Adam Smith y David Ricardo y algunos autores modernos consideran a la tasa de expansión de la población como una cantidad completamente endógena. Sin embargo, ambas escuelas de pensamiento sostienen que los cambios en la oferta de la mano de obra no establecen limitaciones significativas a la tasa de incremento del producto nacional.
- CUARTA.- De acuerdo con Karl Marx, dice que el carácter de la innovación es lo suficientemente desplazador de mano de obra para mantener el mercado de trabajo en un estado crónico de exceso de oferta.
- La posición de Joseph Schumpeter es que el "desenvolvimiento", que es independiente de las condiciones del mercado de

trabajo, es el principal determinante de la expansión económica. Siguiendo a los miembros de la escuela endógena sostienen que la tasa a largo plazo de crecimiento de la población tiende a adoptarse a sí misma al curso de la demanda en el mercado de trabajo. En cualquier caso, la oferta de mano de obra no es variable que se pueda manipular políticamente.

- QUINTA.- El desarrollo económico es el proceso por medio del cual se transforma una economía cuyo ingreso por habitante tiene una tasa de crecimiento pequeña o negativa, en una economía en la cual el ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenido como una característica permanente a largo plazo.
- SEXTA.- El subdesarrollo no puede achacarse únicamente a la deficiencia de capital, o a la falta de talento de empresa, o a una proporción población-recursos adversa, o a un ambiente institucional poco apropiado. Por lo mismo, un argumento de círculo vicioso que se centra sobre una relación única, tal como la función ahorro-inversión, o a la identidad empresario-innovación, no puede proporcionarnos una explicación completamente válida del subdesarrollo. En lugar de eso, el fenómeno del subdesarrollo debe entenderse en el contexto del total complejo de interrelaciones que caracterizan la vida económica y social de la comunidad.
- SEPTIMA.- La integración es el requisito fundamental para asegurar y --acelerar el desarrollo económico de Latinoamérica, significando la integración un proceso económico y social que destruye barreras (económicas y sociales) entre los participantes en las actividades económicas.
- OCTAVA.- Las oficinas gubernamentales correspondientes deben desempeñar un papel activo en la planeación y desarrollo económico.
- NOVENA.- Los Gobiernos son una institución vital para la introducción de cambios, orientados hacia un fin, en el ambiente socio-cultural y en la tecnología, su vigorosa guía y dirección son necesarios para la modernización eficiente de la vida econó-

mica y social de una nación.

DECIMA. - La planeación económica en México, encuentra su legitimación en el Artículo 133 Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN IRMA, Teorías del Desarrollo Económico, Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1964. p. 110.
- ALLEN R.G.D., Mathematical Economics, Londres 1956, p. 272.
- AUBREY G. HENRY, "Industrial Investment Decisions; A Comparative Analysis". Journal of Economic History 15 Dic. 1955. pp. 333-51.
- BAIN J.S., Industrial Organization N.Y. Wiley 1959. p. 197-201.
- BALSHAW C.S., In Search of Wealth. A Study of the Emergence of Commercial Operations in the Malasian Society of South Eastern Papúa, Vancouver 1955, caps. 5 y 7.
- BAUR P.T. y YAMEY B.S., The Economics of Underdeveloped Countries, Chicago, 1957, pp. 29-31.
- BUCHANAN NORMAN A., Reconsideration of the Cobweb theorem -- "Journal of Political Economy" 47 febrero de 1939, pp. 100-10.
- CAIMCROSS A.K., "The Place of Capital in Economic Progress, en Economic Progress, editado por L.H. Dupriez, Lovaina, 1955.
- CHENERY B. HOLLIS, "Comparative advantage and Development Policy", American Economic Review 51, 1961.
- DAVID RICARDO, Principios de Economía Política y Tributación", Cap. XXXI, En Obras y Correspondencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 53-55.
- DIAMOND WILLIAM, Development Banks, Baltimore, 1957, pp. 7-13.

- FELLNER, "Marxian Hypotheses", *Economic Journal*, 1957, pp. 22-4.
- FROMM ERICH, "Psychoanalytic Characterology and Its application to the Understanding of Culture". Editado por S.S. Sargent y M.W. Smith, The Viking fund: N.Y. 1949. p. 10.
- FROST C.A., *The Economic Development of Communist China* Fletcher -- School of law and Diplomacy.
- FURTADO CELSO, *Teoría y Política del Desarrollo Económico*, Pág. 9, - Editorial Siglo XXI, México 1968.
- GERSCHENKRON ALEXANDER, "The Problem of Economic Development in Russian Intellectual History", Editado por E.J.K. Simmons, - Harvard University Press. Cambridge Mass. 1955. p. 13.
- GILLIN JHON, *The Culture of Security in San Carlos: A Study of a Guatemalan Community of Indians and Latinos Nueva Orleans, - 1951: y Ethos and Cultural Aspects of Personality* Heritage of Conquest, Free Press, Clencoe 11, 1952.
- GIORDON R.A., *Business Leadership in the large Corporation*, Washington 1945, pp. 52 ss. y 99 ss.
- HAAVELMO T., *A Study in the Theory of Economic Evolution*, Amsterdam, 1954.
- HAGEN E. EVERETT, "The Process of Economic Development" *Economic - Development and Cultural Change*, 5, Abril de 1957, -- 202-4.
- HOLMBERG A.R., "The Wells That fails; A attempt to Establish a Stable Water Supply in the Viru Valley, Perú", Editado por E.H.-- Spincer N.Y. 1952, p. 113-23.
- ISAIAH FRANK, *The European Common Market*, Nueva York 1961, pp. - 128-9.
- KALDOR NICOLAS, "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, 1957, p. 592.

- KLUCKHOHN CLYDE, "Universal Categories of Culture" In *Anthropology Today*, editado por A.L. Kroeber, University of Chicago -- Press, Chicago 1953, p. 515.
- LAMPMAN R.J., "Recent Changes in income Inequality Reconsidered". -- *American Economic Review*. Jun. 1954. pp. 251-69.
- LEVIT THEODORE, "The Lonely Crowd and The Economic Man", *Quarterly Journal of Economics* 70, febrero 1956, pp. 112-13.
- LEWIS W.A., *Teoría del Desarrollo Económico*, en *The Economic Journal* 66, diciembre de 1956, pp. 694-7.
- MACLAURIN R.W., "The Sequence from Invention to Innovation and its -- Relation to Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 67, febrero 1953, p. 105.
- MARX KARL, "The British Rule in India, *The New York Tribune*. Junio -- 25, 1853; reproducido en Burns. A. *Handbook of Marxism*. p. 182.
- MENDERSHAUSEN HORST, *Terms of trade between the Soviet Union and - Smaller Communist Countries, 1955-1957*, *Review of Economics and Statistics* 41, 1959.
- MURDOCK G.P., "The Common Denominator of Cultures", in *the Science of Man in the World Crisis*, Editado por Ralph Linton N.Y. 1946, pp. 123-40.
- NASH MANNING, "Economic Nationalism in México". p. 73.
- OZANNE ROBERT, "Impact of Unions on Wage Levels and Income Distribution", *Wartery Journal of Economics*. Mayo de 1958, p. 188.
- PEARSON W. HARRY, "The Economy has no Surplus; critique of a theory - of Development", in *trade an Markest in the Early Empires*, - Editado por K. Polanyi C.M. Aresnsberg y H.W. Pearson, -- Free Press, Glencoc 1957, p. 339.
- PROCESSES AND PROBLEMS OF INDUSTRIALIZATION IN UNDERDEVE -- LOPED COUNTRIES, Naciones Unidas, Nueva York, 1955, pp. 30-8.

- RESTON JAMES, *The New York Times*, 11 de Abril de 1961.
- ROBINSON JOAN, "Marx, Mashall and Keynes", *The Dalhe School of Economics, Occasional Paper No. 9*, 1955, p. 27.
- ROSENZWEIG, "Proceso Poítico y Desarrollo Económico de México", *El Trimestre Económico*, Vol. XXIX (4) México, octubre-diciembre de 1962, Núm. 116. p. 520.
- SAYRES C. WILLIAM, "Disorientation and Status Change", *Southwestern Journal of Antropology*, 1956, pp. 79-86.
- SEGOVIA RAFAEL, "EL NACIONALISMO MEXICANO" Los programas políticos revolucionarios (1929-1964), *Foro Internacional. El Colegio de México*, Abril-Junio de 1968. Vol. VIII, Núm.-4, pp. 355-356.
- SILVIANOV N., "Novii etap y Razvitii Mezhdunarodnovo Sotsialisticheskovo Razdelenie Truda, Voprost Eekonomiki, 2 de de -- 1969, 21.
- SINGER H.W., "Economic Progress in Underdeveloped Countries", *Social Research*, 16, Marzo de 1949, p. 5.
- SCHULTZ, W. THEODORE, *The Economic test in Latin, America, Escuela Estatal de Relaciones Industriales y de Trabajo, Universidad de Cornell, Nueva York, Boletín 35*, agosto de 1956.
- SCHUMFIELD A., *The attack on World Proverty*, Nueva York, Random House, 1960.
- SMITH ADAM, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*, Pág. 52, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- SOLIS LEOPOLDO, "La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910", *Demografía y Economía No. 1*, 1969, pp. 1-25.
- TAYLOR P.S., "Can We Export the New Rural Society", *Rural Sociology*, -- 19, Marzo 1954, pp. 13-20.

WHYTE WILLIAM, El Hombre Organización, Fondo de Cultura Económica. 1961.

WOLF C. y SUFRIN, S.C., Capital Formation and foreign Investment in Underdeveloped Areas, Syracuse 1955, pp. 11-29.

WOLF ERIC, "Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion". American Anthropologist 57, junio de 1955, pp. 462 y 465.

WIONCZEK MIGUEL S., Integración de América Latina, Experiencia y Perspectivas, Fondo de Cultura Económica. México 1964.

ESTA TESIS SE IMPRIMO EN ABRIL DE 1970
EMPLEANDO EL SISTEMA DE REPRODUCCION
XEROX - OFFSET EN LOS TALLERES DE
IMPRESOS OFFSALI-G, S. A., AV. COLONIA DEL
VALLE 831 TEL. 5-25-21-03 OFICINAS MIER Y
PESADO 348-A TEL. 5-25-03-33 MEXICO 12, D. F.