



ARTÍCULOS

Algunos obstáculos al desarrollo y crecimiento de los países latinoamericanos más avanzados, con particular referencia a la Argentina

Estela M. Bee de Dagum

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 10, No. 1-2 (1966): 1º y 2º Trimestre, pp. 13-36.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3599>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Bee de Dagum, E. (1966). Algunos obstáculos al desarrollo y crecimiento de los países latinoamericanos más avanzados, con particular referencia a la Argentina. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 10, No. 1-2 : 1º y 2º Trimestre, pp. 13-36.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3599>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

ARTICULOS

ALGUNOS OBSTACULOS AL DESARROLLO Y
CRECIMIENTO DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS
MAS AVANZADOS, CON PARTICULAR REFERENCIA
A LA ARGENTINA (*)

La edad de oro que una ciega tradición colocó hasta ahora en el pasado está delante de nosotros.

SAINT SIMON

América Latina se ha convertido en los últimos años en un dominio del conocimiento codiciado por los especialistas en los problemas económicos, sociales y demográficos o, en un sentido más amplio, por todos aquéllos que estudian los problemas del Hombre.

La razón de la preferencia hacia este gran continente estriba, quizá, en las múltiples facetas que ofrece su población, donde se han acrisolado en mayor o menor grado, múltiples razas y culturas, dando por fruto un conjunto auténtico que tiene grandes esperanzas de salir de la miseria y la ignorancia que lo oprimen.

Mas, la experiencia de los últimos años, en particular la desdichada década del cincuenta ("desdichada" para América Latina) pareciera oponerse a este deseo común y el panorama se muestra sombrío, a pesar de los esfuerzos de la reciente Alianza para el Pro-

(*) El presente trabajo se publica simultáneamente en francés en un volumen especial sobre el Desarrollo de América Latina, por el Institut D'Etude Economique et Social de l'Université de Paris (Presses Universitaires de France).

greso que no ha dado los beneficios esperados. ¿Quiénes son los culpables de este atraso? ¿Nosotros mismos o el mundo exterior que nos rodea?

¿Cómo podemos progresar? ¿Imitando otras ideologías (occidental o de la Unión Soviética) o buscando nuestro propio estilo latinoamericano de desarrollo?

En la primera pregunta, no cabe la disyuntiva, pues aunque con distintas intensidades, tanto nosotros como el mundo exterior somos los culpables del atraso y para aquéllos que tan sólo creen que el estado de subdesarrollo actual proviene desde afuera, sirvan de ejemplo los datos extractados de una conferencia dada por Felipe Herrera, Presidente del Banco Internacional de Desarrollo, en Georgetown University, cuando dice: "Hace menos de dos siglos, cuando la población de los Estados Unidos no alcanzaba los cuatro millones de habitantes, América Latina sobrepasaba los veinte millones. Nueva York tenía una población de 12 mil personas, frente a 90 mil de ciudad de México y 76 mil de La Habana. A la época de la independencia, las exportaciones sumadas de las trece colonias no excedían de 5 millones de dólares, en tanto que las de América Latina eran treinta veces superiores..."

"Mientras que el siglo XIX se caracterizó para vuestro país como la "gran aventura del hombre" que fue vuestra expansión y vuestro crecimiento en todos los planos, en América Latina entráramos a un proceso distinto".

"Porque mientras ustedes construían un imperio, nosotros nos enfrentábamos, por causas diversas, a la destrucción del nuestro; mientras ustedes, a través de un vigoroso y vital proceso de integración, creaban una poderosa nación, nosotros consagrábamos la desintegración de veinte países. Mientras ustedes se transformaban de país agrícola y productor de materias primas en una nación industrializada, comercialmente activa y financieramente agresiva, en América Latina terminábamos con las bases de un incipiente desarrollo manufacturero, y orientábamos nuestras economías ex-

clusivamente a la exportación de pocos productos básicos al exterior, aún teníamos tiempo de aumentar entre nosotros las tarifas aduaneras y de enconar los choques de feudalismos y provincialismos. Mientras ustedes consolidaban sus formas democráticas de gobierno, nosotros hacíamos de la inestabilidad política y del dominio de pequeños grupos privilegiados, la orientación de nuestra vida cotidiana. Mientras ustedes creaban y desarrollaban formas prácticas de nacionalismo para vuestro desarrollo interno, nosotros aplicábamos los consejos mal digeridos de los economistas del "Laissez faire". Mientras vuestra burguesía trabajaba y ahorrraba, la nuestra versificaba".

Este proceso histórico no puede ser ignorado para explicar la realidad presente ni tampoco para mostrarnos que en este siglo XX, América Latina debe buscar nuevos modelos de desarrollo, distintos a los del desarrollo espontáneo o planificado al estilo socialista, pues ambos fracasaron. Es deber de esta nueva generación desafiar la realidad presente y probar ante la historia que América Latina pudo vencer su subdesarrollo, y que buscó y encontró nuevas fórmulas para ello. No habremos de "resignarnos" ni hacer extensibles a toda América Latina, las palabras de Cosío Villegas cuando escribe (1): "¿Por qué en este país de maravillas hay tanto malestar, tanta pobreza?... Ah!, dice uno: por el cura; el otro dice: por el militar; éste: por el indio; aquél: por el extranjero; por la democracia; por la dictadura; por la ciencia; por la ignorancia; finalmente, por un castigo divino".

Es difícil hablar de resignación en el mundo de hoy; éste vive una realidad distinta a la de sus antepasados. Se ha acostumbrado a los grandes progresos científicos, a milagros de recuperación, a protestas y reivindicaciones sociales, a las transformaciones psicológicas; se ha tornado materialista y en suma, no cree en los castigos divinos sino que trata de *resolver* cuando no *exige* la solución de sus propios problemas.

(1) DANIEL COSÍO VILLEGAS: "Extremos de América", Tezontle, México, 1949, pág. 105 (citado por A. Hirschman en "Controversia sobre Latinoamérica", pág. 15, Editorial del Instituto, Buenos Aires, 1963).

Ante todo, los latinoamericanos tienen plena conciencia que la realidad social y económica que ellos experimentan no es universal. La problemática es bastante conocida, pero son las soluciones las que no dan los resultados esperados. En principio, se considera América Latina como un único conglomerado social y ello es un grave error. Hay más gamas en su subdesarrollo que las que presentan en su nivel de desarrollo los países europeos. Es perentoria la necesidad de una tipología socio-económica que agrupe a las veinte naciones según índices económicos, culturales, etnodemográficos, políticos y de estratificación social, en forma comparable. Constituye el primer paso serio dirigido hacia el progreso.

Nosotros usaremos la tipología de Roger Vekemans y L. L. Segundo ⁽²⁾ y estudiaremos dos de los seis grandes grupos que abarcan a todos los países latinoamericanos, a saber: a) el llamado "cono sud" con Argentina, Chile y Uruguay, caracterizados por ser más desarrollados que sus países hermanos, pero cuyas tasas de crecimiento han sido muy bajas después de la postguerra; y b) el grupo formado por México y Brasil que es el más sugestivo y auténtico de América Latina; aunque sus países están menos desarrollados que los anteriores, sus tasas de crecimiento fueron más altas durante los últimos veinte años.

Las naciones integrantes de estos dos grupos serán consideradas en este trabajo como las "más avanzadas" no sólo porque los indicadores alcanzan los valores más altos, sino también porque en ellos se ha superado bastante la etapa de autoincriminación y son muy vivos los deseos y las esperanzas de romper los escollos que detienen su progreso ⁽³⁾.

El propósito final es señalar los obstáculos más importantes a su crecimiento y desarrollo y creemos con ello hacer un poco más

(2) Unesco: Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina. Vol. 1, 1962.

(3) No se han considerado otros países como Venezuela, Cuba, Colombia y Panamá, a pesar de tener ingresos per cápita superiores a Brasil y México, por la manifiesta desigualdad en la distribución de los ingresos y los valores que alcanzan los otros indicadores.

OBSTACULOS AL DESARROLLO Y CRECIMIENTO

fácil la tarea de su eliminación, la cual corresponderá a los sujetos macroeconómicos y macropolíticos de las decisiones con la colaboración popular, poniendo en práctica las soluciones más acertadas a la realidad y momento histórico que ellos vivan. "América Latina ha vuelto a la escena internacional" nos dice Jacques Lambert; y agregamos nosotros "y debe triunfar".

OBSTACULOS AL CRECIMIENTO

Los términos crecimiento y desarrollo son frecuentemente confundidos en la literatura económica y se utilizan equivocadamente como sinónimos (4). Sin pretender entrar en una rigurosa semántica, es indispensable aclarar los significados de estos conceptos para poder explicarse por qué países como Venezuela, con una alta tasa de crecimiento del producto por habitante (para el período 1950-58 alcanza el 6% anual) son sin embargo menos desarrollados que Gran Bretaña cuya tasa ha sido del 1,9% anual para el mismo período. Debe distinguirse, entonces, lo que es una economía del crecimiento de una economía del desarrollo.

Según François Perroux, el crecimiento puede definirse como "el incremento permanente de la dimensión de una unidad económica, simple o compleja, realizado en los cambios de estructuras y eventualmente de sistemas y acompañado de progresos económicos variables". El índice más común que se utiliza para medir el crecimiento de la dimensión, es el producto bruto total. En algunos países latinoamericanos, al considerar el crecimiento demográfico, la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante suele ser negativa. Tal como lo indica a continuación el Cuadro 1, los países del cono sur son los que tuvieron tasas más bajas, después de la Segunda Guerra Mundial.

(4) Para una diferenciación precisa, véase François Perroux, "L'Economie du XXème siècle", P.U.F. 1961. Igualmente en "L'Univers économique et social", t. IX de L'Encyclopédie Française Larousse.

CUADRO 1

VELOCIDAD DE CRECIMIENTO EN ALGUNOS PAISES
LATINOAMERICANOS ENTRE 1950-8
(Tasas anuales- acumulativas)

Países	Producto Total	Población	Producto por habitante
Argentina	0,7	2,1	-0,4 (1)
Uruguay	1,0	1,7	0,2 (2)
Chile	2,8	2,2	0,6
México	5,7	2,6	3,1
Brasil	6,2	2,5	3,7

Fuente: UNESCO op. cit., pág. 128.

- (1) Esta tasa debiera ser -1,4 aceptando las tasas de las dos columnas anteriores.
(2) Esta tasa debiera ser 0,7 aceptando las tasas de las dos columnas anteriores.

Los obstáculos que se opusieron al crecimiento se manifestaron tanto en el sector interno como en el sector externo de las economías. En el primero, deben considerarse: A) La carencia de verdaderas industrias motrices o claves; B) El estancamiento del sector agropecuario; C) El insuficiente capital de infraestructura. En el segundo, la disminución de la capacidad para importar.

A) *La carencia de verdaderas industrias motrices*

Una economía en crecimiento, según las palabras del eminente profesor francés François Perroux "se nos ofrece como una combinación de conjuntos relativamente activos (industrias motrices, polos de industrias y de actividades geográficamente aglomeradas) y de conjuntos relativamente pasivos (industrias propulsadas y regiones

dependientes de polos geográficamente aglomerados). Los primeros inducen sobre los segundos los fenómenos de crecimiento”.

El estancamiento en la tasa de crecimiento que experimentaron los países del cono sud a fines de la década del cuarenta y casi toda la del cincuenta, en particular Argentina, se debió fundamentalmente a la carencia de verdaderas industrias motrices. El desarrollo industrial avanzado que prácticamente se iniciara después de la Crisis Mundial de 1929, se orientó a la producción de bienes de consumo, desarrollando tan sólo las etapas finales del proceso. En consecuencia, fue cada vez más fuertemente dependiente de la capacidad de importar productos intermedios, bienes de capital y equipos. Evidentemente, para un país no desarrollado que recién se iniciaba en la industria, el camino más fácil y provechoso, a corto plazo, era el seguido por Argentina. Las industrias livianas son de una tecnología y organización relativamente simples. Requieren un coeficiente capital-obrero bajo, mano de obra poco especializada y son inversiones que pronto rinden altos beneficios. A diferencia de éstas, las industrias llamadas pesadas (siderurgia, electro-metalúrgicas, química, combustibles, petro-química y otras) se caracterizan por su elevada complejidad técnica y administrativa, por la necesidad de un alto coeficiente de capital-obrero ocupado, personal altamente especializado, por un largo proceso de gestación previo a la obtención de las ganancias y por requerir cuantiosas inversiones. Orientada libremente o, más propiamente, guiada por el único motivo de la ganancia, la estructura industrial argentina no resulta integral. Era indispensable la intervención del Estado para fomentar y crear en zonas estratégicas industrias claves que actuarían como verdaderos polos de crecimiento.

Si se observa la curva de crecimiento de la industria, se distinguen claramente dos períodos: uno, desde 1930 a 1948, caracterizado por desarrollo sostenido; y otro, a partir de 1948 hasta fines de la década de los cincuenta, caracterizado por un estancamiento causado principalmente por no desarrollar a su debido tiempo las industrias básicas y agravado por la disminución en la capacidad para importar.

Prácticamente, hacia 1950 el país se había autoabastecido de bienes de consumo. El porcentaje de las importaciones en los mismos se redujo de un 40% aproximadamente para 1900 a un 6,4% en 1950, para bajar en 1960 a un 3,3%. Pero las importaciones en insumos, bienes de capital y elementos del transporte fueron cada vez mayores. Así, mientras para 1900 representaban cerca de 59% del total de las importaciones, en 1945-49 llegaron al 78% y se mantuvieron hasta 1960, año en que alcanzó el 82%.

Durante el primer período, la guerra y los años posteriores, difíciles para los países beligerantes, permitieron un aumento de las exportaciones que junto a una demanda interna, incrementada por la imposibilidad de importar bienes de consumo, facilitaron el desarrollo de las industrias livianas. Mas, cuando se presentaron los años propicios para un cambio en la estructura industrial, el gobierno optó por la repatriación de la deuda externa y la nacionalización de los servicios públicos. Tales años propicios, fueron 1945, 1946, 1947 y 1948, ya que durante los mismos existía una fuerte reserva de divisas, una mano de obra técnica bastante especializada que había aumentado con las corrientes inmigratorias y una producción industrial de bienes finales que satisfacía casi totalmente la demanda interna y requería cada vez más bienes de capital, insumos, combustibles y lubricantes.

El gobierno tampoco se preocupó de la desconcentración industrial, permitiendo la existencia de una estructura desarticulada que se volvió crónica. El 80% del total de la producción industrial, de la mano de obra ocupada y del número de establecimientos, se concentra en el Gran Buenos Aires y Santa Fe. Esta zona industrial no es un verdadero espacio polarizado con respecto al interior del país, ya que lejos de "irradiar" su crecimiento y desarrollo, lo "concentra" y empobrece cada vez más las otras provincias. Situación comparable en el campo internacional a la que ejercen las grandes potencias sobre las pequeñas naciones.

Luego, dos son los grandes obstáculos que se oponen al crecimiento industrial argentino: uno, la deficiencia de industrias pesa-

das, que actuarían como industrias motrices; y el otro, la inarticulación del gran centro industrial con el resto del país.

Brasil y México, distintos a la Argentina, trataron de desarrollar sus industrias livianas sin descuidar las industrias básicas. El incremento en su producción total fue tal, que en los últimos años desplazaron a la Argentina al tercer lugar en la participación de la producción industrial de toda América Latina.

En México, por ejemplo, el desarrollo de las industrias de bienes de capital durante el período 1939-50 fue mayor que la de los bienes de consumo. Así, mientras la producción de las dos principales industrias de bienes de capital, cemento y hierro y acero, alcanzó en promedio el 12% y el 10% respectivamente por año, la producción anual de las dos más importantes industrias de bienes de consumo, textiles y azúcar, subió sólo el 5%.

El proceso de industrialización siguió el orden lógico de sus etapas gracias a la intervención oportuna del Estado y de ese modo fue posible un crecimiento industrial sostenido hasta la fecha, sin mostrar signos de estancamiento ni estrangulamiento importantes.

En Brasil, también se desarrolló la industria más equilibradamente que en la Argentina. No se descuidaron las industrias pesadas, y la concentración industrial, aun cuando observó la tendencia histórica a localizarse en el Sur, no llegó a registrar las exageradas cifras de la Argentina. En 1950, el porcentaje de obreros industriales ocupados en San Pablo alcanzó el 38,6% y en el Nordeste el 17%.

En general, el desarrollo industrial en los dos grandes grupos estudiados viene guardando estrecha relación con sus tasas de crecimiento económico desde hace más de treinta años.

B) *El estancamiento del sector agropecuario*

De los países considerados, la Argentina sufrió más intensamente el impacto del estancamiento en el sector agropecuario, no sólo por la sensible reducción en el volumen de su producción y exportaciones, sino también por ser su principal renglón de divisas. La cosecha del trigo en 1958 era un 8% más baja que la de 1948

y la del maíz se había reducido en el mismo período en un 33% sin haber aumentado los otros cultivos.

En el cuadro 2 se observan las distintas tasas de crecimiento y la contribución al producto bruto interno, del sector agropecuario para varios países. En general, para toda América Latina, mientras la tasa de crecimientos del sector agropecuario alcanzaba la exigua cifra del 3% para el período 1950-58, la población crecía al mismo tiempo al 2,5% anual en promedio.

CUADRO 2

TASA DE CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO ENTRE 1945 y 1958 Y SU CONTRIBUCION PORCENTUAL AL PRODUCTO BRUTO INTERNO EN EL PERIODO 1945-1947

<i>País</i>	<i>Tasa de Crecimiento</i>	<i>Contribución Porcentual al P.B.I.</i>
Argentina	1,2	19,5
Chile	1,9	17,6
México	7,2	18,6
Brasil	3,9	30,8

Fuente: UNESCO, op. cit., págs. 133 y 143.

Es evidente que la alta tasa de crecimiento de México se debe a la reforma agraria, la cual, si bien iniciada a comienzos del siglo, tuvo éxito recién con la Presidencia de Cárdenas al crearse el Banco Ejidal que ayudaba financieramente a los ejidatarios.

Factores no controlables, como las malas cosechas, provocadas por sequías prolongadas, plagas y enfermedades, fueron las causas inmediatas del descenso en la producción agrícola argentina.

Mas, el problema tiene raíces hondas. Otros son los motivos que exigen una inmediata consideración. Ellos son: 1) El fin de las fronteras y la consecuente necesidad de cambiar de sistema de cul-

tivo; 2) la mecanización del agro a fin de sustituir la emigración de la mano de obra y aumentar la productividad del sector; y 3) la urgencia de una reforma agraria integral que no solamente atienda al régimen de tenencia de la tierra, sino que brinde además asistencia técnica a los agricultores, asistencia financiera a través de las cooperativas y por último, mediante un adecuado ordenamiento del crédito agrícola, facilite la colocación del producto y defienda los precios de exportación. Estas causas se hacen fácilmente extensibles tanto a Chile y Uruguay, como al resto de los países latinoamericanos. De todas ellas, la reforma agraria ocupa un lugar clave; y a pesar que es difícil hablar de la misma sin caer en el pasionismo político, es impostergable cambiar el sistema de explotación formado por grandes latifundios y numerosos minifundios que atentan contra la productividad del sector agropecuario. Muchos autores se han limitado a tratar solamente el aspecto del régimen de tenencia de la tierra, mas es indispensable considerar otros, relacionados con el crédito, las cooperativas, el sistema impositivo, la ayuda técnica, etc. Si la reforma no es integral, no dará sus frutos, como ocurrió concretamente con las reformas en Bolivia, en Guatemala e incluso en la de Venezuela aún de reciente data. La persistencia de una estructura agraria arcaica está favorecida por la carencia de capitales, medios de transporte, la resistencia de las clases campesinas a los cambios bruscos y por sobre todo, en América Latina, los latifundios se encargan de perpetuarla. De allí que si bien pueden repartirse las tierras públicas, el objetivo esencial de la reforma no se habría logrado pues lo que importa es: 1º) Hacer desaparecer una clase social, los terratenientes, a quienes la concentración de la tierra les da un gran poder político y económico y cuyos intereses no concuerdan con los de su país; y 2º) Integrar las clases rurales a la vida nacional.

El porcentaje de concentración de la tierra en América Latina es superior al de cualquier región del mundo de dimensiones semejantes. Casi el 90% pertenece a un 10% de propietarios. En Argentina, la tierra cultivada por los "chacareros" bajo la forma de arrendamientos, aparcería, etc., representaba el 53% para 1947, ha-

biéndose aumentado el porcentaje en años posteriores. Se explica así, que actualmente más del 70% de los cultivos de maíz y más del 65% de las tierras dedicadas a otros cereales no pertenezcan a sus propietarios.

En el Uruguay, aproximadamente un tercio de la tierra cultivada es trabajada por los arrendatarios. En los países restantes, el arrendamiento no se destaca en su forma pura.

A los trabajadores campesinos, por lo general, no se les paga en efectivo sino con el usufructo temporario o tradicional de una parcela de tierra. A cambio de esto, el colono debe trabajar la hacienda un número determinado de días y también miembros de su familia están obligados a colaborar en las tareas del campo o en la casa de los propietarios. Este sistema, que es el predominante en América Latina, se conoce como sistema de colonos.

Los colonos reciben distintos nombres según los países. En Chile los llaman inquilinos; en Ecuador, guasipungos; en Perú, yanaconas; en Venezuela, conuqueros. El sistema es ineficaz como base de desarrollo económico, pues no tiene ningún incentivo para aumentar la productividad.

Y sin embargo, a pesar de que las condiciones de trabajo rayan en la servidumbre y que la productividad del sector agrario es muy baja, los gobiernos no siempre se "animan" a realizar la reforma agraria. Entre otros, tal el caso de Chile, cuyo gobierno respondió a un cuestionario de las Naciones Unidas de la siguiente manera: "Debido a la estructura económica y política del país, es difícil llevar a cabo la reforma agraria en Chile. Los terratenientes que se verían afectados por cualquier acción de naturaleza económica, política, administrativa, legal o social, se opondrán vigorosamente a su implantación y su influencia política y económica es muy poderosa" (5). Respuesta muy valiente por lo sincera aunque muy cobarde por su contenido. Ejemplos de esta naturaleza abundan en América Latina, aun cuando la desaparición de los latifundios es inevitable

(5) Naciones Unidas: "Progress in Land Reform", Department of Economic Affairs, New York, 1954, pág. 43 (citado por Thomas F. Carrol: El problema de la reforma agraria en América Latina, en Controversia sobre Latinoamérica, op. cit.).

y tarde o temprano, por una revolución o por medios pacíficos y democráticos, se llevará a cabo. Mientras tanto el sector agropecuario latinoamericano sufre social y económicamente las consecuencias que implica la existencia de ellos.

C) *El deficiente capital de infraestructura*

Sin buenos medios de transporte y comunicación, sin una red amplia de difusión de precios y de flujos reales y monetarios, es imposible concebir un crecimiento económico integral, al menos en un sentido horizontal. Sólo se forman oasis de crecimiento débilmente interconectados y rodeados de vastas regiones prácticamente desérticas que permanecen oprimidas por la miseria y la ignorancia, tal como ocurre con los países latinoamericanos considerados, a pesar de ser los más avanzados.

La deficiencia en el capital de infraestructura, traducida particularmente en medios de transportes, caminos, energía y combustibles, suele ser frecuente hasta en los propios países desarrollados, quizá por tratarse de inversiones que tienen, a corto plazo, un sentido social más que económico y necesariamente deben ser realizadas en gran medida por el Estado.

En los países latinoamericanos la necesidad se agrava por los escasos recursos con que cuentan los poderes públicos para solucionar el problema. Así, en la década del cincuenta y para algunos países como Argentina, desde la postguerra, se ha estancado la tasa de inversión, principalmente en caminos y medios de transporte. En Argentina, mientras el gobierno se preocupó desde 1958, del autoabastecimiento del petróleo, lográndolo casi totalmente a fines de 1961, descuidó completamente la construcción de carreteras y medios de transporte. Por ejemplo, el capital en ferrocarriles representa hoy en día, aproximadamente el 50% del existente en el período 1925-1929; en carreteras, mientras al comienzo de la Segunda Guerra Mundial existían 53.000 km. en 1958 apenas alcanzaban a 57.000 km., muchos de los cuales estaban en pésimas condiciones.

A la escasez general de capital de infraestructura existente debe agregarse la mala distribución del mismo. La mayor parte de las inversiones se hicieron por empresas privadas extranjeras, las que se preocuparon a fin de hacerlas altamente rentables, de orientarlas a los grandes centros de producción y exportación y consumo y allí donde las condiciones topográficas del terreno no volvieran muy costosa la construcción. En Argentina las líneas férreas terminan todas en la ciudad de Buenos Aires, al igual que las rutas nacionales.

Las inversiones, por capitales privados en la infraestructura de América Latina dejaron de interesar a los mismos, mucho antes de que los países estuvieran suficientemente dotados de medios de transporte, energía y servicios públicos. Queda por hacer precisamente lo más costoso y lo que rendirá menos utilidades.

En México el estancamiento no se presentó tan agudamente como en Argentina, aunque el problema en sí es mayor debido a que las dos terceras partes de su territorio es montañoso, lo que explica la comunicación entre las grandes ciudades, descuidándose el resto. El gran impulso que tuvo la construcción de caminos durante la guerra se detuvo después de 1950. Mientras para 1939 contaba con 9.000 Km, que llegaron a 18.500 Km. en 1946, diez años más tarde sólo había subido a 28.000 Km. y la longitud de vías férreas se había estancado desde 1948.

En Brasil, las líneas y carreteras no se alejan de la costa y varios economistas han sostenido la inexistencia de un verdadero mercado nacional por este motivo. Los gobiernos de la mayoría de los estados, tanto los más prósperos, como San Pablo, hasta los más atrasados del Nordeste, están acordes en sostener que el transporte debe tener prioridad dentro de los requisitos a cumplir para fomentar el desarrollo.

La gravedad del problema se pone de manifiesto claramente a través de una experiencia de Higgins, ocurrida durante su estadía en Brasil, quien relata cómo una gran fábrica de vinos, situada en una pequeña ciudad de Río Grande del Sur, tuvo que desmantelarse y trasladarse a San Pablo por carretera, porque los propietarios no encontraban fletes marítimos para transportar sus miles de litros

de vino a los mercados de Río de Janeiro y San Pablo. El resultado fue una aglomeración en San Pablo y el aumento del desempleo en aquella pequeña ciudad (6).

D) *El estrangulamiento externo: La disminución de la capacidad para importar*

Tal como lo dijera Prebisch: "En América Latina la realidad está socavando el esquema obsoleto de la división internacional del trabajo". Y la verdad es ésa. Ya no funciona la teoría de los costos comparados y los países latinoamericanos vienen sufriendo por más de treinta años un deterioro casi permanente en la relación de los índices de precios de exportación e importación. Que se la quiera reconocer como "ley" o no, poco importa por el momento; pero sí interesan, en cambio, las nefastas consecuencias que balanzas de pagos con saldos negativos producen en economías cuya fuente principal de divisas provienen de sus exportaciones, que representan un alto porcentaje en el producto bruto nacional. Más aún, si se considera que el factor dinámico de las economías de estos países, hasta la gran depresión, estaba en su comercio exterior y que hoy en día deben inevitablemente centrarlo en sus inversiones internas, lo que presupone cambios estructurales, puede deducirse inmediatamente la complejidad que trae aparejada la disminución de poder de compra de las importaciones.

Los países avanzados que venimos estudiando intentaron superar la situación tratando de industrializarse, pero han desarrollado solamente las industrias livianas, debiendo importar los productos intermedios y bienes de capital. De este modo se produjo una sustitución de las importaciones, reduciéndose las de bienes de consumo y aumentándose las de insumos, equipos y bienes de capital. Y como las exportaciones han venido disminuyendo su poder de compra, la capacidad para importar, al contraerse, ha creado un serio inconveniente al comprimir las importaciones a un nivel tan bajo que resulta im-

(6) UNESCO: op. cit., vol. 2, 1963, pág. 161.

posible ir más allá sin provocar el estancamiento del crecimiento industrial.

En Argentina, en el período 1950-60, la balanza comercial fue siete veces negativa. El gobierno estableció casi permanentemente un tipo de cambio fijo que sobrevaluaba el peso argentino, favoreciendo las importaciones indiscriminadas y obligándolo a recurrir a precios retributivos para los exportadores a fin de compensar con los precios internos. En Brasil, la reforma cambiaria de 1953, constituyó un retorno al régimen de cambio fluctuante, el único que ha permitido que la balanza de pagos funcione sin serios trastornos.

El deterioro en los términos del intercambio en toda América Latina se hizo más agudo en los últimos diez años (7) y se atribuye fundamentalmente a la lentitud con que crece la demanda de productos primarios comparada con los industriales, o sea que la elasticidad ingreso de la demanda de los primeros es baja. Todo esto ha sido explicado abundantemente en la literatura económica, pero conviene agregar algo más y es que el análisis se ha hecho teniendo en cuenta tan sólo los principales centros occidentales que han sido los mercados tradicionales de América Latina y aún lo siguen siendo. Pero el mundo se ha transformado bastante también en los últimos treinta años y hoy existen otros países que necesitan grandes cantidades de productos primarios, en particular alimenticios (lo que favorece más a Argentina) y que serían muy buenos compradores, como la Unión Soviética, la China continental, la India, el Japón y otros países de Europa Oriental y el Asia y los mismos países latinoamericanos entre ellos. Pero poco se ha tenido esto en cuenta y mientras los gobiernos latinoamericanos cuestionan ideologías políticas y las consecuencias que tratados de comercio con esas naciones

(7) Según el Dr. Prebisch, si se toma como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del período 1950-4, el efecto del deterioro en el de 1955-60 se estima en 7.400 millones de dólares, anulándose un 60% del incremento anual de exportaciones. Por su parte, las entradas netas de capital exterior en 1955-60 se estiman alrededor de 7.700 millones de dólares a precios 1950-4, o sea que el efecto de la relación de precios de intercambio fue anular el poder de compra adicional que las economías subdesarrolladas habían logrado por este concepto ("Hacia Una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 94).

podrían acarrearles, la mayoría de los países industrializados occidentales no se preocupan de ello y allí donde pueden vender sus productos, lo hacen. Por cierto que la comercialización es un aspecto muy importante, tal vez más importante que la producción misma. Conservar los mercados tradicionales y lograr otros nuevos, he allí el éxito del comercio exterior para América Latina. No hay tal disminución de la demanda en un sentido "mundial" y si no, ¿cómo se explica que más de los dos tercios de la población del mundo esté subalimentada? Además se ha operado, sin duda alguna, una cierta sustitución de oferentes de los productos de latinoamérica. Concretamente, los productos agropecuarios argentinos, tanto como el propio café brasilero, el caucho y el mismo algodón mexicano han sufrido la competencia de sus similares de Estados Unidos, que últimamente hasta ha intentado exportar carne (8).

Según un informe de la FAO sobre la Situación de los Productos Básicos-1961, los dos rasgos más importantes de la economía cerealista mundial en 1960 fueron el aumento de los embarques de trigo efectuados por los Estados Unidos en virtud de programas especiales, hasta aproximarse a los diez millones de toneladas —o sea la mitad del intercambio comercial mundial de trigo— y la aparición en escena de Asia —la gran zona productora y consumidora de arroz del mundo— en calidad de gran importador regional de trigo, sobrepasando en importancia, por primera vez, a la Europa Occidental. Las condiciones de favor consisten en la posibilidad del país importador de pagar en su propia moneda. También están las operaciones de trueque, aunque no son tan favorables para los importadores. En el Cuadro 3, a continuación, es fácil observar el significativo cambio producido en el volumen de las exportaciones e importaciones de cereales en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial y recientemente. Mientras entonces, Europa Occidental era el principal comprador y Argentina el principal proveedor, actualmente

(8) Para el caso del café brasilero tipo arábica, la competencia se manifiesta por los cafés instantáneos, para los cuales se utilizan los granos africanos tipo robusta que son más fuertes y baratos; el caucho natural se considera hoy casi una utopía y los algodones mexicanos se enfrentan con las fibras sintéticas.

CUADRO 3

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES POR REGIONES Y
PAISES SELECCIONADOS
(en miles de toneladas métricas)

	1934/35 - 38/39 (promedio)	1959/60
EUROPA OCCIDENTAL		
<i>Importaciones</i>		
Trigo y harina	12.580	10.960
Centeno	1.060	700
Maíz	8.330	8.790
<i>Exportaciones</i>		
Trigo y harina	1.380	3.560
Centeno	80	100
Maíz	610	620
EUROPA ORIENTAL		
<i>Importaciones</i>		
Trigo y harina	60	1.840
Centeno	45	50
Maíz	350	80
<i>Exportaciones</i>		
Trigo y harina	2.120	225
Centeno	640	80
Maíz	690	200
ASIA		
<i>Importaciones</i>		
Trigo y harina	1.900	11.500
Centeno	6	—
Maíz	250	1.310
<i>Exportaciones</i>		
Trigo y harina	970	235
Centeno	21	25
Maíz	770	470

OBSTACULOS AL DESARROLLO Y CRECIMIENTO

ESTADOS UNIDOS

<i>Importaciones</i>		
Trigo y harina	726	227
Centeno	83	107
Maíz	835	28
<i>Exportaciones</i>		
Trigo y harina	1.535	13.789
Centeno	39	117
Maíz	798	5.466

ARGENTINA

<i>Importaciones</i>		
Trigo y harina	—	—
Centeno	—	—
Maíz	—	—
<i>Exportaciones</i>		
Trigo y harina	3.295	2.109
Centeno	124	79
Maíz	6.527	3.171

Fuente: FAO — Estadísticas del Comercio Mundial de Cereales, 1959-60.

Europa Occidental ha tratado de autoabastecerse. Los principales importadores ahora son Europa Oriental y Asia, en tanto que Argentina ha disminuido el volumen de sus exportaciones, siendo sustituida por los Estados Unidos, que para el período 1934-5 - 1938-9 exportaba casi el 50% en trigo y harina del volumen de Argentina, mientras en 1959-60 sus exportaciones eran siete veces superiores a las de nuestro país. El comercio mundial de granos creció permanentemente en los últimos veinticinco años, pasando de aproximadamente 33 millones de toneladas a 54 millones, para 1959-60.

La disminución de las exportaciones de cereales en Argentina, se vio agravada por la disminución también en carnes mientras aumentaba la producción en América del Norte y Europa Occidental.

En resumen, la experiencia de los últimos años ha demostrado que en materia de productos agropecuarios Europa Occidental prácticamente se ha autoabastecido y no puede ser considerado un comprador que "necesite mucho" lo cual perjudica a la Argentina. En

cambio deben jugar un papel cada vez más importante Asia y la Unión Soviética, aun cuando se ha presentado un competidor muy serio que es Estados Unidos, ya que éste puede otorgar planes crediticios muy cómodos para favorecer sus ventas y su política mundial. En general, toda América Latina perdió participación en el comercio internacional. Las ventas en los años 1948-50 representaban el 11,5% de las exportaciones mundiales, en tanto que hacia 1959/60 fueron el 7% (inferior a las registradas en 1928, 1935 y 1938). Aunque hubiera obstáculos del lado de la oferta que facilitaron la disminución de las exportaciones argentinas, tales como la inflación interna, la sobrevaluación cambiaria, el aumento del consumo interno, la ausencia de una política definida de diversificación de las exportaciones, etc., debemos insistir que fundamentalmente fue causada por la presencia de productos sustitutivos procedentes de otras regiones, con eventuales ventajas competitivas y por sobre todo en virtud de un deliberado trato de preferencia comercial a los territorios dependientes o asociados a los países europeos (9).

OBSTACULOS AL DESARROLLO

Ya señalé anteriormente que el crecimiento y el desarrollo son dos conceptos distintos aunque no desconectados entre ellos. El crecimiento es en cierta medida, el aspecto económico cuantitativo del desarrollo, o sea, todo desarrollo presupone el crecimiento, pero éste por sí solo no es suficiente para explicarlo.

François Perroux, quien fuera uno de los primeros economistas en exponer en forma sistemática y científica la distinción entre ambos conceptos, dice que: "el desarrollo es la combinación de cambios mentales y sociales de una población que la torna apta para hacer crecer, en forma acumulativa y permanente, su producto real global" (10).

Son muchas las definiciones dadas sobre el desarrollo, pero la mayoría de las mismas se refieren a los aspectos económicos, ya sean

(9) Un extenso comentario sobre esto puede leerse en "Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra". Naciones Unidas, 1963.

(10) "L'Economie du XXème Siècle", op. cit., pág. 155.

cuantitativos o cualitativos, en tanto que la definición de Perroux es más completa, pues considera además los aspectos sociales o, más propiamente, "la combinación de cambios mentales y sociales". Y es justamente sobre estos últimos que concentraré la parte final de mi estudio, pues sostengo que una política de cambio social en América Latina es impostergable, y que la misma debe dirigirse a la eliminación de la heterogeneidad cultural y a una mayor disociación en el poder, pues estos son los obstáculos más serios a su desarrollo. En el caso de Argentina, por ejemplo, es patente observar cómo, a pesar de una situación económica bastante aceptable, la sociedad vive permanentemente en conflictos, al punto tal que el gobierno nacional, en numerosas situaciones, sólo se ha sostenido por las armas. Detenido su crecimiento económico, hace ya casi quince años, algunas de cuyas causas se analizaron en páginas anteriores, los conflictos sociales han aflorado deteniendo el desarrollo; y en esta etapa del mismo, tanto uno como el otro se refuerzan mutuamente. A ello cabe agregar el estancamiento en sus instituciones, las cuales no se adaptan en ningún sentido a la realidad actual, la falta de una concepción nacional que afirme la necesidad de engrandecer el país y luchar firmemente por su progreso (por el contrario la preocupación central de los sectores de la producción es discutir su participación en el producto nacional, pero no preocuparse por acrecentarlo) y un sistema legal que en sus formas es sumamente moderno y tiene poco o nada de objetable, pero que en la práctica sigue rigiéndose por los cánones de la sociedad tradicional.

Mas, detengámonos y analicemos el por qué de esta heterogeneidad cultural y disociación del poder que tanto influyen en contra del desarrollo de los países que estamos estudiando.

Conviene señalar que las sociedades latinoamericanas, en general, pasan por la etapa de transición en la cual se van desintegrando los elementos que caracterizan a las sociedades tradicionales, para acercarse a las modernas. Por supuesto que no todas están en el mismo nivel y así, mientras la Argentina está más cerca del extremo de las modernas, los países del Caribe lo están de la tradicional y otros como México y Brasil, en el medio; y, ya veremos cómo, tam-

bién, según sea el grado de avance, la heterogeneidad cultural y la disociación del poder pueden actuar muy diversamente.

Se dice que hay heterogeneidad cultural "si los individuos situados a un nivel semejante en la estructura del poder muestran entre sí diferencias apreciables en la forma como cumplen las funciones del sistema cultural y especialmente la de evaluación. Entendemos por tal la tarea de formular juicios sobre las realizaciones de la sociedad y de proponer soluciones para corregir deficiencias"⁽¹¹⁾.

Según los estratos sociales y según la mayor y menor proximidad al poder, los individuos evalúan muy distintamente y sus juicios tienen también mayor o menor influencia. Por lo general, las élites del poder son las que se encuentran en mejores condiciones para evaluar y generar ciertos tipos de cambios, pero las mismas no los aconsejarán en la medida en que éstos atenten contra su propia estructura de poder. Ahora, en las sociedades tradicionales, las élites pueden por sí solas cumplir las escasas tareas del gobierno, pero a medida que la sociedad se moderniza, las funciones se especializan y requieren cada vez mayores cantidades de personas capacitadas para cumplirlas y deben extraerse de otros sectores. En consecuencia, deben dar cabida a individuos procedentes de otros grupos sociales y es aquí donde se inicia la disociación del poder. La disociación del poder en su proceso incipiente no puede impedir que la heterogeneidad cultural atente contra una mejor comprensión entre los organismos que deben cumplir las tareas del mando. Por ejemplo, las formas de evaluar de los que cumplen las tareas culturales pueden discrepar de las de los que cumplen las tareas económicas y como muchas veces para realizar cualquiera de ellas es necesaria la complementación, se crean serios conflictos.

Volviendo al caso de la Argentina, se puede señalar que mientras el país registraba una alta tasa de crecimiento económico, la actitud y la orientación evaluativa de la gente estaba dirigida hacia aspectos económicos. Pero al estancarse aquélla, los conflictos socia-

(11) AHUMADA, Jorge: "Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social: el caso de Venezuela", en *Revista América Latina*, abril-junio, 1964.

les que estaban adormecidos y que se iban acumulando, han despertado violentamente, atentando contra el desarrollo y contribuyendo a agudizar el estancamiento en la tasa de crecimiento.

Camilo Dagum ⁽¹²⁾ ilustra el problema cuando escribe: "En una sociedad de masas, éstas deben participar activamente en la vida nacional. Pero, si la sociedad de masas existe y no pertenece a las estructuras nacionales entonces dichas estructuras no funcionan. Esta es la característica de nuestro país. Existe una sociedad de masas bastante al margen de las estructuras nacionales, lo que provoca permanentes conflictos entre macrodecisiones al nivel superior y medio del poder. Las estructuras del poder político visible no pueden funcionar, porque necesitan contar con las masas y las fuerzas armadas. Nuestra realidad actual es que, si cuenta con una no puede contar con la otra y, como ocurrió recientemente, al no contar con ninguna de las dos, se destruyó el régimen político".

De este modo, los obstáculos al crecimiento y al desarrollo no son meramente de origen externo, pues si bien en buena medida es cierto en lo que al crecimiento se refiere, pierde fuerza cuando se analiza la estructura social, donde es fácil advertir que los obstáculos al desarrollo tienen profundas raíces internas.

Los casos de Brasil y México son diferentes. Personalmente tengo mayores esperanzas de que en dichos países el proceso de desintegración de la sociedad tradicional no conduzca a la situación de Argentina. En México, por ejemplo, la disociación del poder desapareció al concentrarse éste en un partido nacional, el que gobierna desde la Revolución; lo que permite la continuación del proceso de modernización a un costo social menor. Además existe una verdadera mística nacional que estimula las grandes realizaciones y que se afirma en una profunda admiración por todo lo que sea autóctono. Es motivo de fundado orgullo ser descendiente de indios y la civilización azteca es venerada. Cosa semejante, a su manera, acontece en Brasil, el cual ha cumplido la inmensa tarea de adaptar técnicas europeas en un ambiente tropical completamente diferente.

(12) CAMILO DAGUM: "Sociedad de Masas y Técnica Social", Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1963.

Por el momento, como en ambos países el crecimiento económico es sostenido, la sociedad fija su atención en este aspecto.

El desarrollo surge así, casi como una consecuencia natural del crecimiento económico y no parece haber otros obstáculos al mismo que no sean los propios del crecimiento.

ESTELA M. BEE DE DAGUM