

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

LOS ESTADOS UNIDOS
Y EL
SUBDESARROLLO
DE
AMERICA
LATINA

CELSO FURTADO

AMERICA - PROBLEMA 5



CAMPODONICO *ediciones* S. A.

5

Colección: AMERICA - PROBLEMA

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

LOS ESTADOS UNIDOS
Y EL SUBDESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

CELSO FURTADO



CAMPODÓNICO *ediciones* S.A.

La serie América-Problema se enriquece en esta quinta entrega con el aporte de Celso Furtado. Aunque dividido en tres grandes partes, el ensayo que se publica a continuación ofrece una visión unitaria de la problemática socio-económica de América Latina, de manera especial en sus relaciones de dependencia con respecto a los Estados Unidos. En la primera parte se analiza la estructura del poder económico en los Estados Unidos y se estudia su influencia sobre los países de América Latina, resaltando la importancia decisiva del "fenómeno de la conglomeración". En la parte segunda se diseñan los cambios que se vienen operando en la economía internacional, singularmente los que permiten visualizar la apertura de una opción policentrista y las perspectivas que, en este caso, se presentarían para los países subdesarrollados. En la última parte el autor utiliza el caso de Brasil para expresar sus concepciones acerca de lo que debiera ser una efectiva política de desarrollo económico. Pese a su referencia a una nación determinada, las ideas de Furtado son ampliamente aplicables a otros países latinoamericanos.

Los Estados Unidos y el subdesarrollo de América Latina se publicó originalmente bajo el título *Um projeto para o Brasil (Rio de Janeiro, 1968)*, habiéndose traducido al español para el Centro Editor de América Latina con el título de *La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América Latina (Buenos Aires, 1969)*.

JOSE MATOS MAR

© IEP - CAMPODÓNICOediciones S.A.

Chavín 45. Lima, 5

Impreso en el Perú

Colección dirigida por

JOSÉ MATOS MAR

Director del Instituto de Estudios Peruanos

1° Edición abril 1971

4,000 ejemplares

I. LA CONCENTRACION DEL PODER ECONOMICO
EN LOS ESTADOS UNIDOS
Y SUS REFLEJOS EN AMERICA LATINA

Las formas tradicionales de la concentración

La estructura de la economía norteamericana, en particular la del sector manufacturero, presenta, desde hace ya mucho tiempo, un elevado grado de concentración. El proceso de concentración se inició en los últimos decenios del siglo pasado, cuando el mercado nacional alcanzaba su integración geográfica y presentóse desde el comienzo bajo el doble aspecto de control progresivo por una empresa del mercado de un producto o grupo de productos, y de articulación, bajo el control de un grupo económico, de las diversas etapas de un proceso productivo: desde la obtención de la materia prima hasta la manufactura del artículo de consumo final. Son éstas las modalidades clásicas de la integración —horizontal y vertical— cuyo estudio constituye el punto de partida de la teoría de las llamadas *formas imperfectas de mercado*.

A partir de fines del siglo pasado ¹ surgió en los Estados Unidos una importante legislación cuyo objeto era evitar que la concentración de poder económico fuese utilizada contra el interés público, y aun que dicha concentración se realizase. No obstante esa legislación, la concentración del poder económico continuó su proceso, y ha venido acentuándose en los últimos decenios. Es

¹ La Sherman Act fue aprobada en 1890.

verdad que la tendencia, observada a principios de siglo, hacia el control total del mercado por una empresa, no llegó a prevalecer. Las formas clásicas del poder monopólico pasaron a un segundo plano. Tendieron a prevalecer las formas de organización oligopólica de los mercados que permiten la unión de diversos grupos en un esfuerzo, conjunto para condicionar el comportamiento del consumidor, sin conflicto con la legislación vigente ². Además, aparecieron otras formas de concentración que escapan a los esquemas tradicionales de control judicial y corresponden mejor a las exigencias del capitalismo actual.

Cualquiera sea el criterio adoptado para medir el fenómeno, se llega siempre a la conclusión de que un número pequeño de grandes empresas, organizadas bajo la forma de sociedades 'anónimas, tiende a controlar una fracción creciente del poder de decisión en la economía de los Estados Unidos. El mejor criterio para medir el fenómeno de la concentración es la importancia relativa de los activos netos de las empresas, aunque se obtiene un resultado similar si se adopta como, base del cálculo la importancia relativa de la facturación ³. Adoptado el primer criterio, se comprueba que las cien mayores firmas ocupan una posición de predominio creciente en la economía de ese país, y esa tendencia parece haberse acentuado en el período de la posguerra. En efecto: entre 1929 y 1947, la participación de las mayores 100 firmas en el control de los activos netos, en el sector manufacturero, apenas pasó

² Para una identificación de los 35 oligopolios más significativos de la industria manufacturera de los Estados Unidos, véase William G. Sheperd, "Trends of Concentration in American Manufacturing Industries, 1947-1958" en **Review of Economics and Statistics**, mayo de 1964.

³ Obtiénesse resultado distinto si se toma como base la mano de obra empleada, pues el coeficiente de capital por persona empleada es, en general, mayor en las empresas grandes.

de 44 a 46 por ciento, en tanto que entre 1947 y 1962, el incremento fue de 46 a 57 por ciento ⁴.

El grado de concentración del poder económico existente en los Estados Unidos se manifiesta en el hecho de que los activos netos de las 20 mayores sociedades anónimas manufactureras eran, en 1962, tan grandes como los de las 419.000 empresas menores, en un total de 420.000 empresas. Una cuarta parte de los activos netos pertenece a los 20 mayores grupos: la mitad a los 1.000 mayores y una cuarta parte a los 419.000 restantes. Otro indicador del mismo fenómeno es el hecho de que en 1963 las tres mayores empresas manufactureras obtuvieron ingresos brutos en un monto de 63.000 millones de dólares, suma que equivale al ingreso bruto de todos los agricultores del país ⁵. Ese proceso de concentración, que parece haberse acentuado ⁶, debe ser observado atentamente si pretendemos comprender las transformaciones que están ocurriendo en la economía norteamericana y captar la naturaleza de las relaciones de dependencia que existen entre ellas y las de las economías latinoamericanas.

Entre los factores que actúan en el sentido de favorecer la concentración tienen papel relevante el tama-

⁴ Véase el abundante material estadístico presentado por los testimonios ante el Subcomité sobre Anti-trusts y Monopolio en el Senado de los Estados Unidos, particularmente las sesiones de julio a setiembre de 1964. Los datos estadísticos incluidos en el presente ensayo, cuando no se indica explícitamente la fuente, fueron tomados de esos testimonios, particularmente los del profesor Gardner Mens. los del Dr. John M. Blair, los del profesor Corwin D. Edwards, los del Dr. Irwin Stelzer y los del profesor Ralph L. Nelson.

⁵ La **General Motors**, la mayor empresa del mundo, tiene actualmente beneficios superiores a los ingresos fiscales de 48 de los estados de la Unión. Su facturación se sitúa entre los dos tercios y las tres cuartas partes del Producto Nacional del Brasil.

⁶ En 1965 fueron absorbidas cerca de 1.000 empresas y en 1966 un número todavía superior.

ño creciente de las fábricas (economías de escala), la dimensión de los mercados, la tasa de crecimiento de esos mercados y el número medio de fábricas que las empresas deciden operar.

El análisis de la estructura actual de la economía norteamericana pone en evidencia que el grado de concentración varía mucho de un mercado a otro. A fin de medir el grado de concentración es corriente que se utilice como base la participación en cada mercado de las cuatro mayores empresas. Si se define como mercado una de las mil y tantas clases de productos principales que salen de la industria manufacturera, el coeficiente de concentración varía de 3 por ciento en la industria de bloques de concreto y ladrillos, hasta 99 por ciento en la industria del aluminio primario. El hecho más significativo que debe ponerse en evidencia; es que no existe correlación positiva entre el grado de concentración y el aprovechamiento de las economías de escala de producción por las empresas dominantes, esto es, las cuatro mayores empresas que operan en los principales mercados. Aparentemente, el funcionamiento de las fábricas que llevan al máximo la eficiencia desde el punto de vista tecnológico, no exige un elevado grado de concentración, excepción hecha de ramas industriales de importancia secundaria.

La tendencia a multiplicar el número de fábricas semejantes, observada en las firmas más poderosas, parece ser el principal factor responsable de la concentración. En efecto, las cuatro empresas dominantes en las ramas más significativas operan término medio más de 5 fábricas con esquemas de producción semejantes, en tanto que las empresas menores sólo excepcionalmente operan más de una fábrica. Además, se observa que es en las industrias de mayor grado de concentración donde se presenta de forma más acentuada la tendencia a operar un número grande de fá-

bricas similares. Así, entre estas últimas (de 70 a 100 por ciento del mercado controlado por 4 firmas), las dos terceras partes de las fábricas "excedentes"⁷ pertenecen a 4 firmas dominantes, en tanto que en las industrias de débil concentración (30 por ciento o menos del mercado controlado por las 4 firmas mayores) menos de una quinta parte de las fábricas "excedentes" son operadas por las 4 empresas mayores.

Además de operar un número elevado de fábricas semejantes, las empresas dominantes también operan fábricas de tamaño medio relativamente grande. Esas fábricas son dos veces mayores que la media de las fábricas de las demás empresas. Sin embargo, esa tendencia a operar fábricas relativamente grandes no es una característica de la rama de más elevado coeficiente de concentración. Los datos estadísticos indican exactamente lo contrario: son las industrias de menos concentración las que, por lo general, presentan la tendencia a aumentar el tamaño medio de las fábricas. En síntesis: el análisis de la estructura de la industria manufacturera norteamericana pone de manifiesto que el proceso de concentración actualmente en curso se funda sólo de manera secundaria en la necesidad de ampliar el tamaño de las fábricas para maximizar economías de escala de producción.

Por otra parte, si se observa en el tiempo el proceso de concentración, se comprueba que éste es más Intenso en los mercados en que el crecimiento se produce más lentamente. También se observa una correlación negativa entre el tamaño relativo del mercado y el grado de concentración. Los dos fenómenos parecen estar relacionados, pues los mercados que crecen lentamente tienden a perder importancia relativa en el conjunto de la economía. La concentración es más

7 Se define como fábrica "excedente", a los fines del análisis, toda aquella que duplica una ya existente en la empresa.

el resultado del crecimiento lento que del tamaño original del mercado.

El fenómeno de la conglomeración

En la medida en que avanzan los estudios empíricos del proceso de concentración, se hace más evidente que las teorías convencionales de las formas de mercado son de reducida utilidad para explicar el funcionamiento de una economía capitalista de avanzado grado de desarrollo. La preocupación directa de eliminar a los concurrentes para obtener beneficios de monopolista, solamente se manifiesta en casos especiales. Tampoco existe base para afirmar que el imperativo tecnológico, fundamento de las economías de escala de producción, sea el factor determinante de la evolución estructural del sistema económico. En otras palabras: los factores tecnológicos y económicos identificados a partir de la teoría convencional de la empresa, no son cabalmente responsables del proceso de concentración. Es que este último, aunque no haya abandonado los canales tradicionales, se realiza hoy día principalmente por la vía de la *diversificación o conglomeración*⁸.

Analizando la estructura de las grandes empresas, se verifica que ellas tienden a actuar en un número creciente de sectores, sin que exista necesariamente una relación de tipo tecnológico o económico entre los mismos. Así, si consideramos las 100 mayores sociedades anónimas, comprobamos que ellas aparecen entre las 4

⁸ Más de 70 por ciento de las fusiones son hoy en día del tipo conglomerado, reuniendo en una sola empresa firmas que operan en ramos que no tienen relación mutua. Las consolidaciones entre competidores —tipo horizontal— representan apenas un 12 por ciento de las fusiones, en tanto que al comenzar los años cincuenta representaban más del 30 por ciento". Véase Richard Barber, "The New Partnership, Big Government and Big Business", **The New Republic**, 13 de agosto de 1966.

mayores firmas de por lo menos la mitad de los mercados de mayor importancia. Por ejemplo: existen 66 clases de productos textiles considerados como mercados distintos, en más de la mitad de esos mercados aparecen entre las 4 mayores firmas por lo menos una de las 100 mayores sociedades anónimas del país. Existen 81 clases de productos químicos, en 90 por ciento de los casos uno de los 4 mayores productores pertenece a la familia de los 100 grandes, y así sucesivamente.

La ampliación del campo de actuación de las grandes empresas parece ser la característica predominante de la actual evolución estructural de la economía norteamericana. Si comparamos las 1.000 mayores firmas manufactureras que funcionaban en 1950 con las 1.000 mayores de 1962, se observa la tendencia a la diversificación. En efecto, las firmas que producían tan sólo una clase de producto, disminuyeron de 78 a 49; las que producían de 2 a 5 artículos bajaron su número de 354 a 223; por otro lado las que producían de 16 a 50 artículos aumentaron de 128 a 236 y las que producían más de 50 artículos pasaron de 8 a 15. Dos terceras partes de las 1.000 mayores firmas en 1950 también figuraban entre las 1.000 mayores en 1962. Observándolas más de cerca, se comprueba que son las que más ampliaron su campo de actividad y las que mejor defendieron su posición. Por lo demás, cuanto mayor es la firma, más se acentúa su tendencia a la diversificación.

La emergente y rápida expansión de los conglomerados económicos —firmas que controlan múltiples actividades productivas no relacionadas— constituye el rasgo más predominante del actual proceso de concentración en los Estados Unidos. El método corriente de crecimiento de los conglomerados es la absorción de otras firmas en operación. Ejemplo conspicuo es el de Textron, empresa originariamente textil que adqui-

rió, en los dos últimos decenios, 70 empresas que operaban en 36 ramos de industrias diferentes. Ese gigantesco conglomerado actúa ahora en una multiplicidad de campos no relacionados, que van desde la fabricación de helicópteros (siendo el mayor productor del país en ese sector) hasta la cría de gallinas, pasando por la producción de equipos para la industria óptica y por la fabricación de aceites vegetales. Hay empresas que actúan simultáneamente en la metalurgia, en cine y en el alquiler de automóviles, o que actúan en la minería y en la radiofusión.

Desde el punto de vista de la teoría económica convencional, el conglomerado podría parecer una aberración, porque no se apoya ni en las economías de escala, ni en las consabidas ventajas de la integración vertical: reducción de inventarios, sincronización de fases complementarias de un proceso productivo, etcétera. No obstante, su vitalidad es evidente, pues ya constituye la forma predominante de organización de la producción. Ella se basa en dos principios: invertir en múltiples sectores con un mínimo de interrelación significa reducir el coeficiente de riesgo; en la lucha por el control de un mercado es más importante disponer de poder financiero que perseguir una elevada participación en ese mercado.

El conglomerado surge así como un fenómeno específico del capitalismo postcíclico. Eliminados los grandes ciclos de prosperidad y depresión, esto es, asegurada la estabilidad con un elevado nivel de empleo, una inversión que se distribuye al azar entre un gran número de sectores productivos, se pone al abrigo de riesgos mayores. En otras palabras: evitadas las depresiones, las pérdidas ocasionales ocurridas en ciertos sectores son compensadas por ganancias en los otros. La experiencia ha demostrado que, salvo casos de desorden administrativo, no existe ejemplo de una

gran empresa que no presente beneficios regulares. Por otra parte, una empresa de gran poder financiero es invulnerable a las presiones ejercidas en un mercado en el que ella tiene aplicada una pequeña fracción de sus recursos. Dado su gran poder financiero, el conglomerado puede controlar un mercado en el cual ocupa una posición aparentemente secundaria, pues siempre podrá esgrimir la amenaza de que ampliará su participación. Actuando simultáneamente en muchos mercados y armado de gran poder financiero, el conglomerado dispone de gran poder de maniobra, pudiendo siempre escoger el frente en el que le conviene tomar la iniciativa. En la confrontación con otros conglomerados, su capacidad estratégica es, evidentemente, muy superior a la de una firma especializada.

Los estudios empíricos de los procesos, de conglomeración ponen en evidencia que las firmas absorbidas, en general, están lejos de ser empresas en declinación. Los conglomerados en expansión buscan, para absorber, empresas en rápido crecimiento o que actúan en mercados cuyas potencialidades son reconocidas. Esos mismos estudios revelan que las empresas que se lanzan por la vía del conglomerado presentan una característica doble:

- a. declinación en su tasa de crecimiento, y;
- b. tendencia a la acumulación de recursos líquidos.

Al encontrar dificultades para continuar creciendo en su sector, hecho que siempre viene acompañado de la elevación del coeficiente de liquidez, la empresa busca la diversificación, siendo el camino más fácil la adquisición de otras empresas ya estructuradas y con posición firme en otros mercados. Es evidente que también existe la diversificación que resulta de la utilización de subproductos o de nuevas posibilidades abiertas, por la investigación tecnológica a cuyos resultados tiene acceso la empresa. Esa diversificación por

crecimiento endógeno es ampliamente superada por la conglomeración típica, resultante de la absorción de otras empresas.

Señalamos que la conglomeración es un fenómeno del capitalismo postcíclico. También sería apropiado calificarla de manifestación de la época del consumo dirigido. En la medida en que la comercialización asume la forma de una acción más o menos articulada de algunos productores para forzar al consumidor a diversificar permanentemente sus compras y mantenerlas en un nivel elevado, el ciclo vital de cada producto tiende a reducirse. De ahí que la vida económica de cada línea de producción y, hasta cierto punto, de gran número de industrias, tienda a estrecharse. Tanto la obsolescencia rápida de los procesos tecnológicos como la sustitución acelerada de los artículos que llegan a manos de los consumidores, influyen en el sentido de favorecer a las firmas que operan en un mayor número de frentes productivos. El ciclo vital de estas firmas se parece cada vez menos al de un producto o al de una rama de industria, para asemejarse más al del conjunto de la actividad manufacturera.

Las consideraciones que acabamos de hacer ponen en evidencia la necesidad de reconstruir el marco teórico en el cual estamos habituados a trabajar, en lo que respecta a la organización de la producción en las economías capitalistas. La empresa típica de Marshall, entidad responsable de la organización de la producción, que busca su equilibrio en determinado mercado a través de la maximización de la tasa de beneficio, con una estructura dada por los precios relativos de los factores establecidos en los mercados y por el dominio de una técnica, tiende a desaparecer como categoría analítica. El conglomerado es, esencialmente, una amalgama de capacidad gerencial-administrativa y control de una masa crítica de recursos finan-

cieros. En una economía de precios administrados⁹, en la cual la tasa de beneficio tiende a fluctuar en torno de valores que están implícitos en la propia programación de la empresa, el problema central de ésta tiende a ser la búsqueda de aplicación remuneradora para el flujo de nuevos recursos bajo su control. Contrariamente a la empresa marshalliana, instrumento destinado a remunerar cierto monto de capital, el conglomerado es esencialmente un mecanismo destinado a encontrar aplicación para un flujo de recursos que él mismo crea en forma permanente. Existe evidencia empírica de que las empresas que buscan la conglomeración son aquellas cuyo coeficiente de liquidez tiende a superar los límites considerados como razonables.

En síntesis, el control de un flujo creciente de recursos líquidos y la posibilidad de condicionar el comportamiento del consumidor mediante la propaganda, en el cuadro de una economía de precios administrados, abren camino a la concentración del poder económico por la conglomeración. El conglomerado es esencialmente un centro de decisiones de base gerencial-financiera. Si el consumo de la colectividad crece principalmente por la diversificación, y el progreso tecnológico exige que los procesos productivos se innoven con creciente rapidez, es natural que la empresa tienda a diversificarse, si pretende mantener o aumentar su participación en el sistema productivo. De esta forma, la empresa especializada y el mercado de capitales tienden a ocupar posiciones secundarias en las economías capitalistas, al mismo tiempo que se amplían las posibilidades de concentración del poder económico.

⁹ Estímase que en los Estados Unidos cerca del 90 por ciento de los artículos manufacturados tienen sus precios fijados administrativamente, esto es, independientemente de una situación de mercado en el corto plazo.

Los conglomerados geográficos y la integración económica latinoamericana

El fenómeno de la conglomeración se presenta tanto bajo la forma de diferenciación funcional como de dispersión geográfica, o bajo ambas formas combinadas. La empresa que actúa en distintos espacios económicos adquiere en cada uno de ellos, en relación con los competidores locales, ventajas semejantes a las del conglomerado funcional que opera en mercados no relacionados de un espacio económico dado. En los dos casos la fuerza principal del conglomerado deriva de su poder financiero y de que sus recursos están dispersos. Las ventajas de la dispersión geográfica son particularmente grandes, pues la experiencia obtenida en cierta línea de producción en una de las áreas puede ser utilizada en otras. La unión de las dos formas de conglomerado amplía considerablemente las posibilidades de concentración del poder económico. En efecto, la gran unidad multifuncional y multinacional constituye la forma superior de organización de la economía capitalista.

La expansión del capital norteamericano en el Brasil y en países de América latina en general, asume la forma, prácticamente exclusiva, de penetración de grandes conglomerados. La estructura de éstos y el grado de concentración del poder económico que se implanta con ellos, no han sido objeto de un estudio sistemático hasta el presente. Sin embargo, estudios preliminares indican que la expansión de los grandes conglomerados es por lo menos tan grande en América latina como en los Estados Unidos. Mientras en este último país, en 1962, las 1.000 empresas manufactureras mayores controlaban tres cuartas partes de las ventas totales, en América latina, ya en 1950, 300 filiales de empresas americanas respondían por un 90 por ciento de las inversiones realizadas por las

empresas estadounidenses en la región¹⁰. Si bien los estudios sobre esta materia son aún preliminares, existe alguna evidencia de que las empresas extranjeras —su gran mayoría conglomerados norteamericanos— controlan de un 50 a un 75 por ciento de las industrias dinámicas, esto es, de las industrias líderes en el proceso de desarrollo de América latina. En los países de la región que están en desarrollo, esas industrias crecen con tasas que son muy superiores a las del sector manufacturero. Se ha observado que, aun en los países de estancamiento económico relativo, las referidas industrias encuentran condiciones para expandirse.

Por lo tanto, cabe reconocer que los conglomerados norteamericanos están actualmente integrados en las economías nacionales latinoamericanas y son, dentro de estas últimas, el sector en más rápida expansión. Siendo así, ¿hasta qué punto es adecuado utilizar el concepto de sistema económico nacional en el análisis de estas economías? Teniendo en cuenta que los conglomerados definen su estrategia, uno con respecto a los demás y cada uno con respecto a los competidores locales, a partir de una perspectiva de conjunto y en función de un proyecto de crecimiento propio, será difícil conciliar esta realidad con la idea de sistema económico nacional, el cual supone una unificación de las decisiones en función de intereses específicos de una colectividad nacional.

La penetración de los conglomerados norteamericanos en las industrias manufactureras de América latina es un fenómeno posterior a la gran depresión de los años treinta. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial que esa penetración alcanza gran intensidad, par-

¹⁰ Los datos relativos a América Latina son de **El financiamiento externo de América latina**, Naciones Unidas, 1964, pág. 238.

ticularmente en aquellos países, como el Brasil, que ya habían pasado por una primera fase de desarrollo industrial. Como la penetración se hace en todas partes independientemente del grado de desarrollo industrial ya alcanzado, se interrumpe, de manera general, la formación de una clase de empresarios con claro sentido nacional. No es que los empresarios nacionales hayan desaparecido, sino que fueron progresivamente impedidos de formarse con una visión de conjunto del desarrollo industrial del país e impedidos de tener acceso a los sectores de vanguardia de la actividad industrial. Desde las fuertes posiciones financieras que ocupan, los conglomerados extendieron rápidamente su control sobre los sectores manufactureros más dinámicos. Por otra parte, los hombres más capaces surgidos de las industrias locales, pudieron ser captados para integrar la nueva clase gerencial al servicio de los conglomerados. La acción empresarial nacional se vio restringida a sectores secundarios o decadentes, o al trabajo de pioneros, esto es, la apertura de nuevos frentes que serían más adelante ocupados por las grandes organizaciones extranjeras.

Si se admite que las estructuras económicas latinoamericanas están profundamente penetradas por una estructura multinacional de conglomerados, cuyos centros hegemónicos se encuentran por lo general en los Estados Unidos, cabe inferir que se realiza actualmente un doble proceso de integración: integración dentro de la región de las filiales de los conglomerados e integración del conjunto de la región con la economía norteamericana. Tal integración refleja más la estructuración de un sistema de decisiones derivado de las nuevas formas de concentración del poder económico, que la formación de un espacio económico destinado a permitir la utilización más racional de los recursos productivos.

A la luz de estas consideraciones parece ocioso inquirir si existe en los países latinoamericanos una clase industrial con madurez y sentido de identidad nacional, capaz de encabezar el proceso de desarrollo de los respectivos países. El estudio de las estructuras actuales pone en evidencia que una clase como ésta, aun allí donde ha llegado a desarrollarse en una primera etapa, ya no podría proseguir en su proceso de maduración. En la medida en que se fue insertando dentro de la economía nacional la estructura de decisiones formada por los conglomerados, se tornó cada vez más difícil para el empresario local captar el comportamiento del conjunto del sistema. En consecuencia, los sectores ligados a las transformaciones estructurales del sistema económico se hicieron cada vez más inaccesibles al empresario local, y aquellos sectores que requieren una rápida asimilación del progreso tecnológico debieron ser progresivamente abandonados.

La reducción de la clase de empresarios nacionales a un papel de dependencia, interrumpió en América latina el proceso de desarrollo autónomo de tipo capitalista, que apenas llegó a esbozarse. En el transcurso del último cuarto de siglo, siempre que el desarrollo latinoamericano tuvo que apoyarse en la industrialización, reflejó la estrategia de la superestructura de conglomerados, lo cual implicó una creciente dependencia externa, o una acción del Estado nacional. Las empresas auténticamente nacionales y privadas, con raras excepciones, tuvieron un comportamiento reflejo, cumpliendo tareas auxiliares o confinándose a sectores estacionarios. Las únicas empresas nacionales que actuaron en sectores estratégicos fueron las estatales. Volta Redonda, Valle del Río Dulce, Petrobrás, no hubieran existido sin la iniciativa y el apoyo del Estado. Y sin éstas y otras empresas cuyo soporte decisivo fue el Estado, el sistema económico nacional, hoy profundamente desarticulado, simplemente no se habría forma-

do. Debilitar al Estado como centro autónomo de decisiones no significa entre nosotros fortalecer a la iniciativa privada; significa, sí, renunciar a la formación de un sistema económico nacional, esto es, a un sistema de producción articulado en función de los intereses de la colectividad nacional.

En la medida en que se comprenda claramente la importancia de este problema, se tendrá una nueva temática ligada al desarrollo. Así, la naturaleza, el alcance y los riesgos de la llamada política de integración latinoamericana podrán, ser colocados bajo una nueva luz. Lo mismo puede decirse con respecto a la controversia en torno al papel del Estado en el desarrollo. Si se elimina el desarrollo sobre la base de un proyecto nacional esto no sería compatible con la preservación de la identidad cultural, por lo cual no está demás afirmar que la política de desarrollo y la lucha por la preservación de la personalidad nacional tenderán a confundirse en nuestros países.

II. LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

La preeminencia mundial de la economía de los Estados Unidos en la posguerra

Uno de los problemas que se presentan al estudio de la economía internacional contemporánea, es el de la incertidumbre con respecto a la definición de sus líneas evolutivas básicas. Presenciamos mutaciones significativas en las estructuras de la economía internacional sin que, con todo, podamos identificar con seguridad los trazos esenciales de un nuevo sistema, que imaginamos irá a prevalecer en un futuro no demasiado distante. Como para orientarnos, tanto como estudiosos de procesos económicos particulares como en calidad de funcionarios con pretensiones de actuar directamente sobre la realidad, necesitamos hipótesis explicativas del comportamiento actual y de las tendencias a más largo plazo de la economía internacional, es natural que la situación presente conduzca a perplejidades: se traumatiza la acción y se reduce el alcance de la reflexión. ¿Qué forma básica presentará la economía internacional en los próximos años? ¿Estará estructurada principalmente en torno a uno o varios centros ordenadores? ¿Serán los criterios valorativos subyacentes a ese ordenamiento, definidos a partir de conjuntos nacionales o multinacionales? En el caso de que los grupos operativos de mayor relevancia llegaran a ser los conjuntos multinacionales, ¿qué criterios se utilizarán para agregar o desagregar intere-

ses nacionales? En fin, se impone toda una temática, cuyos puntos esenciales son:

a. ¿quién define los criterios de valor sin los cuales no es posible establecer esquemas de racionalidad formal?;

b. ¿quién ordena la coacción, sin la cual no es posible asegurar la eficacia operativa de un sistema social?

La perplejidad ante la fisonomía futura de la economía internacional es un fenómeno reciente. Hasta fines de los años cincuenta se admitía, sin discutir explícitamente el problema, la prevalencia de un sistema de poder mundial que, a partir del fin de la última guerra, se venía organizando bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Tres órdenes de factores contribuían a que se estructurase un sistema internacional de tipo nuevo. En primer lugar estaban los factores de orden político, derivados de la tutela militar norteamericana establecida a partir de la última guerra. Admitiéndose como inconcebible, fuera del bloque soviético, un sistema de seguridad que no tuviese como último elemento de apoyo al poder militar de los Estados Unidos, parecía evidente que no sólo existía una superestructura política mundial, sino que ésta tendía a consolidarse, en función del avance cada vez mayor del poder militar de los Estados Unidos. En segundo lugar estaban los factores derivados de la posición de la economía norteamericana en el mundo: el potencial de recursos naturales, el control ejercido por las empresas norteamericanas sobre fuentes de materias primas fuera del territorio de los Estados Unidos, la enorme acumulación de capital ya alcanzada en ese país, la ventaja relativa adicional obtenida durante la última guerra, la masa de recursos que el gobierno norteamericano pasó a dedicar a los avances de la tecnología militar, con beneficios indirectos de varios órdenes para

la economía, el volumen creciente de las inversiones norteamericanas en el extranjero; en fin, abundaban los indicadores de que la economía norteamericana ocupaba una situación *sui generis* en el cuadro de la economía mundial. A partir de ese subconjunto de enorme importancia relativa y considerable avance en términos de capitalización y de progreso tecnológico, parecía natural la emergencia de un sistema económico internacional capaz de proporcionar unidad de dirección a la economía mundial. Por último, estaban los factores derivados de la existencia del sistema monetario internacional, que se apoyaba en las instituciones de Bretton Woods. Las circunstancias particulares de la posguerra, que hicieron de los Estados Unidos, durante cerca de un decenio, el único país con una oferta elástica en el plano internacional, única fuente de bienes de capital y "único" centro capaz de conceder financiamiento de medio y largo plazo, permitieron que se consolidasen las instituciones de Bretton Woods y se transformase el dólar en instrumento de acumulación de una liquidez internacional que tendía a crecer con el volumen de las transacciones internacionales. De esta forma, los Estados Unidos adquirieron el privilegio de emitir moneda de curso internacional, esto es, de imprimir un papel moneda que, por tener garantía del gobierno norteamericano, poseía poder liberatorio en todos los países del mundo.

El sistema económico internacional que surgió bajo la hegemonía norteamericana es esencialmente distinto del que se formara en el siglo diecinueve bajo la preeminencia británica. En este último caso se trataba, básicamente de un sistema de *división internacional del trabajo*, el cual exigió la apertura creciente de la economía inglesa. La relación entre las importaciones y el producto nacional de Gran Bretaña subió de 8 a 30 por ciento durante el siglo que precedió a la Primera Guerra

Mundial. Inglaterra se especializaba en la producción manufacturera, en la cual se concentraba el rápido avance tecnológico de la época, y abría sus puertas a la producción extranjera fundada en la abundancia de recursos naturales y de mano de obra. El sistema económico así formado se presentaba como una articulación de economías nacionales, existentes aún en el cuadro de un estatuto colonial, en un mercado internacional.

El nuevo sistema resultaría de la proyección internacional de un conjunto de grandes empresas norteamericanas. De esta forma, la economía propiamente dicha de los Estados Unidos no vendría a presentar modificaciones estructurales de mayor significación. La participación de las importaciones (y de las exportaciones) en el producto nacional permaneció estacionaria a bajo nivel, inferior al cuatro por ciento. Como las empresas que tendieron a proyectarse a escala mundial estaban estructuradas en oligopolios dentro de la economía de los Estados Unidos, tendría que reproducirse un sistema similar de decisiones en escala multinacional. Así, a diferencia de la antigua economía internacional, fundada en un *mercado internacional* de productos, la nueva comenzó a definirse como un sistema de decisiones de ámbito multinacional, cuya coherencia deriva de criterios valorativos establecidos a partir de la realidad interna de la economía norteamericana. Esta última, al conservar un gran margen de autonomía frente al resto del mundo, estaría en condiciones privilegiadas para ejercer el papel de centro estabilizador y orientador de la economía mundial.

Para captar la naturaleza del nuevo sistema de economía internacional surgido en la posguerra, es necesario tener en cuenta la evolución reciente de las estructuras capitalistas, particularmente en los Estados Unidos. El rasgo más significativo de esa evolución se manifiesta en el papel estratégico asumido por el Estado

como instrumento estabilizador de las economías nacionales. El uso de las políticas monetarias y fiscales para proporcionar estabilidad a los sistemas económicos nacionales a un nivel relativamente elevado de ocupación de la fuerza de trabajo, abrió una nueva fase evolutiva al capitalismo cuyo alcance aún no puede ser advertido en toda su complejidad ¹¹.

Lo que ya se ve con claridad en este capitalismo postcíclico, es que no solamente las funciones económicas del Estado, sino también la naturaleza del poder económico tienden a pasar por profundas alteraciones. La estabilidad de los sistemas económicos liberó a las empresas de la necesidad de trabajar con precios relativamente flexibles, es decir, de adaptarse a los niveles coyunturales de precios y costos, favoreciendo la práctica de los precios administrados, lo cual beneficiaría a las empresas que están en condiciones de planificar a largo plazo, esto es, que les permite disponer de mayor poder financiero.

Limitaremos nuestro análisis a los aspectos de la evolución reciente de las estructuras capitalistas de mayor lignificación, para comprender las nuevas formas que viene presentando la economía internacional. En primer lugar; cabe señalar la nueva orientación del proceso de concentración del poder económico. Las formas tradicionales de la concentración del poder económico tenían por objeto asegurar la coordinación de las fases complementarias de un proceso productivo (integración vertical) o el control del mercado de un producto (integración horizontal). En la economía de precios administrados, cuyo dinamismo deriva de la introducción de nuevos productos y de la posibilidad de condicionar el comportamiento del consumidor, la forma tradicional de integración horizontal perdió gran parte de su interés.

¹¹ Véase la primera parte de este libro y John K. Galbraith, **The Industrial State**, Londres, 1967.

Por otra parte, a partir del momento en que el nivel de la demanda global tiende a presentar una tasa de crecimiento estable, son las fluctuaciones sectoriales, es decir las modificaciones en la composición de la demanda global, el elemento perturbador del nivel de actividad de la empresa. En otras palabras, aun cuando la demanda global se expanda regularmente, la demanda de ciertos productos estará en declinación absoluta o relativa, en beneficio de otros. Siendo esto así, cuanto mayor es el número de mercados en que actúe una empresa, mayor será la probabilidad que ella tendrá de protegerse contra movimientos adversos de la demanda. Desde este punto de vista, criar gallinas y fabricar helicópteros es más racional que especializarse en helicópteros o en la crianza de gallinas. De esta forma se abrieron nuevas perspectivas a la concentración del poder económico y las empresas pasaron a crecer por la diversificación en sus actividades, conforme vimos con anterioridad. Ahora bien, el conglomerado es, esencialmente, un fenómeno de búsqueda de estabilidad por la heterogeneidad, la cual tanto puede ser funcional como geográfica.

El segundo aspecto significativo es el avance de las técnicas de manipulación de las informaciones, que actualmente permite revolucionar los métodos de dirección y de control. En la medida en que va siendo posible manipular mayores masas de información por unidad de tiempo —lo cual se obtiene gracias a las computadoras electrónicas de capacidad cada vez mayor—¹² la eficacia del poder de decisión aumenta en todas direcciones: por la diversificación de los asuntos que abarcará, por la ampliación de las áreas a cubrir y por la profundización del horizonte temporal a alcanzar. La

¹² No solamente aumenta la capacidad de las computadoras, sino también la de la utilización que hace la economía, la cual se va obteniendo mediante formas de usos colectivos, tales como los posibilitados por el **teleprocessing**.

teoría de la información y los recursos de la cibernética apoyados en el avance de la electrónica, hicieron posible el funcionamiento de centros de decisión, cuya eficacia tiende a ampliar enormemente las posibilidades de concentración del poder económico. Sin las nuevas técnicas de decisión, el proceso del conglomerado, tanto en el plano funcional como en el plano geográfico tenderá a presentar rápidamente rendimientos decrecientes, pues el aumento de la heterogeneidad de la empresas produce una complejidad creciente en los problemas de dirección. En el caso de un conglomerado geográfico y funcional, si se tiene en cuenta que deben considerarse distintas circunstancias con respecto a las decisiones concernientes a cada subconjunto, y que el horizonte temporal abarcado por las decisiones también varía entre áreas y sectores, se desprende fácilmente el grado de complejidad que puede alcanzar el proceso de decisiones.

La posibilidad de diversificarse geográficamente, sin reducción de la eficacia económica, es la razón de ser de empresa gigante que domina actualmente la economía de los Estados Unidos. En síntesis: al capacitarse el Estado para estabilizar el sistema económico y al ampliarse sustancialmente la eficacia de los métodos de decisión, se estaban creando las condiciones que llevarían a profundas modificaciones en las estructuras de las economías capitalistas. Una de las modificaciones más visibles fue la evolución de las grandes empresas que se transformaron en el instrumento privilegiado del proceso de formación y de aplicación del potencial de inversión de la colectividad. La tarea principal de la gran empresa tiende a ser la definición de una estrategia de inversión de una creciente masa de recursos. Cuanto más diversificada es su experiencia con respecto a sectores funcionales y a áreas geográficas, más amplios son los horizontes que se le abren. Estar pre-

sente en distintas áreas es intensificar las inversiones en las economías que presentan posibilidades inmediatas, mediante la movilización de recursos financieros retirados de otras áreas. A plazo más largo, la gran empresa se beneficia del hecho de que planifica con un horizonte temporal más amplio y dispone de mayor poder financiero. Por último, como está al abrigo de circunstancias que afectan a cada economía nacional en particular, la gran empresa puede crecer aun en las economías que están en declinación, mediante la adquisición de empresas locales. Así, el estancamiento económico de América latina coincidió con una gran expansión de las empresas norteamericanas que actúan en esa región.

Las observaciones que acabamos de hacer en los párrafos anteriores, ponen en evidencia que la expansión internacional de las empresas norteamericanas es un fenómeno directamente ligado a la evolución estructural de esas empresas, o mejor dicho, a las nuevas formas que asumió la concentración del poder económico. Los dos procesos —el del conglomerado funcional y el de la expansión territorial— se están cumpliendo paralelamente, como aspectos independientes que provienen de la evolución estructural contemporánea de la economía de los Estados Unidos. Aunque el comercio exterior continúe absorbiendo una fracción relativamente pequeña de la actividad económica de los Estados Unidos, las inversiones en el exterior tienden a representar un papel cada vez mayor en la actividad de las empresas norteamericanas. Esas inversiones están concentradas en petróleo y en la industria manufacturera y son controladas por un pequeño número de grandes empresas. Ya en 1957, año en el cual se realizó un censo de las empresas norteamericanas en el extranjero, 45 empresas controlaban el 75 por ciento del total de las inversiones directas. Del mismo modo, en el sector manufacturero la concentración era considerable pues 143 empresas

controlaban el 41 por ciento de las inversiones totales¹³ A partir de ese año las inversiones en el sector manufacturero han crecido en importancia absoluta y relativa. Con relación a 1957, las inversiones hechas en el exterior por firmas manufactureras norteamericanas correspondían a 8,1 por ciento de las inversiones manufactureras realizadas en el territorio de los Estados Unidos. En 1965 ese porcentaje había subido hasta 17,3¹⁴. Otro índice expresivo de la evolución de la estructura económica de los Estados Unidos está dado por las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas situadas en el extranjero. En 1955, las ventas de esas empresas correspondían aproximadamente a un 10 por ciento del total de las ventas de las manufacturas norteamericanas en el territorio nacional. En 1964, ya correspondían a un 17 por ciento. Durante ese decenio, las ventas de las empresas (o filiales) situadas en el extranjero aumentaron en 170 por ciento, en tanto que el crecimiento dentro del territorio norteamericano fue de 50 por ciento. Es interesante observar que las exportaciones de manufacturas estadounidenses aumentaron en el mismo período 60 por ciento, lo cual pone evidencia que el nuevo sistema económico internacional es mucho menos un fenómeno de *comercio internacional* que de control de decisiones económicas en un área multinacional.

Declinación de la hegemonía de los Estados Unidos y la opción policentrista

A partir del comienzo del decenio de los años sesenta, se hizo cada vez más evidente que la evolución de

¹³ Datos de United States **Investments in Foreign Countries**, Departamento de Comercio del Gobierno de los Estados Unidos, 1960.

¹⁴ Datos del **Survey of Current Business**, setiembre de 1965 y setiembre de 1966, y **Economic Report of the President**, 1966.

la economía internacional se haría por caminos más complejos de los que se habían supuesto en la inmediata posguerra. El modelo de la economía mundial, estructurado en torno al gran núcleo en expansión formado por la economía estadounidense —del cual se irradiaría el progreso tecnológico y un importante flujo financiero, factores que inducirían a la modernización de los segmentos periféricos de distintos grados de subdesarrollo— parece cada vez más carente de realidad. Las causas de esa modificación profunda de las tendencias son múltiples y es probable que muchas de ellas continúen, aún por mucho tiempo, escapando a la perspicacia de los analistas. Sin embargo pueden captarse algunos aspectos importantes del problema. Siguiendo con el esquema utilizado anteriormente, destacaremos, para empezar, algunos factores de orden político y en seguida otros de orden económico.

En el plano político cabe señalar que el sistema mundial de poder que se estructuraba sobre la hegemonía de los Estados Unidos sufrió una importante evolución en el curso del último decenio. La tutela militar que ejercían los Estados Unidos en casi todo el mundo, fuera del bloque soviético y de China, reflejaba evidentemente una situación compleja, pero sería inexplicable sin la posición estratégica privilegiada con que se beneficiaba ese país, la cual provenía mucho menos del monopolio del poder atómico —desaparecido desde 1948— que de la invulnerabilidad del territorio norteamericano ante cualquier ataque masivo que viniera del exterior. Esa invulnerabilidad proporcionaba al gobierno de los Estados Unidos un poder de maniobra frente a aliados y adversarios, que ninguna otra nación conociera antes. Además, el privilegio de la posición norteamericana tenía, como contrapartida, un debilitamiento de la posición de las naciones de Europa occidental, porque la Unión Soviética procuraba compensar la inferioridad de su posición estratégica reforzando su poder convencional dentro de

Europa. En las palabras de un analista francés, el mayor poder norteamericano hacía de la Europa occidental el rehén de la Unión Soviética¹⁵. Esa situación fue fundamentalmente modificada por la evolución de la técnica de los cohetes, la cual colocó al territorio de los Estados Unidos, como objetivo militar, en situación similar a la de cualquier otro territorio. La repercusión, en el plano político, de esa evolución en la técnica militar fue considerable: por un lado, la probabilidad de una guerra generalizada tendió a disminuir rápidamente; por otra, desapareció la interdependencia estrecha que existía anteriormente entre la seguridad de Europa occidental y la de los Estados Unidos. Desaparecida la antigua posición privilegiada de este último país, ya no interesaba a la Unión Soviética mantener a Europa occidental como rehén, lo que le permitía reducir sustancialmente sus gastos en armamentos convencionales. Por otro lado ya no interesaba a los Estados Unidos dar a la Europa occidental una protección atómica total e incondicional, puesto que el territorio de los Estados Unidos sólo podría ser preservado de la destrucción si se adoptaba una estrategia más flexible en otras áreas. De esta forma, los países de la Europa occidental aliados de los Estados Unidos, tuvieron que aceptar, aun sin explicitarlo¹⁶, el principio de que la defensa de sus territorios sería considerada en el cuadro de las llamadas guerras limitadas, lo cual tornaba la tutela militar americana, en razón de los intereses mundiales de los Estados Unidos, onerosa bajo muchos aspectos. La alternativa sería la neutralidad o,

¹⁵ Véase Alain Joxe, "Hacia una nueva concepción de la seguridad europea", en **Estudios internacionales**. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 1.

¹⁶ La nueva estrategia, adoptada para fines operacionales desde 1959, solamente fue oficializada por la OTAN después de la salida de Francia de ese organismo en 1966.

lo que no estaba al alcance de muchos, optar por un sistema propio de defensa, como lo hace Francia. Creáronse, en consecuencia, nuevas condiciones que llevarían a un aflojamiento de la tensión militar en Europa, abriendo el camino para la intensificación de relaciones económicas y culturales entre el este y el oeste del continente. En síntesis: la hegemonía norteamericana tendió a perder sustancia en el plano político, como consecuencia de la evolución de la tecnología militar.

En el plano económico, el dato de significación más general para tener en cuenta es la tasa relativamente baja de crecimiento de la economía de los Estados Unidos en los últimos dos decenios, particularmente cuando la comparamos con el crecimiento de las economías industrializadas que, como ella, compiten en los mercados internacionales. Tanto la Europa occidental como la Unión Soviética y el Japón, alcanzaron tasas de crecimiento significativamente más altas que la de los Estados Unidos, tanto en el decenio que siguió inmediatamente a la guerra como en el período subsiguiente. Un índice significativo de esa evolución es el de la producción de acero. En 1946, la producción de los Estados Unidos alcanzó el 54 por ciento de la producción mundial (participación aproximada a la del año 1929, que fuera del 47 por ciento); en 1955, la participación norteamericana descendió hasta el 40 por ciento y en 1966 a un 25 por ciento. Otro dato de significación es el de la producción de automóviles: en 1955, la producción norteamericana todavía representaba el 80 por ciento de la producción mundial; en 1966, esa participación se había reducido al 40 por ciento. Los seis países del Mercado Común Europeo, cuyos productos nacionales agregados representaban, en 1950, el 40 por ciento del producto nacional de los Estados Unidos, en 1960 ya habían aumentado esa relación porcentual hasta un 55 por ciento. Tanto la economía japonesa co-

mo la soviética representaron durante el mismo período tasas de crecimiento aún más elevadas que las del conjunto de países del Mercado Común Europeo¹⁷. En lo que respecta al comercio mundial, la participación de los Estados Unidos también declinó, si bien en forma menos acentuada. En el período inmediato a la posguerra (1947-1949), las exportaciones norteamericanas representaban un tercio de las exportaciones mundiales. En 1953, superados los efectos inmediatos de la guerra y también los más agudos del conflicto coreano en los mercados de materias primas, su participación había declinado hasta poco más de una quinta parte. En el decenio siguiente, esto es entre 1953 y 1962, el valor de las exportaciones mundiales aumentó en 76 por ciento y el de las exportaciones norteamericanas en un 67 por ciento. Sin embargo, durante ese período, la estructura del comercio mundial sufrió profundas modificaciones porque su crecimiento se debió esencialmente a la expansión de las exportaciones de los países industrializados. Excluidos los Estados Unidos, éstos tuvieron en el período referido un aumento en las exportaciones de 110 por ciento. Sin considerar a Inglaterra, los demás países industrializados lograron aumentar sus exportaciones en una tasa dos veces superior a la de los Estados Unidos.

Las causas de la declinación de la posición económica de los Estados Unidos son evidentemente complejas.

¹⁷ En un período más reciente, sobre todo después de la intensificación de las actividades bélicas en Vietnam, la economía norteamericana elevó sustancialmente su tasa de crecimiento, en especial en el sector industrial. Con todo, en el período comprendido entre 1960 y 1967, la tasa media de aumento de la productividad (producto real por persona activa), fue en los Estados Unidos de 3,5 por ciento contra 4,5 por ciento de Alemania y Francia, 6,8 por ciento de Italia y 8,3 por ciento de Japón. Sólo en Gran Bretaña y Canadá el crecimiento fue menor que el de los Estados Unidos. Datos de la O. C. D. E.).

Si bien no existe base como para diagnosticar el conjunto del problema, la conjunción de ciertos factores induce a pensar que las tendencias actuales continuarán prevaleciendo durante un lapso cuya duración no es posible prever, pero que seguramente serán significativas. Cabría preguntarse si se puede hablar de un cambio estructural en la economía mundial, como el que acompañó a la declinación de la posición económica de Gran Bretaña a fines del siglo XIX¹⁸. Es éste un terreno en el que no se puede avanzar con completa seguridad por falta de estudios suficientemente detallados y objetivos sobre la materia. Con todo, pueden adelantarse algunas hipótesis sin mayores riesgos de alejamiento de la realidad. La enorme ventaja relativa que obtuvieron los Estados Unidos desde el siglo pasado en la economía mundial, se debió en buena medida a la conjunción de dos factores: una constelación privilegiada de factores naturales y un espacio económico que se expandió hasta encontrar dimensiones continentales¹⁹. Gracias a esos dos factores, el progreso tecnológico tanto en lo que respecta a los procesos productivos como en lo que se relaciona con la organización y dirección de la actividad económica, pudo realizarse en los Estados Unidos en un frente mucho más amplio que en cualquier otra parte. Así, la abundancia de tierras le permitió avanzar precozmente en la mecanización agrícola, lo que hizo posible que la productividad en el sector agrario aumentase prematuramente, permitiendo la creación de un mercado rural-urbano continuo y

¹⁸ Algunos aspectos básicos de este problema son analizados por el profesor John Galbraith en "The balance of Payments: A Political and Administrative View"; por el profesor Irving B. Kravis, en "The U. S. Trade Position and the Common Market", y por el profesor Hans O. Schmitt, en "Political Conditions for International Current Reform"; ensayos contenidos en **America's Role in the World Economy**, editado por Douglas F. Dowd, Boston, 1966.

¹⁹ Véase el ensayo del profesor Irving B. Kravis antes citado.

facilitando la unificación del espacio económico nacional. Por otra parte, la abundancia de recursos minerales permitió que se crease un sistema industrial con un grado excepcional de integración, en el cual las economías externas dinámicas pudieron ser maximizadas en escala no conocida en otros lugares. La rápida expansión del espacio económico, por su lado, orientó la tecnología en el sentido de proporcionar economías de escala de producción, dando origen a la formación temprana de grandes unidades productivas, que permitían acumular amplia experiencia empírica en las técnicas de organización y dirección de grandes conjuntos económicos. Llevando la simplificación al extremo, se podría decir que la economía norteamericana se singularizó por la riqueza de su base de recursos naturales, por su elevado grado de integración y por la preeminencia de grandes empresas. Gracias a estas últimas, las decisiones económicas pudieron ser coordinadas en el cuadro de una economía de mercado, en un espacio continental.

¿Hasta qué punto las ventajas indicadas continúan favoreciendo a la economía norteamericana en el cuadro del desarrollo de la economía mundial? En lo que respecta a los recursos naturales parece evidente que la significación económica de los mismos declinó en forma significativa. En la actividad económica, tanto la elevación del ingreso real *per cápita* como el progreso tecnológico tienden a reducir la importancia de los productos agrícolas y de las materias primas en general. El ingreso real *per cápita* se duplicó en los Estados Unidos entre 1904-1913 y 1944-1950, al tiempo que el consumo *per cápita* de materias primas aumentó apenas en un 17 por ciento²⁰. Esa tendencia, que tan bien conocen los países subdesarrollados, por cuanto es un

²⁰ Véase el ensayo del profesor Theodore W. Schultz, "Economic Prospects for Primary Products", en **Economic Development for Latin America**, Londres, 1961.

factor que actúa en el sentido de deteriorar sus términos de intercambio en el comercio internacional, también desempeña un papel importante en la evolución reciente de la economía norteamericana. En la medida en que la actividad productiva gana en complejidad y se eleva el nivel de ingreso de una población, se reduce la importancia relativa de los recursos naturales, favoreciendo a países como Alemania y el Japón frente a los Estados Unidos. Pero además, al procurar preservar el grado de integración de su economía y defender el nivel de la actividad en ciertos sectores o áreas, los Estados Unidos tienden a proteger su producción primaria, aun cuando ésta no esté en condiciones de competir en los mercados mundiales. Motivos de seguridad nacional pueden agravar esa tendencia. Un ejemplo significativo es el de la producción de petróleo, la cual no obstante su baja productividad continúa expandiéndose. Es sabido que las compañías norteamericanas que controlan gran parte de la producción de petróleo fuera de los Estados Unidos, compensan en parte esa desventaja manteniendo el precio del petróleo a un alto nivel en el mercado internacional. Sin embargo, la producción no controlada por los norteamericanos, inclusive la del bloque socialista, va aumentando rápidamente. La producción de petróleo declinó en los Estados Unidos sustancialmente en términos relativos: en 1946 representaba dos tercios de la producción mundial, en 1955 la mitad y en 1966 la cuarta parte. No obstante, esa producción todavía es igual a la del conjunto del Medio Oriente y, en la medida en que sea mantenida en altos niveles, principalmente por condiciones de seguridad o de intereses particulares de algunas empresas, tenderá a elevar los costos reales de la actividad económica en los Estados Unidos en comparación con los de los países que tienen acceso a una producción de costos más bajos y no controlada por empresas norteamericanas. El mismo razonamiento pue-

de hacerse con respecto al cobre y a varios otros productos básicos²¹.

Consideremos ahora el problema de la dimensión del espacio económico. Ya fue ampliamente demostrado que las ventajas de la concentración del poder económico se derivan en la etapa actual, mucho menos de las economías de escala que se obtienen directamente en los procesos productivos, y mucho más de la posibilidad de explotar una ventaja inicial simultáneamente en varios mercados, lo que sólo es viable si se cuenta con un poder financiero muy grande. Como la concurrencia moderna se hace sobre la base de productos nuevos o presentados de una nueva forma, la actividad económica está orientada hacia la innovación y el ciclo vital de cada innovación tiende a reducirse en el tiempo. De esta forma las empresas procuran explotar a fondo y lo más rápidamente posible, cada innovación, lo cual solamente es posible si ellas poseen un elevado grado de diversificación, tanto desde el punto de vista funcional como geográfico. Existe evidencia estadística de que el crecimiento de las grandes empresas se realiza mucho más por el aumento del número de fábricas que ellas operan que por el crecimiento del ta-

²¹ La agresiva política norteamericana de control de fuentes de materias primas en todo el mundo, generalmente presentada como una reminiscencia del imperialismo victoriano, también puede explicarse como un esfuerzo para continuar explotando intensamente las fuentes internas (preservando el elevado grado de integración del sistema económico norteamericano) y evitar que los países competidores se beneficien de la adquisición de materias primas de costos más bajos, producidas fuera del territorio de los Estados Unidos. El control por parte de firmas norteamericanas de la producción realizada fuera de su territorio, dentro del cuadro de un mercado oligopólico, permite conciliar un nivel de producción interna con precios aproximadamente homogéneos fuera y dentro del país.

maño medio de la fábrica ²². Evidentemente, la insuficiente - dimensión de un mercado, como ocurre muchas veces en los países subdesarrollados, puede imposibilitar la instalación de una unidad productiva de tamaño óptimo, u obligado a sub utilizar la capacidad de la misma. Ese problema, en cambio, no se encuentra en los países industrializados de tamaño medio y grande. La ventaja de la concentración está en poder explotar un nuevo proceso o producto en un frente productivo amplio. Ahora bien, ese tipo de ventaja no permite a ningún sistema económico consolidarse en una situación privilegiada. Las economías de escala fundadas en la indivisibilidad de procesos o en el aumento de las dimensiones de las unidades productivas, constituyen una característica del desarrollo que se cerró con la última guerra para los países que habían alcanzado una madurez industrial en la etapa anterior. La concentración es, actualmente, una vía de acceso al poder financiero, el cual permite maximizar las ventajas de la acción diversificada y del planeamiento a más largo plazo. Un aspecto importante de ese problema es el de la relación entre la concentración del poder económico y las inversiones en "investigación y desarrollo". Este asunto ha sido considerado en forma más o menos fantástica por abogados incondicionales de la concentración del poder económico ²³. La opinión más generalizada entre los estudiosos de la materia en los Estados Unidos, es que la gran empresa es extremadamente eficaz en el *aprovechamiento* de nuevas ideas, no pudiendo decirse

²² Véase la primera parte de este libro.

²³ Véase, por ejemplo, el libro de Jean-Jacques Servan Schreiber *Le Defi Americain*, Paris, 1967, en el cual el autor, manipulando datos estadísticos en forma más o menos arbitraria y no siempre coherente, presenta un cuadro distorsionado de la evolución reciente de la economía mundial, tratando de enaltecer el papel de los grandes conglomerados.

lo mismo con respecto a la *creación* de nuevas ideas ²⁴. Se observó, por ejemplo, que de los 25 nuevos productos y procesos introducidos en la economía norteamericana por Du Pont, 15 fueron el resultado de trabajos hechos fuera de la compañía por individuos o pequeñas empresas. El ejemplo más corrientemente citado del conservadorismo de las grandes empresas es el de la industria siderúrgica norteamericana, la cual invirtió en la posguerra cerca de 40 mil millones de dólares en tecnología obsoleta, sea por incapacidad de innovar, sea por falta de adaptación para acompañar al desenvolvimiento tecnológico fuera de los Estados Unidos ²⁵. Los datos de inversión en "investigación y desarrollo", que generalmente se utilizan para demostrar el enorme progreso relativo de la economía norteamericana en ese sector, son falseados por la contribución gubernamental, la cual se concentra en la tecnología militar y espacial o en industrias estrechamente ligadas a ellas, como la de la electrónica. Evidentemente, el progreso en estos sectores —como en el caso de las computadoras— puede tener gran significación para el conjunto de las industrias. Sin embargo, las generalizaciones sobre esta materia pueden llevar a conclusiones erradas. En 1960, mientras la "investigación y desarrollo" relacionada con cohetes y aviones (financiada por el gobierno) alcanzó a 5,5 miles de millones de dólares, se aplicaron al conjunto de la industria química 780 millones y al conjunto de la industria de maquinarias 743 millones. Analizando la orientación de las inversiones realizadas por las industrias en "investiga-

²⁴ Véase los estudios técnicos presentados al Subcommittee on Antitrusts and Monopoly del Senado de los Estados Unidos en las sesiones de mayo y junio de 1965, especialmente los trabajos reunidos en el volumen 3: **Concentration, Invention and Innovation**.

²⁵ Véase el título del doctor John M. Blair, presentado al Subcommittee on Antitrusts and Monopoly, vol. 1.

ción y desarrollo", un especialista norteamericano²⁶ nos presenta el siguiente cuadro: un uno por ciento se dedica a "investigación básica", esto es, al desarrollo efectivo de la ciencia; tres por ciento se utiliza en "investigación aplicada", la cual consiste en identificar las aplicaciones o usos del desarrollo de la propia ciencia; veintiséis por ciento se dedica a la "investigación tecnológica", que consiste en desarrollar, evaluar y probar productos y procesos cuyas posibilidades son previstas en la fase anterior; finalmente, setenta por ciento va a lo que se llama "desarrollo", que consiste en introducir modificaciones y buscar nuevas aplicaciones relacionadas con cosas que ya se conocen. De esta forma, la industria está esencialmente orientada hacia la inversión en "desarrollo" y muy subsidiariamente hacia la investigación. Esos enormes 'gastos en "desarrollo" constituyen una característica de la industria para la cual la competencia es esencialmente un problema de "innovación" de productos. Así, la modificación de un modelo de automóvil puede requerir gastos considerados en "desarrollo" sin que eso provoque algún aumento de la productividad en la industria de los automóviles. En una economía en expansión, y cuando se trata de una industria oligopólica que trabaja con precios administrados, los costos más altos serán absorbidos por los consumidores. Sin embargo, el poder competitivo de esa industria en los mercados exteriores tenderá a disminuir.

En síntesis, los enormes gastos en "investigación y desarrollo" de las grandes empresas norteamericanas son, en considerable medida, una contrapartida de la forma de organización oligopólica de los mercados, la cual excluye la competencia de precios y exacerba la competencia sobre la introducción de nuevos modelos de un

²⁶ Testimonios presentados ante el **Subcommittee on Antitrusts and Monopoly**, vol. 1. 3.

mismo producto. Ese sistema, madurado en una economía favorecida por la dimensión de su mercado y por un elevado grado de integración interna y de protección externa, está lejos de presentar la misma eficacia cuando actúa en el mercado internacional. En una economía en que prevalecen precios administrados en los sectores en que es más rápido el progreso tecnológico, los frutos del aumento de la productividad deberán ser transferidos hacia la población a través de la elevación de los salarios nominales, inclusive en los sectores en que la productividad del trabajo permanece estacionaria. En tales condiciones, el desarrollo irá siempre acompañado por la elevación del nivel general de precios, lo cual tiende a afectar la capacidad competitiva externa de la economía. Evidentemente, esa capacidad será aún más afectada en la hipótesis de que la productividad media de la economía crezca menos que en los países de la competencia. Este segundo factor, más que el de la elevación relativa del nivel de precios, tomando en cuenta las tasas de cambio, afectó en forma adversa la capacidad competitiva de la economía norteamericana en los mercados internacionales, en los últimos dos decenios. Parece fuera de duda, en todo caso, que la evolución de la estructura industrial norteamericana creó condiciones favorables a la expansión exterior de las grandes empresas, siendo, no obstante, mucho menos propicia la expansión de las exportaciones del país.

El crecimiento relativamente lento de las exportaciones norteamericanas tendería a crear, en la segunda mitad de los años sesenta, grandes dificultades al proceso de expansión de las grandes empresas en el exterior. En razón de los grandes gastos que realiza el gobierno de los Estados Unidos en el extranjero —los gastos militares pasaron de 2,9 mil millones de dólares en 1955, a 4,5 mil millones en 1967— la balanza comer-

cial debe presentar un excedente considerable para que las empresas puedan continuar su expansión en el exterior. El excedente comercial que en 1957 llegaba a los 6,1 mil millones de dólares, presentó en los años sesenta un promedio muy inferior a esa cifra y en 1967 había bajado hasta 3,6 mil millones de dólares, siendo insuficiente para cubrir los gastos militares. En consecuencia, las inversiones netas en el exterior, que crecieron con cierta regularidad entre 1955 y 1965, fueron drásticamente reducidas a partir de 1966: de casi 6 mil millones, en 1964-1965, descendieron a menos de 2 mil millones en 1966-1967. Esas inversiones en el exterior ya constituyen hoy día una fuente de recursos de considerable importancia, y esa importancia tiende a crecer con la declinación relativa del saldo comercial. Así, en 1967, la entrada neta de recursos provenientes de las inversiones en el exterior (es decir, descontando las salidas en concepto de pagos por las inversiones extranjeras en los Estados Unidos), alcanzó a los 5,5 mil millones, contra 3,6 mil millones del saldo de la balanza comercial.

Si se toma en cuenta la importancia considerable de las inversiones ya realizadas por las empresas norteamericanas en el extranjero, se puede preguntar, sin embargo, si los beneficios proporcionados por esas inversiones no constituyen ya una base capaz de permitirles una expansión indefinida. En lo que respecta al mundo subdesarrollado, todo indica que la expansión de las inversiones de los Estados Unidos no encontrará obstáculos, pues hace bastante tiempo que éstas se apoyan exclusivamente en el autofinanciamiento. En el período comprendido entre 1950 y 1965, las inversiones directas norteamericanas en los países de América latina, permitieron transferir a los Estados Unidos 11,3 mil millones de dólares, al paso que las nuevas inversiones de ese país en el área ascendieron a 3,8 mil millones.

Un fenómeno idéntico se observa con respecto a los demás países del Tercer Mundo: recursos recibidos, 5,2 mil millones de dólares y beneficios transferidos 14,3 mil millones. Sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto a las áreas industrializadas, cuya evolución continuará siendo decisiva en la estructura de la economía internacional. Así, por ejemplo, en el período referido, los recursos provenientes de los Estados Unidos e invertidos en la Europa occidental alcanzaron a 8,1 mil millones, en tanto que los réditos transferidos a los Estados Unidos fueron de 5,5 mil millones²⁷. Si se limitaran al autofinanciamiento, difícilmente las empresas norteamericanas conseguirían mantener un ritmo de crecimiento suficientemente alto como para llegar a ocupar una posición predominante en la economía europea. En el período comprendido entre 1958 y 1964, la participación de esas empresas en la formación bruta de capital fijo en los países del Mercado Común Europeo, fue de 5,2 por ciento, variando entre 3,7 por ciento en Francia y 8,2 en Holanda. De esos recursos, cerca del 52 por ciento tuvieron origen en fondos propios de las empresas, 20 por ciento fueron obtenidos en los Estados Unidos y 28 por ciento se lograron en el mercado de capitales de la propia Europa²⁸. En la medida en que los recursos financieros obtenidos fuera de los Estados Unidos tengan que crecer, como ocurrió a partir de 1965, los costos financieros de esas empresas tenderán a aumentar y sus posibilidades de autofinanciamiento se reducirán. Y aumentarán tanto más cuanto que los nuevos recursos financieros deberán ser

²⁷ Datos del **Balance of Payments Statistical Supplement Revised Edition, 1963**, y **Survey of Current Business**, hasta 1966.

²⁸ Datos de diversos números del **Survey of Current Business**. Para una presentación del problema, véase Fernand Braun, "L'Inventaire Statistique des Investissements Étrangers en Europe", en **Les Investissements Étrangers en Europe**, París 1968.

obtenidos en el mercado europeo de emisiones, en el cual la competencia de las empresas se hace sentir en forma creciente. En efecto, entre 1965 y 1967, los empréstitos contraídos por empresas norteamericanas en el mercado europeo de emisiones aumentaron de 358 a 527 millones de dólares y los contraídos por empresas europeas aumentaron de 380 a 994 millones²⁹.

Después de la crisis del dólar, a comienzos de 1968, ya no se pone en duda que existe una incompatibilidad entre el volumen de gastos del gobierno de los Estados Unidos en el exterior y el ritmo de expansión de las empresas norteamericanas en otros países y, por otro lado, el crecimiento relativamente lento de las exportaciones norteamericanas, lo cual se traduce en una tendencia a la declinación del saldo comercial. Si observamos los datos del período comprendido entre 1950 y 1964 —esto es, antes de la seria agravación acarreada por la guerra de Vietnam— comprobamos que el saldo negativo acumulado de la balanza de pagos de los Estados Unidos alcanzó a 25 mil millones de dólares, siendo que 7 mil millones fueron cubiertos con exportaciones de oro y el resto con aceptación de saldos netos de dólares por otros países. En el mismo período, las inversiones directas de los Estados Unidos en el exterior crecieron en 32,6 mil millones de dólares. En los países del Mercado Común Europeo, en cuyos bancos centrales están acumulados gran parte de los saldos netos de dólares, en forma líquida o bajo la forma de títulos del Tesoro de los Estados Unidos, el aumento de las inversiones directas norteamericanas no alcanzó en ese período a 5 mil millones de dólares. Ocurrió, por tanto como si los Estados Unidos hubiesen financiado el grueso de sus inversiones en el extranjero con emisión de papel moneda de poder liberatorio internacional. Esa

²⁹ Datos publicados en el suplemento económico de *Le Monde* el 12 de marzo de 1968.

situación difícilmente podría perdurar, a menos que se diera una situación política general que colocase a los demás países industrializados en posición de efectiva dependencia frente al gobierno de los Estados Unidos. Diciendo con las palabras de un estudioso norteamericano en la materia: *"By extending automatic facilities now to the United States, the European countries would be financing the continued predominance of a country whose power they are in fact in a position to contest"*³⁰.

Aunque la expansión internacional de las empresas norteamericanas permanezca como uno de los rasgos característicos del desarrollo de la economía mundial, ya no existe fundamento que autorice a atribuir a esa expansión un papel preponderante en la reestructuración de la economía internacional. En un mundo en que el proceso de desarrollo se viene realizando en forma extremadamente desigual, excluida la hipótesis de efectiva dominación política, solamente el marco nacional, y en ciertos casos el regional, podrán servir de base para definir criterios valorativos. Así, la articulación al nivel nacional continuará desempeñando un papel fundamental y las relaciones entre sistemas económicos nacionales continuará siendo un problema de estrategia, esto es, abriendo opciones a cada una de las partes. La persistencia de los centros nacionales de decisión como marco básico para la definición de criterios valorativos no impide que prosiga la tendencia a la constitución de subsistemas regionales, que permiten conjugar esfuerzos para solucionar los problemas comunes, particularmente en los planos tecnológico y financiero y en la definición de la estrategia a seguir en los mercados internacionales. Esos subsistemas no requieren necesariamente la formación de mercados

³⁰ Véase el artículo del profesor Hans O. Schmitt, antes citado.

comunes, es decir, de un espacio económico con movilidad de factores y coordinación de las decisiones políticas con repercusión en el plano económico. La presencia en un área de un sistema económico nacional altamente dinámico, puede dar origen a otro tipo de espacio económico multinacional articulado. En ausencia de una definición autónoma de los intereses nacionales de cada país, un proceso de ese orden tiende a traducirse en mera dominación económica. Nada impide, entretanto, que los intereses de cada colectividad nacional vengan a expresarse autónomamente. Así, la rápida expansión de la economía japonesa y las nuevas formas de cooperación que ese país viene desarrollando con Australia, Filipinas y otros países del sudeste asiático, podrán dar origen a una forma de articulación económica multinacional distinta tanto de la fórmula del *mercado común* como del tipo de dominación implícita en la expansión de las empresas nacionales de un país grande que se instalan en países económicamente débiles. Por último, cabe considerar la rápida expansión del comercio entre países socialistas y capitalistas. Todo indica que persistirá la tendencia observada en el último decenio en el sentido del aumento de la participación de los primeros en el comercio mundial.

Si nos limitamos a una presentación esquemática de las líneas actuales del proceso de reestructuración de la economía internacional, cabría destacar las siguientes tendencias básicas:

a. creciente influencia de los centros nacionales de decisión, los cuales reflejan la forma más significativa de solidaridad colectiva;

b. articulación de espacios económicos regionales, como mecanismos de defensa contra la acción de centros hegemónicos;

c. coexistencia de varios centros dinámicos.

Estos últimos están actualmente constituidos por Estados Unidos, Europa occidental, la Unión Soviética, China y Japón. Aunque tales centros ejerzan al presente influencias muy diversas, tanto en el fondo como en la forma, parece fuera de duda que cada uno de ellos tiende a pesar en forma significativa en el sistema económico internacional.

Perspectivas para América latina

En el cuadro de la economía mundial, altamente dinámico, en los dos últimos decenios América latina surge como un caso especial de estancamiento relativo. Con excepción de la venezolana —economía basada en la exportación de petróleo explotado por grandes compañías extranjeras—, las economías de la región fueron seriamente afectadas, también en grados diversos, por la declinación relativa del comercio internacional de productos primarios. En razón de la insuficiencia estructural de capacidad importadora creada por esa tendencia básica, tales economías procuraron diversificar sus estructuras productivas instalando "industrias sustitutivas de importaciones". Así es como la etapa de expansión externa de las grandes empresas norteamericanas coincide, en América latina, con la creación de amplias facilidades tendientes a la interiorización de actividades productivas, particularmente en el campo de las manufacturas. La industrialización latinoamericana tendió a asumir, por consiguiente, la forma de internacionalización de actividades productivas ligadas al mercado interno, lo cual vendría a marcar el desarrollo de la región en su fase actual. Esa industrialización tendría consecuencias de diversa índole:

a. debilitaría el proceso formativo de los centros nacionales de decisiones, creando una forma nueva de articulación de las decisiones económicas;

b. limitaría las posibilidades de integrar el sector industrial en expansión con las actividades exportadoras; y,

c. pondría en marcha un proceso de integración multinacional esencialmente fundado en la articulación de decisiones al nivel de las grandes empresas extranjeras que se instalaran en la región.

En los sistemas económicos ya estructurados —tales como los de los países industrializados de la Europa occidental y Japón— la interiorización de las grandes empresas fue rápidamente identificada como un aspecto del desarrollo de la economía internacional, debiendo ser considerada como tal. Se presentó de inmediato el problema de las *ventajas y desventajas* de esa interiorización, suscitándose la cuestión de saber hasta qué punto la coherencia de un sistema nacional de decisiones es factor indispensable al desarrollo, dadas las condiciones que prevalecen en el mundo contemporáneo. A este respecto, se conocen las dos posiciones tradicionalmente adoptadas por el Canadá y el Japón. La primera de estas naciones pone énfasis en la protección de la *industria*, considerada aisladamente como actividad productora y fuente de empleo, pudiendo ser controlada desde dentro o desde fuera del país; la segunda, en la: protección de la *economía nacional* que se considera esencialmente como un sistema de decisiones. Frente a la expansión reciente de las grandes firmas norteamericanas, en los países industrializados tendió a prevalecer la posición japonesa, sometiendo todos ellos, inclusive Gran Bretaña, a un estricto control estatal la instalación de nuevas empresas extranjeras, el financiamiento de la expansión de empresas extranjeras existentes, o la adquisición de una empresa nacional por grupos extranjeros³¹. El debate en torno de este proble-

³¹ Véase profesor Stephen Hymer, "Transatlantic Differences on Foreign Investment", trabajo presentado a la reunión anual de la **International Studies Association, National Academy of Sciences**, Washington, 1968.

ma abrió importantes perspectivas, haciendo que se tomase conciencia de la dependencia del financiamiento público en que se encuentra el progreso de las tecnologías de vanguardia y de la importancia de la autonomía de las decisiones para actuar en los mercados internacionales. En América latina impúsose, sin discusión, la posición canadiense³², proporcionándose el máximo de protección a cualquier actividad productiva tendiente a sustituir importaciones, en la suposición de que *cualquier* industria instalada en el territorio nacional coopera *igualmente* a la prosperidad del país. La implantación de filiales de empresas norteamericanas tendió en consecuencia a realizarse con extraordinaria rapidez, independientemente de la dimensión del mercado, del nivel de desarrollo ya alcanzado o de la intensidad del crecimiento económico en la etapa en que ocurría la penetración. Entre 1950 y 1965, las inversiones fijas norteamericanas en manufacturas latinoamericanas aumentaron de 780 a 2,714 millones de dólares. El mayor volumen de esas inversiones se encuentra hoy en México (752 millones), en Brasil (722 millones) y en la Argentina (617 millones). No obstante, el crecimiento de esas inversiones fue más intenso en países de mercado relativamente pequeño, como en Venezuela, Colombia y aun en el Perú. Comparando el Brasil con la Argentina, se desprende que aunque el primero de

³² La política del gobierno del Canadá, a ese respecto, ha sido objeto de una amplia crítica y está siendo reconsiderada. En un informe recientemente presentado por una Comisión creada por el gobierno canadiense bajo el nombre de **Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry**, Ottawa, Privy Council Office, 1968, se hace la observación de que las inversiones extranjeras están ligadas a grandes empresas y son un instrumento "**for transmitting pressure from one country to another**". Considerando el carácter oligopólico y no competitivo de las inversiones extranjeras "**the government can not rely on natural market forces to discipline private business**

estos países presentaba una tasa de crecimiento mucho más alta en el período considerado, las inversiones norteamericanas en manufacturas en ese país crecieron dos veces menos intensamente que en la Argentina ³³.

El análisis del volumen de ventas de las empresas norteamericanas pone en evidencia la rápida expansión del sector internacional en los países de América latina. En la Argentina, en el período que se extiende de 1961 a 1965, la tasa media de crecimiento anual del producto bruto interno fue de 2,8 por ciento, y la tasa de aumento anual de las ventas (en dólares) de las industrias manufactureras norteamericanas situadas en el país, fue de 16 por ciento; los datos para el Brasil son 3,8 y 5 por ciento y para México, 6,8 y 15 por ciento. Como el crecimiento más rápido de las ventas se realizó en el país de más lento crecimiento, todo indica que la expansión de las empresas norteamericanas se realizó en gran parte a través de la adquisición de instalaciones ya existentes en los países. Conforme vimos con anterioridad, ésta ha sido la forma principal de crecimiento de los grandes conglomerados en la propia economía norteamericana.

into behaving in a socially desirable manner". De ahí que se recomiende la creación de un organismo gubernamental, dirigido por un miembro del Gabinete, para controlar las inversiones extranjeras, **"to ensure their harmony with Canadian economic and political goals"**. Entre las múltiples funciones de ese organismo estarían las de resistir la acción de otros gobiernos a través de empresas extranjeras que actúan en el Canadá, regular y fiscalizar la acción de grandes compañías extranjeras que actúan en sectores estratégicos, mejorar el acceso a los mercados internacionales y controlar la exploración de los recursos naturales. Todo indica, por lo tanto, que también, el Canadá se encamina a la formulación de una política fundada en la defensa de la economía nacional. Sobre el mismo asunto véase igualmente S. Hymer, obra citada.

³³ Datos básicos del **Survey of Current Business**.

La expansión de las empresas norteamericanas en América latina se viene realizando en el cuadro del proceso de "sustitución de importaciones", es decir, del esfuerzo tendiente a superar la insuficiencia estructural de la capacidad de importación. En consecuencia, si se comparan las ventas de esas empresas norteamericanas internalizadas con las importaciones procedentes de los Estados Unidos, en sectores idénticos, se prueba claramente la sustitución. Así, por ejemplo, en productos químicos, en 1957, las ventas de las filiales norteamericanas alcanzaban un valor idéntico al de las importaciones, en tanto que en 1964 las ventas representaban más del doble de las importaciones; en equipos de transporte, las ventas de las filiales, en 1957, no pasaban de la mitad de las importaciones, mientras que en 1964 éstas eran prácticamente el duplo de las importaciones ³⁴. Con todo, ese proceso de sustitución de importaciones presenta límites y su control por empresas extranjeras crea problemas que merecen atención. No se debe perder de vista que las empresas norteamericanas que se instalan en América latina son parte de un sistema de decisiones que trasciende el horizonte de cada país aisladamente. Ellas tienden a descentralizar geográficamente ciertas actividades y a centralizar otras. Entre éstas últimas se incluyen las actividades apoyadas en tecnologías de vanguardia. Así es cómo, a medida que se avanza en la sustitución de importaciones de productos más complejos, la dependencia de insumos provenientes de las matrices tiende a aumentar. Entre 1957 y 1964, las ventas de las filiales norteamericanas pasaron de 2,4 a 5,0 miles de millones de dólares, mientras que los insumos importados por esas filiales (sin incluir los equipos), crecieron de 210 a 677 millones de dólares. Esa tendencia parecería indicar que la eficacia *sustitutiva* es una función decreciente

³⁴ Datos básicos del **Survey of Current Business**.

de la expansión industrial controlada por compañías extranjeras. El segundo aspecto del problema, y de importancia seguramente superior, está ligado a la limitación que encuentran las filiales en lo que atañe a su integración en el comercio internacional. Como las filiales son partes de empresas con amplia acción internacional, ya nacen ellas con un horizonte geográfico definido. Sus estructuras de costos y precios y sus planes de expansión no tienen en cuenta las condiciones de los mercados internacionales, como la experiencia latinoamericana puso ampliamente en evidencia. Que países como el Brasil y la Argentina hayan alcanzado un grado relativamente elevado de industrialización, sin conseguir modificar en nada la estructura de sus exportaciones —las cuales continúan reflejando las viejas estructuras exportadoras de materias primas—, constituye una clara indicación de que ese tipo de industrialización es una simple adaptación a una nueva forma de dependencia exterior.

Por último, cabe considerar el problema del financiamiento de la expansión de las filiales norteamericanas que trabajan en el sector manufacturero de América latina. En el período comprendido entre 1958 y 1964, las inversiones totales de esas filiales alcanzaron a 4,310 millones de dólares, de los cuales 815 millones fueron obtenidos en los Estados Unidos. Los recursos de terceros obtenidos en América latina fueron dos veces más importantes que los fondos provenientes de los Estados Unidos. Sin embargo, la principal fuente de financiamiento fueron las propias empresas, a través de beneficios no distribuidos y de fondos de amortización. Si se tiene en cuenta que las filiales manufactureras en América latina, durante el período de referencia, distribuyeron aproximadamente 42 por ciento de sus beneficios, se desprende que dos terceras partes de los fondos obtenidos en los Estados Unidos podían haber sido

financiados con los beneficios distribuidos, lo cual permite llegar a la conclusión de que el conjunto de filiales estaba en condiciones de cubrir 94 por ciento de su extraordinaria expansión, independientemente de nuevos fondos obtenidos en los Estados Unidos³⁵.

Por lo tanto, parece fuera de toda duda que, no obstante las dificultades de balanza de pagos que enfrenta la economía norteamericana, sus filiales no tendrán dificultades de tipo financiero para continuar su expansión en América latina. La experiencia demostró, sin embargo, que esa expansión no contribuye a solucionar los problemas de balanza de pagos de los países latinoamericanos, ni tampoco parece estimular el crecimiento de sus economías. Pero, la expansión de las filiales norteamericanas en economías de bajo ritmo de crecimiento o estacionarias, tiende a agravar la insuficiencia estructural de la capacidad para importar, porque una parte creciente del valor de las exportaciones es absorbida por el servicio de los capitales extranjeros. Como ya surgieron limitaciones por este lado, es poco probable que continúe la expansión en el caso de que las posibilidades de transferencia de beneficios hacia el exterior se reduzcan persistentemente.

La experiencia de los dos últimos decenios en América latina sirvió para demostrar en forma cabal que el desarrollo es menos un problema de inversiones que

³⁵ Si consideramos no sólo el sector manufacturero sino el total de las inversiones directas norteamericanas en América Latina, comprobamos que la parte de los fondos obtenidos en los Estados Unidos desciende de 18,9 a 7,2 por ciento; por otra parte, los beneficios no distribuidos descienden de 58 a 23 por ciento del total. Conforme a lo que ya se refirió en el texto, en el conjunto del período 1950-1965, los beneficios de las inversiones directas norteamericanas en América latina, transferidos a las casas matrices para el pago de los accionistas, fueron tres veces mayores que las nuevas inversiones financiadas con recursos obtenidos en los Estados Unidos.

de creación de un sistema económico articulado y capacitado para autodirigirse. La adopción a ultranza del modelo canadiense de microproteccionismo, el cual no toma en cuenta que la existencia de un sistema económico presupone un marco nacional capaz de unificar criterios valora ti vos, frustró la formación de una clase de auténticos empresarios nacionales, permitiendo que los sistemas de poder continuasen esencialmente controlados por grupos tradicionalistas. Por otra parte, el control de las decisiones concernientes a un número creciente de sectores productivos, por parte de grupos extranjeros, aumentó el grado de desarticulación de las economías nacionales, en la medida en que redujo las posibilidades de una efectiva coordinación interna de las decisiones económicas de carácter estratégico. No obstante la expansión relativa de las actividades económicas del sector público, los estados latinoamericanos poseen hoy menos capacidad para orientar las economías nacionales respectivas, de lo que era el caso hace dos decenios. Por otro lado, la internacionalización de una parte importante de las actividades productivas ligadas a los mercados nacionales de la región, no proporcionó una alternativa de crecimiento económico. Todo aconteció, por lo tanto, como si los países latinoamericanos hubiesen optado por una solución no viable. Esa conclusión tiene por lo menos el valor de advertirnos que deberá realizarse un esfuerzo profundo, tanto en el plano de interpretación de la realidad como en el de la acción, si se pretende superar la tendencia al estancamiento que viene prevaleciendo desde hace diez años.

Toda política que trate de modificar las tendencias actuales debe partir de la comprobación de que la economía internacional ya está operando como un sistema policéntrico. La idea de que la economía internacional tendería a ser necesariamente controlada por unas pocas decenas de empresas norteamericanas, es una hi-

pótesis que ya fue ampliamente rectificada por la realidad. Aun cuando en las condiciones presentes no sea posible formarse una idea precisa de la estructura del policentrismo, importa tener en cuenta que ella ya constituye, al presente, un factor condicionante básico en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales. El segundo de los puntos a fijar como referencia es que los espacios económicos nacionales, muy probablemente, continuarán desempeñando el principal papel como marcos definitorios de los criterios de valor. En otras palabras, los centros básicos de decisión, intérpretes de los intereses sustantivos de las colectividades humanas, continuarán siendo de nivel nacional, si bien las circunstancias, en función de las cuales ellos tendrán que establecer sus opciones, dependerán de la coexistencia de una constelación de polos dinámicos en la economía mundial y de las variadas formas de relaciones que se establezcan entre estos últimos. El tercer punto a señalar es que, en la definición de las estrategias nacionales tendrán peso creciente los entendimientos regionales. Sin embargo, los agrupamientos regionales serán esencialmente un medio destinado a ampliar el horizonte de opciones de los centros nacionales de decisión, frente a los centros de influencia mundial ³⁶. Las agrupaciones regionales que favorezcan las posibilidades de dominación de estos últimos, actuarán contra el desarrollo, porque estarán limitando las opciones creadas por el policentrismo. En América latina, la articulación multinacional, para transformarse en ins-

³⁶ La Organización de los Estados Americanos es un ejemplo clásico de agrupamiento regional que reduce las opciones de la totalidad de sus miembros, menos uno, y aumenta el poder de un centro mundial. La asociación de un grupo de países africanos al Mercado Común Europeo constituye otro de esos agrupamientos asimétricos, cuyos aspectos negativos se harán cada vez más nítidos en el cuadro del policentrismo.

trumento efectivo del desarrollo, requiere la previa recuperación del Estado nacional como centro básico de decisiones. Sin esa recuperación, es de prever que continúe agravándose la desarticulación de las economías nacionales y que persista el *impasse* del estancamiento. Las tentativas de integración de economías nacionales desarticuladas y controladas desde el exterior, servirán apenas para aumentar los costos y hacer más remota la vuelta al desarrollo.

III. LA REFORMA DE LAS
ESTRUCTURAS ECONOMICAS:
ENSAYO DE ESTRATEGIA GLOBAL

*Necesidad de un proyecto
de autotransformación social*

El desarrollo, además de ser el fenómeno de aumento de la productividad del factor trabajo que interesa al economista, es un proceso de adaptación de las estructuras sociales a un horizonte en expansión, de posibilidades abiertas al hombre. Las dos dimensiones del desarrollo —la económica y la cultural— no pueden ser captadas sino conjuntamente. Por un problema de facilidad metodológica, el economista concentra su atención en los aspectos mensurables del desarrollo, esto es, concede privilegio a las variables que son pasibles de una expresión cuantitativa. Considera implícito que los demás elementos del proceso permanecen inmutables o no afectan en forma significativa el conjunto del proceso durante el período en que se realiza la observación. Ese tipo de reducción de la realidad a un esquema es corriente en el trabajo científico. En el estudio del desarrollo, sin embargo, ese método implica un riesgo particular, que proviene de la importancia que en ese proceso le corresponde al factor tiempo. Así, las relaciones entre las variables económicas son establecidas a partir de datos no económicos —estructura de la población, hábitos de los consumidores, cuadro institucional, etcétera— los cuales son aislados del tiem-

po. En seguida se considera el comportamiento *en el tiempo* en determinada variable económica, teniendo apenas en cuenta el comportamiento observable de un número limitado de otras variables. Al final del período de tiempo se vuelven a observar los datos no económicos, como si los mismos no hubiesen evolucionado por cuenta propia, independientemente del comportamiento de las variables económicas, y como si ese comportamiento pudiese ser explicado sin tener en cuenta la transformación permanente de los datos no económicos. En síntesis, la interacción de lo económico con lo no económico, que es seguramente lo más importante en el proceso de desarrollo, desaparece del campo de observación del economista. La que en un comienzo era una simplificación metodológicamente necesaria, tiende a transformarse en obstáculo a la propia percepción de la naturaleza del problema.

Veamos en términos concretos cómo se interrelacionan las dos dimensiones referidas, del proceso de desarrollo. De un lado tenemos los aspectos advertidos por el economista: aumento de la cantidad de bienes y servicios que tiene a su disposición una colectividad considerada en su conjunto. Del otro tenemos el problema más general, que es el siguiente: ¿por qué se produce una determinada constelación de bienes y no otras? ¿En beneficio de quién se hace el desarrollo? ¿Qué relación existe entre la escala de preferencias ordenadoras de la actividad económica y la intensidad del desarrollo? En síntesis: el desarrollo no es una simple cuestión de aumento de la oferta de bienes o de acumulación de capital, posee un *sentido*, es un conjunto de respuestas a un proyecto de autotransformación de una colectividad humana. Aun cuando se trata de un fenómeno *inducido*, es decir, que el factor dinámico primario viene del exterior, el sentido del desarrollo dependerá del proyecto de autotransformación que se cree en la colectividad,

o en los grupos que en ella ejerzan una actividad política. El factor dinámico externo no será jamás condición suficiente para el desarrollo.

El punto de partida del estudio del desarrollo, debería ser, no la tasa de inversión, o la relación producto-capital o la dimensión del mercado, sino el horizonte de aspiraciones de la colectividad en cuestión, considerada ésta no en forma abstracta sino como un conjunto de grupos o estratos con perfil definido, así como el sistema de decisiones que prevalece en esa sociedad y los factores limitantes que escapan al poder interno de decisión. El desarrollo es la transformación del conjunto de las estructuras de una sociedad en función de objetivos que se propone alcanzar esa sociedad. El primer problema a definir es el campo de opciones que se abre a la colectividad. En seguida se presenta el problema de identificar, entre esas opciones, aquellas que se presentan como *posibilidad política*, esto es, que correspondiendo a aspiraciones de la colectividad, pueden ser llevadas a la práctica por fuerzas políticas capaces de ejercer un papel hegemónico en el sistema de poder.

Características del desarrollo dependiente

Definido en términos estrictamente económicos como elevación de la productividad del factor trabajo, aun así el desarrollo es un proceso que presenta muchos aspectos. En efecto, el aumento de la productividad del trabajo puede tener tres orígenes distintos:

- a. el aumento de la dotación de capital por trabajador,
- b. la modificación del proceso productivo, o sea, elevación del nivel tecnológico, y
- c. la modificación de la estructura productiva resultante de la alteración en el perfil de la demanda global.

Es evidente que esos factores actúan casi siempre en forma conjugada, pero la prevalencia de uno y otro es de gran importancia para que se pueda definir la naturaleza del proceso de desarrollo en cuestión. La acumulación de capital acompaña a todas las formas del desarrollo y se puede decir que ella es condición necesaria para el mismo. Sin embargo, no es en sí el factor primario responsable del desarrollo. La acumulación constituye más bien un límite a las posibilidades del desarrollo, aunque en la práctica sólo por excepción ese límite se comporta como freno efectivo del desarrollo. En sentido estricto, la acumulación es un simple acto de limitación del consumo presente en beneficio del consumo futuro y tendría un alcance limitado si no estuviese ligado a uno de los otros dos factores responsables del aumento de la productividad.

El primero de esos factores es el proceso tecnológico, el cual permite aumentar la productividad física de los factores utilizados. El segundo traduce una modificación estructural dependiente de transformaciones en el perfil de la demanda. Ejemplo de la acción del primer factor, es el avance de la productividad industrial resultante de la simple sustitución de los equipos amortizados por otros más eficaces, es decir, capaces de ahorrar materias primas o mano de obra por unidad de producto. Ejemplo del segundo, es la expansión de las plantaciones de café con factores desplazados de la agricultura de subsistencia. La especialización derivada de la modificación de la demanda global, trajo consigo elevación de la productividad. Lo mismo se puede decir con respecto al crecimiento más que proporcional del sector industrial, en el cual la productividad de la mano de obra es más alta que en el conjunto del sistema económico. En este último caso es evidente que el aumento de productividad presupone una mayor acumulación, pues el coeficiente de capital es

mayor en el sector industrial. Sin embargo, el factor determinante es la modificación en el perfil de la demanda.

Si observamos el desarrollo económico desde una perspectiva más amplia, esto es, como un proceso histórico que interesa e incluye a todos los pueblos, comprobamos que el progreso tecnológico desempeña en él el papel fundamental. Es porque existe progreso tecnológico en ciertas áreas, que son los polos del desarrollo mundial, que la acumulación alcanza los elevados índices que conocemos y que las alteraciones en el perfil de la demanda abren camino a significativas elevaciones de productividad. Así, pues, si es posible ampliar la producción de café —lo que significa elevar la productividad económica de los factores en el área interesada— es porque la demanda de ese producto está en expansión, lo cual refleja una elevación del nivel de ingresos en otras áreas, elevación ésta que, en última instancia, reflejará la asimilación del progreso tecnológico en algún polo de la economía mundial. Es perfectamente evidente que el progreso tecnológico se apoya en el proceso de acumulación, lo cual no nos debe impedir comprender que la acumulación tendría un alcance muy limitado sin las posibilidades abiertas por el progreso tecnológico. Esa preeminencia del progreso tecnológico es particularmente obvia cuando observamos las modificaciones estructurales derivadas de alteraciones en el perfil de la demanda. Es porque se modifica el perfil de la demanda que los recursos en tierra y mano de obra, que estaban ociosos, verán aumentada su productividad económica. Sin embargo, la alteración en el perfil de la demanda presupone una elevación en el nivel de ingresos de los consumidores de café, derivada del aumento de la capitalización, el cual, si se amplían los horizontes de espacio y tiempo del análisis, implica de forma directa o indirecta, elevación del nivel tecnológico.

Las observaciones que acabamos de hacer son obvias para un estudioso del desarrollo económico. Lo que es menos obvio, sin embargo, es que la ordenación de estos factores primarios, responsables del desarrollo, varían en forma significativa en el espacio y en el tiempo. En un esfuerzo de simplificación, podríamos definir el proceso de desarrollo autónomo como aquel en el cual la ordenación de los factores primarios de impulsión fuera la siguiente: progreso tecnológico — acumulación de capital — modificaciones estructurales derivadas de la alteración en el perfil de la demanda. En el extremo opuesto tendríamos el proceso de desarrollo esencialmente dependiente, en el cual la secuencia es inversa: modificaciones en la composición de la demanda — acumulación de capital — progreso tecnológico. Entre esas dos situaciones extremas se ordenan las distintas situaciones concretas con que nos enfrentamos en el mundo contemporáneo: de un lado, los polos dominantes de la economía mundial y, del otro, las economías especializadas en la exportación de unos pocos productos primarios. Entre esas situaciones extremas cabe evidentemente toda una escala de situaciones intermedias, que incluyen desde un país altamente industrializado, pero que depende en buena medida de la tecnología importada, como es el caso del Japón, hasta un país relativamente industrializado pero totalmente dependiente de la exportación de productos primarios, como es el Brasil.

Veamos cómo la ordenación de los factores de impulsión del desarrollo se presentó históricamente entre nosotros. La industrialización de la Europa occidental, seguida luego por la de Estados Unidos, vale decir, la aceleración del progreso tecnológico y de la acumulación del capital que la acompañó, crearon una demanda en rápida expansión de ciertos productos primarios, inclusive el café. Esa modificación en la curva de la de-

manda se proyectó en forma ampliada en la economía brasileña, cuya estructura se transformó rápidamente. Factores antes ociosos o semiociosos encontraron ocupación remuneradora, elevándose la productividad media de la economía. Esa activación de factores semiociosos permite un aumento de la capitalización; en otras palabras, la reestructuración engendra simultáneamente la inversión y el ahorro. En la medida en que se intensifica el proceso de capitalización, una parte de las nuevas inversiones incorporará tecnologías más avanzadas bajo la forma de equipos importados. Así, el sistema de transporte y otros elementos de la infraestructura tendieron a modernizarse, lo cual produjo consecuencias en el conjunto de las actividades productivas, que se beneficiaron con las economías externas. De esa forma, la asimilación del progreso tecnológico pasó a actuar como un nuevo factor de impulsión del desarrollo.

En síntesis, lo que caracteriza a una economía dependiente es que en ella el progreso tecnológico es creado por el desarrollo, o mejor dicho, por modificaciones estructurales que surgen inicialmente del lado de la demanda, en tanto que en las economías desarrolladas el progreso tecnológico es, él mismo, fuente de desarrollo. Desde una perspectiva más amplia, cabe reconocer que el desarrollo de una economía dependiente es el reflejo del progreso tecnológico en los polos dinámicos de la economía mundial. Sin embargo, conviene señalar que el elemento dinámico no es la irradiación del progreso tecnológico, sino el desplazamiento de la curva de la demanda. De esta forma, desde el punto de vista del país dependiente, el desarrollo surge como una modificación de la estructura productiva. Ahora bien, la especialización en un sector de la producción primaria no exige necesariamente modificaciones en las técnicas de producción, razón por la cual se puede admitir la hipótesis de que la elevación de la producti-

vidad económica ocurre en la producción primaria sin que tenga lugar ninguna asimilación de progreso tecnológico. Este, entretanto tenderá a penetrar en la economía a través de las inversiones infraestructurales y como reflejo de la diversificación de las formas de consumo.

Veremos en seguida que también la industrialización brasileña ha sido una forma de desarrollo de tipo dependiente: el factor dinámico, también en este caso, se originó en modificaciones del perfil de la demanda, cabiéndole a la asimilación del progreso tecnológico un papel 'auxiliar. El proceso de industrialización, en nuestro país, comprende dos etapas bien definidas: la primera, que se extiende desde la última de cada del siglo pasado hasta 1929, tuvo como factor dinámico principal la elevación del nivel de los ingresos causado por la expansión de las exportaciones; la segunda, que se extiende a través de las tres décadas siguientes, tuvo como causa primaria las tensiones estructurales motivadas por la declinación de la capacidad para importar. La situación presente debe ser interpretada como una transición, lo que aumenta sobremanera la significación de las decisiones que están siendo tomadas o el viraje en vista del futuro inmediato.

La primera etapa de la industrialización

Esta etapa puede ser observada con claridad a través del desarrollo de la industria textil. La especialización permitida por la exportación de artículos primarios —café, caucho, cacao, etcétera—, permitía una elevación del ingreso nacional y la expansión del mercado interno de productos de consumo general. Siendo todas las actividades de exportación muy absorbentes de mano de obra, el aumento de las ventas al exterior se traducía, necesariamente, en un aumento del poder

de compra de los asalariados. Esa demanda era satisfecha, inicialmente, con artículos de importación y en una segunda fase con producción interna. La formación de un mercado interno es condición necesaria pero no suficiente de la industrialización. Por otra parte, un cierto proteccionismo desempeñó un papel fundamental en la primera etapa de la industrialización. En el caso brasileño, si bien el proteccionismo no asumió forma coherente, la inestabilidad cambiaria desempeñó, en fases decisivas, el papel de línea complementaria de defensa de la industria nacional. La producción textil brasileña pasó de 22 millones de metros, en 1885, a 242 millones en 1905 y en 1921 a 522 millones. Ese extraordinario crecimiento fue posible porque existía un mercado interno, creado por el impulso del aumento de las exportaciones. La instalación de la industria textil significaba, es cierto, la asimilación de una tecnología moderna. Sin embargo, el factor dinámico era la existencia de un mercado y no la asimilación de esa tecnología. Por otra parte, la industria textil al absorber mano de obra a un nivel de salarios más alto del que prevalecía en el país, contribuía también a la expansión del mercado interno. Así, en 1921, 109 mil personas trabajaban en esa industria. Sin embargo, su contribución terminaba ahí, pues la industria textil no posee poder germinativo. Utilizando básicamente una materia prima agrícola y vinculándose directamente a los consumidores, no crea economías externas para otras industrias y, prácticamente, prescinde de infraestructura moderna. A partir del momento en que el mercado interno preexistente fue absorbido, el crecimiento de la industria textil pasó a depender de la expansión de la demanda global, la cual tenía como factor dinámico principal la expansión de las exportaciones. En efecto, ya en los años veinte el crecimiento de la industria textil fue lento, a pesar de que su capacidad de produc-

ción continuase aumentando. En 1929 la capacidad de producción de esa industria era de un 30 a un 40 por ciento mayor que al comienzo de la década, pero la producción permanecía prácticamente al mismo nivel. Es sabido que la política cambiaria de ese período contribuyó a reducir la protección a la industria textil. Sin embargo, lo que importa subrayar es que una etapa de la expansión de la industria brasileña había terminado.

Las industrias que en el cuadro de un proteccionismo pasivo habían surgido en el Brasil a partir de fines del siglo anterior, no poseían capacidad germinativa, permaneciendo desarticuladas. Eran industrias de alguna manera complementarias de la actividad exportadora tradicional. Si esta última estaba en expansión, el mercado interno crecía, lo cual favorecía a las referidas industrias. El crecimiento de estas últimas también ampliaba el mercado interno, pero de forma apenas marginal. El desarrollo de ese tipo de industria se cumplía en dos fases: la primera era de intenso crecimiento, y correspondía a la ocupación del mercado preexistente; la segunda era de crecimiento lento, reflejo de la expansión de la demanda global inducida por el crecimiento de las exportaciones. Así, la industria textil aumentó su producción cuarenta veces entre 1882 y 1915 y 30 por ciento entre este último año y el de 1928.

La segunda etapa de la industrialización

En su segunda etapa el proceso de industrialización presenta una complejidad mucho mayor. Se la ha calificado de sustitución de importaciones, si bien la etapa anteriormente referida también presentaba esa característica porque la demanda preexistía, siendo satisfecha mediante importaciones. Lo que verdaderamente caracteriza la segunda etapa son las tensiones estructu-

rales engendradas por la declinación de la capacidad para importar, tensiones estas que pueden impulsar la industrialización si se presentan ciertas condiciones. La primera de ellas es la existencia de una base industrial significativa, es decir, de un desarrollo industrial anterior. La segunda condición es que el mercado interno haya alcanzado una dimensión que comporte una diversificación inmediata de la actividad industrial. La tercera condición es que el país no sea esencialmente dependiente de la importación de alimentos y otras materias primas requeridas por la industria de bienes de consumo general. Si reflexionamos sobre tales condiciones, notamos que la industrialización engendrada por la crisis de la capacidad para importar resultó ser la eclosión de un proceso que habría ocurrido mucho antes, en el caso en que el país hubiese conocido una política positiva de industrialización. En otras palabras: ciertos países, como fue el caso del Brasil, poseían virtualmente las condiciones de industrialización que no se manifestaban por falta de una política adecuada. Absorbido por la política de la valorización del café y por los problemas vinculados al servicio de la deuda externa, el gobierno no pudo advertir que se habían creado en el país, desde comienzos del siglo actual, condiciones favorables a una efectiva industrialización. Es probable que la excesiva preeminencia de los intereses cafeteros en la Primera República sea responsable por esa miopía de los dirigentes del país. Es ése un tema sobre el cual se puede discutir mucho. En lo que, sin embargo, no hay duda, es que ese atraso de un cuarto de siglo en la industrialización brasileña, marcó definitivamente la historia de nuestro país y constituye la base de gran parte de los problemas que hoy enfrentamos.

La industrialización de la segunda etapa ha sido ampliamente estudiada y su mecanismo fue expuesto con mucho detalle. La declinación acentuada de la capaci-

dad para importar, al mismo tiempo que se procuraba evitar una contracción demasiado brusca en el nivel del ingreso monetario, provocaría modificaciones en los precios relativos, encareciendo las manufacturas importadas. De esta forma, de la propia crisis surgió una situación favorable a la industria nacional, particularmente para las manufacturas que no dependían de materias primas importadas. Así fue cómo, utilizando la capacidad semiociosa o trabajando a dos turnos, la industria textil aumentó su producción en un 30 por ciento entre 1929 y 1932. De este modo, una vez más les cupo a las modificaciones en el nivel y en la forma de la demanda global abrir el camino al proceso de la industrialización. Sin embargo, en razón de la declinación de la capacidad para importar y de las modificaciones profundas ocurridas en los precios relativos en favor de artículos que anteriormente se importaban, el proceso de industrialización adquirió, desde entonces, mayor profundidad. La intensificación de las actividades manufactureras y el mantenimiento de un nivel relativamente alto de las inversiones públicas, crearon una fuerte demanda de materiales de construcción, cuya producción tendió a crecer rápidamente. Esa diversificación de las actividades industriales se tradujo en una modificación significativa de la naturaleza misma del proceso de industrialización. En los países en que la industrialización se originó como un proceso endógeno, el paso del artesanado a la industria textil se hizo paralelamente al desarrollo de la producción de maquinarias textiles, y esta última con el de la industria metalúrgica; la modernización de los medios de transporte se hizo paralelamente con el desarrollo de la industria de equipos modernos de transporte. En otras palabras, la industrialización significó la creación de un sistema de producción industrial en el cual las actividades industriales son interdependientes, desempeñando el intercambio externo un papel apenas complementario de

ese proceso. En un sistema industrial, unas industrias producen para la población consumidora y otras para las propias industrias. En este último caso el producto toma la forma de artículos intermedios y de equipos. Cuanto más complejo es un sistema industrial, mayor es su capacidad de autotransformación.

Al ampliarse el frente de sustitución de importaciones, se constituyó la propia industria en factor de impulsión del desarrollo. Por un lado la amplia absorción de mano de obra —trabajo a dos o tres turnos en algunas manufacturas y multiplicación de actividades semiartesanales en varios tipos de industrias, desde productos alimenticios hasta mecánicos—, por otro, el crecimiento del mercado de artículos intermedios y, por último, las extensas economías dinámicas engendradas por la integración del sistema industrial; esos y otros factores transformaron la actividad industrial en polo de desarrollo de la economía brasileña. Entre 1939 y 1949, la producción industrial creció entre nosotros en una tasa anual media de 7,2 por ciento; entre 1949 y 1959 esa tasa se elevó a 8,5 por ciento y entre 1959 y 1964 a 9,7 por ciento. Tenemos así un cuarto de siglo de crecimiento industrial con una tasa media de 8,3 por ciento, una *performance* que encuentra pocos paralelos en otros países del mundo.

Sería equivocado imaginar que ese crecimiento prolongado tuvo como causa básica tan solo el proceso de sustitución de importaciones. La acción gubernamental, fuente de amplios subsidios a las inversiones industriales, a través de la política cambiaria y de crédito, permitió ampliar, acelerar y profundizar el proceso de industrialización. Sin la creación de industrias básicas —siderurgia, petróleo— por el gobierno y sin los subsidios cambiarios y las tasas negativas de interés de los préstamos oficiales, la industrialización no hubiera alcanzado la velocidad y la amplitud que conoció durante ese

cuarto de siglo. Sin embargo, el factor dinámico principal fue el proceso de sustitución de importaciones. Al pretender sustituir importaciones, se elevaba el nivel de la demanda global, se diversificaba esa demanda en nuevos sectores inicialmente alimentados por las importaciones, profundizándose el proceso de sustitución.

Basta observar la participación de las importaciones en la oferta de bienes industriales para formarse una idea de la amplitud de este proceso. En 1949 ya se había cumplido una primera etapa, esto es, los bienes de consumo corriente, no durables, habían sido prácticamente sustituidos. En ese año las importaciones contribuían con apenas 4 por ciento a la oferta interna total, en tanto que en los productos intermedios la contribución externa era de 25 por ciento y en los bienes durables de consumo y en los bienes de capital esa contribución alcanzaba al 60 por ciento. En 1959, la participación de las importaciones en la oferta de bienes durables de consumo se redujo a un 6 por ciento, la de los bienes intermedios al 12 por ciento y la de los bienes de capital al 33 por ciento. En la mitad de la década actual el sistema industrial brasileño había alcanzado un grado de integración excepcionalmente elevado. La participación de las importaciones, en lo que respecta a productos intermedios era inferior al 10 por ciento y en lo referente a bienes de capital no alcanzaba al 20 por ciento. La amplitud del proceso de industrialización ocurrido en el Brasil es evidente cuando se tiene en cuenta que, entre 1949 y 1964, la producción industrial brasileña se multiplicó por 3,5, en tanto que la importación de artículos industriales disminuyó en un 30 por ciento. La participación de las importaciones en la oferta local de artículos industriales redujose, en esos quince años, desde un quinto a un vigésimo.

Cabe por lo tanto reconocer que la segunda etapa del proceso de industrialización a que hicimos referen-

cia —industrialización generada por las tensiones estructurales que acompañaron la declinación de la capacidad para importar— permitió la formación de un sistema industrial con un grado elevado de integración. El problema que se presenta de inmediato es, por lo tanto, el siguiente: ¿por qué esa industrialización no condujo a lo que convencionalmente se ha llamado desarrollo autosustentado? ¿Cómo explicar que esa integración del sistema industrial haya desembocado en el estancamiento? En efecto, la experiencia de los años recientes indica que, al completar el proceso de integración, el sistema industrial brasileño perdió todo dinamismo. El sector de la economía brasileña que creció menos en el último quinquenio fue exactamente el industrial, y las inversiones en ese sector estuvieron siempre, en los últimos años, a niveles más bajos que aquéllos que prevalecieron en la década anterior.

Para abordar el fondo de ese problema, es necesario tener en cuenta que, tratándose de una industrialización sustitutiva de importaciones, las inversiones se venían haciendo en función de una demanda preexistente, que no se manifestaba en razón de las restricciones impuestas a las importaciones. En otras palabras: las inversiones se orientaban hacia la satisfacción de una demanda reprimida. Pero una vez más la asimilación del progreso técnico era el reflejo de la acción de otros factores dinámicos y no la causa primaria del desarrollo. En segundo lugar, conviene recordar que gran parte de las inversiones, en esa segunda etapa de la industrialización, asumió la forma de internación de empresas extranjeras, es decir, de implantación en el país de filiales de empresas que anteriormente controlaban el mercado a través de exportaciones. La industrialización asumirá entonces la doble forma de diferenciación del sistema productivo y de instalación en el país de organizaciones cuyos centros de decisiones estaban en el exterior. El gran poder financiero de esas filiales, así

como el hecho de que las mismas están integradas en complejos sistemas multinacionales, crea rigideces en la economía del país, al punto que su comportamiento no siempre puede asimilarse al de un *sistema*, o sea, un conjunto articulado y coherente.

El sistema de decisiones en el capitalismo de grandes unidades

Las circunstancias indicadas en conjunción con otros factores, entre los cuales cabe destacar la propia orientación del progreso tecnológico, imprimirán un carácter oligopólico al sistema industrial que se instaló entre nosotros. En otras palabras, los mercados son controlados por un pequeño número de empresas. Siempre se podrá decir que, frente a las dimensiones de nuestro mercado interno, la industria moderna solamente se instalaría entre nosotros en la forma indicada. Si la acción del gobierno llevase, como ocurrió con la industria automovilística, a un número excesivo de unidades, la búsqueda de dimensiones económicamente adecuadas provocaría luego la concentración. Todo eso es verdad. Importa, sin embargo, que sepamos extraer las consecuencias de esa realidad. El capitalismo de grandes unidades, esto es, el capitalismo en que cada mercado es controlado por un pequeño número de empresas poderosas, cuyo comportamiento está mutuamente condicionado, genera un sistema de decisiones —relacionado con amplios aspectos de la actividad económica— fundamentalmente distinto del que corresponde al llamado capitalismo concurrencial. Entre las grandes empresas que se respetan mutuamente, la concurrencia es esencialmente una cuestión de innovación de productos o de acondicionamiento del comportamiento del consumidor, en tanto que en el capitalismo tradicional la concurrencia era de precios. Es importante que reflexionemos sobre este punto, si deseamos comprender

el tipo de *impasse* que hoy se presenta a la economía brasileña. En el capitalismo de tipo tradicional el empresario procura conquistar un mercado ofreciendo un cierto artículo a precio más bajo, esto es: transfiriendo a los consumidores los frutos del aumento de la productividad. Así es como la elevación de la productividad se traduce en una reducción de precios y ésta en la elevación del ingreso real de aquellos que compran el producto. Conforme imaginaban los economistas clásicos, simplificando rudamente la realidad, toda producción (entendida aquí como todo aumento de productividad) crea su mercado. De ahí la tendencia a la baja de precios que fue uno de los factores responsables de las depresiones intermitentes que caracterizaron el desarrollo del capitalismo clásico. El capitalismo de grandes unidades, que hoy conocemos, presenta una dinámica totalmente distinta. En primer lugar, presupone un control de la coyuntura que elimine las grandes depresiones. El aumento considerable de la participación del gobierno en el producto nacional y el perfeccionamiento de los mecanismos monetarios y fiscales destinados a estabilizar el nivel de la demanda efectiva, abrieron una nueva fase evolutiva 'al sistema capitalista. En efecto, la estabilidad de la demanda global se tradujo en una importante evolución a nivel de la empresa, la cual tendió a diversificar su campo de acción y a planificar sus actividades a más largo plazo. Lo esencial para la empresa es ser suficientemente flexible como para adaptarse a las mutaciones de la demanda, que ella debe prever, o suficientemente poderosa para condicionar esa demanda. En tales condiciones, trabajar en un amplio frente de acción fortalece a una empresa. De esta forma, tenderán a formarse grandes grupos, o conglomerados, los cuales trabajan simultáneamente en varios mercados, derivando su poder, en cada mercado, no del monopolio que tenga de éste, sino de su poder financiero y de su capacidad de previsión. Ese proceso pue-

de ser observado con claridad en el sistema industrial norteamericano, en el cual cien grupos controlan más de la mitad de todas las inversiones industriales y donde todos los mercados de mayor significación son controlados por un pequeño número de empresas, de tres a cinco, las cuales están integradas en aquellos cien grupos. La característica principal de ese nuevo tipo de capitalismo es el control de los sectores más importantes de la producción por un pequeño número de empresas, las cuales trabajan simultáneamente en varios mercados. Esas empresas, de forma más o menos articulada en cada mercado, planifican su producción a plazo largo ya plazo medio y compiten entre ellas mediante innovaciones de procesos y de productos. La concurrencia de precios está relegada a un segundo plano, porque difícilmente se concilia con el planeamiento y con la rigidez de los costos que caracterizan a las empresas altamente capitalizadas y con salarios que no pueden comprimirse. De esta forma, la flexibilidad de los precios que caracterizaba al capitalismo clásico y estaba en la base del desempleo periódico, fue sustituida por la planificación de los precios, los cuales son administrados por las grandes empresas y seguidos por las empresas medias y pequeñas.

Observamos que en su forma tradicional, el desarrollo capitalista, al provocar la reducción del precio a nivel de la empresa, contribuía a la ampliación del mercado a través de la elevación del ingreso real de los consumidores. Ese mecanismo de difusión de los frutos del aumento de productividad fue progresivamente sustituido por otro en el que es el nivel del ingreso monetario el que se eleva para absorber el aumento de productividad, ante el estímulo de políticas de salarios y de la política fiscal. En otras palabras: la expansión de la demanda es un problema tratado globalmente. En verdad, en condiciones de escasez de mano de obra, el problema es simple, pues la deman-

da monetaria tiende a crecer más que la productividad. Las empresas o los sectores que se benefician con los fuertes aumentos de productividad son complacientes en la aceptación de aumentos de salarios, lo que se traduce en una presión sobre aquellas otras, mucho más numerosas, que están en sectores en que el aumento de la productividad es lento o nulo. Es ésta una situación compleja que provoca, tanto la sustitución de ciertas categorías de productos como la aceleración del progreso técnico en algunos sectores, o la elevación de ciertos precios relativos, con modificaciones en la distribución del ingreso. Lo que interesa retener de este análisis es que, siendo la mano de obra un factor relativamente escaso, el poder de compra de la masa de asalariados tenderá a acompañar al aumento de la productividad en el conjunto de la economía.

El problema que se nos presenta es el de identificar las consecuencias de la implantación de esa forma de organización de la producción en el contexto de una estructura subdesarrollada como la de la economía brasileña. Frente a un gran excedente estructural de mano de obra los salarios tienden, necesariamente, a fijarse a niveles relativamente bajos (con relación a la tecnología utilizada, aun teniendo en cuenta las posibles deseconomías externas) y más importante todavía, pueden permanecer a ese nivel cualquiera sea el incremento de la productividad. La política de precios administrados, en tales condiciones, sólo es posible si la demanda preexiste, como era el caso en el proceso de sustitución de importaciones. En la medida en que se avanza en ese proceso, esto es, que se pasa de las industrias ligeras a las industrias pesadas, el coeficiente de capital por persona ocupada, aumenta. En tales condiciones, para que la masa salarial aumentase *paripassu* con el producto, sería necesario que los salarios de los empleados de las nuevas empresas fuesen mucho más altos que los de las empresas instaladas

en época anterior. En otras palabras: a mayor densidad de capital por persona empleada debería corresponder un nivel de salarios proporcionalmente mayor, lo cual, evidentemente, es impracticable. Otra solución podría encontrarse en la reducción de los precios relativos de los productos de los nuevos sectores. Sin embargo, tratándose de sectores con una alta densidad de capital y teniendo en cuenta el bajo nivel relativo de los salarios, tal reducción de precios sería de poco efecto en la composición de la demanda global. Es más o menos evidente que, en la medida en que se pasa de la industria liviana a la industria pesada, en una economía que tiene un excedente estructural considerable de mano de obra, se acentúa la presión en el sentido de concentrarse los ingresos. Esa tendencia será tanto mayor cuanto más organizada esté la economía sobre la base de precios administrados, es decir, cuanto menos se transfieran los incrementos de productividad a los consumidores mediante bajas de precios³⁷.

El mismo problema puede ser presentado de la forma siguiente. En una economía subdesarrollada con gran excedente de mano de obra, la capacidad del sector exportador para formar el mercado interno es proporcional a la cantidad de mano de obra que él ab-

³⁷ Estudios estadísticos realizados en Francia pusieron en evidencia que los sectores que más se benefician con la difusión de los frutos del progreso tecnológico no son aquellos en que la productividad aumenta más, como resultado de ese mismo progreso tecnológico, sino en cambio, aquéllos en los cuales la demanda es más dinámica. En otras palabras, el mecanismo de difusión de los frutos del progreso tecnológico es la elevación del nivel de vida del conjunto de la población. Por lo tanto cabe admitir que si factores estructurales, como ocurre entre nosotros, impiden esa elevación del nivel de vida del conjunto de la población, la asimilación del progreso tecnológico no será acompañada por la difusión de sus beneficios. Para los datos sobre Francia, véase Alain Bienaymé, *Politique de l'innovation et Repartition des Revenus*, Paris, 1966.

sorbe. Así, por ejemplo, la exportación minera por absorber pequeña cantidad de mano de obra, no es capaz por sí misma de promover la formación de un mercado interno. Por el contrario, una producción como la cafetera, que emplea grandes masas de mano de obra, tiene una elevada capacidad generadora de mercado interno. En síntesis: el flujo de ingresos que surge del polo dinámico se traduce en un cierto perfil de la demanda, el cual tiene un mayor o menor poder germinativo de desarrollo. Aunque parezca paradójal, la sustitución de importaciones, en las condiciones en que ocurrió entre nosotros, al pasar de las industrias ligeras a las industrias pesadas, fue perdiendo impulso multiplicador. Solamente así se explica que el sistema industrial de nuestro país, no obstante haber alcanzado un alto grado de integración, no haya creado condiciones para un desarrollo autosustentado.

Las modificaciones en la estructura industrial y sus repercusiones en la dinámica del sistema económico pueden observarse desde varios ángulos, si bien los datos cuantitativos no son siempre abundantes entre nosotros. En primer lugar cabe comprobar el debilitamiento del impulso de industrialización como factor de transformación de la estructura ocupacional. Así, por ejemplo, entre 1940 y 1950, las industrias manufactureras aumentaron su participación en el producto bruto interno de 10,6 a 16,1 por ciento, al mismo tiempo que la ocupación, en ese sector, aumentó su participación de 7,7 a 9,4 por ciento del total de la población ocupada. En el decenio siguiente la participación del sector industrial aumenta de 16,1 a 23 por ciento, en tanto que la participación de la mano de obra industrial declina de 9,4 a 9,1 por ciento. Esa declinación ocurrió no obstante el hecho de que la tasa de crecimiento anual de la producción industrial aumentara de 8,1 a 9,2 por ciento entre las dos décadas. Como, el aumento de la

productividad resultaba de la adición de nuevos sectores productivos, dotados de más alta capitalización y con acceso a tecnologías más avanzadas, su efecto sobre la tasa de salarios del conjunto del sector industrial fue mínimo. Contrariamente a lo que sería de esperar, el salario medio de las nuevas industrias, si bien fue más alto que el de las industrias tradicionales, creció menos que este último. En 1940, la diferencia del salario medio a favor de las industrias pesadas (metalúrgicas, mecánica, química) fue de 80 por ciento, en tanto que en 1960 se redujo a un 40 por ciento. De esta forma, la participación de los salarios en el valor adicionado por la producción industrial declinó en forma mucho más acentuada en las industrias pesadas de lo que lo fue en las tradicionales. La misma comprobación puede hacerse a partir del análisis del tamaño de las empresas: cuanto mayor ese tamaño, menor la participación de la masa salarial en el valor adicionado, aunque aumente el salario medio. En síntesis, la evolución estructural del sector industrial, el progreso tecnológico y la tendencia a la concentración del poder económico, actuaron de forma convergente en el sentido de reducir el flujo de salarios creado por el sector industrial, con relación al valor de la producción de este sector. Cabe inferir de este análisis que el fruto del aumento sustancial de productividad experimentado en el sector industrial no fue transferido (o lo fue cada vez menos) hacia la masa de la población asalariada. En efecto, cualquiera que fuese la forma asumida por esa transferencia resultaría siempre de ella que la participación de los asalariados en el valor agregado de la producción industrial tendería a mantenerse estable. Admitamos que el salario industrial haya crecido con la misma intensidad que el salario medio del conjunto de las actividades económicas; como la productividad del sector industrial está creciendo con una tasa muy superior a la de las demás actividades produc-

tivas, sería de esperar que los precios de los productos industriales declinasen relativamente. Esa declinación de precios relativos simultáneamente con la elevación, aunque lenta, de los salarios reales del sector industrial, haría que la participación de los salarios en el valor agregado por las industrias se mantuviese aproximadamente estable. Los datos disponibles indican que, entre 1950 y 1960, la participación de los salarios en el valor agregado declinó de 27 a 20 por ciento en las industrias modernas y de 22 a 20 por ciento en las tradicionales. Como nada indica que el nivel de vida de los asalariados industriales haya declinado con respecto a los demás sectores de la masa asalariada, se hace evidente que un conjunto de circunstancias llevaron al proceso de industrialización a concentrar los beneficios del desarrollo en manos de un número reducido de personas.

El problema estructural que venimos de señalar tendió a agravarse con la rápida aceleración del progreso tecnológico experimentado en la posguerra. Ese progreso, como es bien sabido, se orienta en el sentido de la economía de mano de obra, es decir, en el sentido de la automatización de los procesos productivos. Por consiguiente, el problema no es sólo del pasaje de la industria liviana a la pesada, camino natural del proceso de sustitución de importaciones. En la industria textil, por ejemplo, si se toma como referencia una fábrica integrada que utiliza los equipos de la oferta disponibles en los mercados, la inversión en capital fijo por trabajador que en 1959 era de 6 mil dólares, se duplicó en el transcurso de una década, alcanzando a los 12 mil en 1960, y creció aun más intensamente en los cinco años siguientes, alcanzando a 19 mil dólares en 1965³⁸. Es-

³⁸ Confróntese CEPAL, *Selección de Alternativas Tecnológicas en la Industria Textil Latinoamericana*, Santiago, 1966.

te segundo aspecto del problema, vinculado al rápido avance del progreso tecnológico en las industrias tradicionales, sobrepasó, en el período siguiente, al primero, ligado a la transformación estructural del sistema industrial. Es que las industrias pesadas —metalúrgica, material de transporte, química— estaban en rápida expansión, al paso que las tradicionales se modernizaban en condición de estancamiento relativo. Así, entre 1955 y 1965, la ocupación en la industria textil disminuyó a una tasa anual del 2,1 por ciento, en tanto que en las industrias pesadas aumentaba a una tasa anual del 4,9 por ciento. Durante el mismo período, la productividad aumentaba con tasas de 4,5 y 5,5 por ciento en los dos sectores respectivamente. En otras palabras, la producción crecía a una tasa de cerca del diez por ciento en el segundo caso y de poco más del dos por ciento en el primero. El salario real pagado por las industrias textiles mantúvose prácticamente estacionario, mientras que en las industrias pesadas crecía en algo menos del dos por ciento anual³⁹.

El perfil de la demanda global

La tendencia a la concentración del ingreso que se tornó inherente al proceso de industrialización entre nosotros, reforzada por otros elementos de la estructura nacional, particularmente el sistema agrario, dio lugar a un perfil de demanda que debe ser cuidadosamente estudiado si deseamos comprender los factores responsables de la parálisis observada en el último quinquenio. En ese perfil se destacan cuatro segmentos. El primero está constituido por la mitad de la población del país que, hasta el presente, no tuvo acceso a los frutos del desarrollo. Esa masa constituye un ínfimo mercado para las actividades productivas que se incorpo-

³⁹ Véase para los datos estadísticos **Centro de Desarrollo Económico**, CEPAL-BNDE, Brasil, 1966.

ran a un mercado monetario. Su nivel de consumo anual *per cápita* no es muy superior a los cien dólares, que gastan casi totalmente en la producción local. El segundo grupo, constituido por un cuarenta por ciento de la población, comprende la masa de asalariados urbanos y la de los trabajadores autónomos. El ingreso *per cápita* de este grupo es aproximadamente dos veces y medio más alto que el del grupo anterior. El tercer grupo, que corresponde al nueve por ciento de la población, está principalmente formado por los profesionales o los propietarios medianos; su ingreso medio es de cerca de dos veces y media mayor que el del grupo anterior y seis veces superior al del primer grupo. Por último, el cuarto grupo, formado por la clase rica, que constituye un uno por ciento de la población, disfruta de un ingreso que es cerca de ocho veces superior al de la clase media alta y cerca de cincuenta veces más alto que el del primer grupo. En términos generales, la población está estructurada en tres grupos de consumidores: al primero, formado por la mitad, corresponde un 20 por ciento del ingreso nacional; al segundo, formado por cuatro décimos de la población, corresponde un 40 por ciento del ingreso; y al tercero, constituido por un décimo de la población, corresponde igualmente un 40 por ciento del ingreso. Este último grupo se diferencia claramente en dos sub grupos, cada uno de los cuales tiene un 20 por ciento de la renta nacional: al primero corresponde el 9 por ciento de la población y al segundo el 1 por ciento restante. De esta forma, el 1 por ciento del ingreso más alto y el 50 por ciento del ingreso más bajo tienen acceso a partes idénticas del ingreso nacional⁴⁰.

Si admitimos que la población nacional está formada por 90 millones de personas y que el ingreso líquido

⁴⁰ Datos básicos de CEPAL, **Estudios sobre la distribución del Ingreso en América Latina**, Santiago de Chile, 1967.

per cápita es de cerca de 350 dólares, la situación general sería la siguiente:

% de la población	Población (en miles de habitantes)	Ingreso per cápita (dólares)	Ingreso total (en miles de dólares)
50	45.000	130	5.850
40	36.000	350	12.600
9	8.100	880	7.128
1	900	6.500	5.850
100	90.000	350	31.428

Si observamos ese perfil de demanda comprobamos que se caracteriza por las discontinuidades. El primer grupo tiene acceso en forma apenas marginal a la economía de mercado, razón por la cual debe ser dejado de lado. El segundo grupo está formado por la masa de población que tiene acceso a los artículos no durables de consumo corriente. El tercero y cuarto grupos forman un mercado diversificado, en el que se integran los bienes de consumo durables y no durables. Considerando estos dos últimos grupos conjuntamente, o sea los del diez por ciento más ricos, el ingreso *per cápita* es de cerca de unos 1.500 dólares. En síntesis, tenemos tres grupos: el primero con un Ingreso medio de 130 dólares, el segundo con uno de 350 y el tercero con un ingreso medio de 1.500 dólares, entre los cuales existe una nítida discontinuidad.

El desarrollo económico, en la forma en que se realiza en los países industrializados afecta, aunque en forma irregular, al consumo de todos los sectores de la población, presentándose la curva de la demanda global en forma continua. Entre nosotros, en razón del gran precedente estructural de mano de obra, el proceso de elevación del ingreso medio se presenta de otra forma. En el período de expansión de las exportaciones agrí-

colas y de la industrialización de la primera etapa, una parte de la población del primer grupo pasó al segundo grupo. En otras palabras, bajo la acción de un impulso dinámico externo, se modificó la estructura productiva, pasando a coexistir dos sectores con niveles de productividad y de salarios reales distintos. En la fase de sustitución de importaciones creció el tercer sector. Cuando absorbía mano de obra, esa segunda fase de industrialización permitía que prosiguiese la transferencia de mano de obra del grupo bajo al del medio. Sin embargo, dada su elevada y creciente capitalización y la orientación general del progreso tecnológico, luego se acentuó el proceso de concentración, surgiendo un segundo compartimiento. El rasgo principal del desarrollo, que en la primera fase era la transferencia de mano de obra del primero al segundo grupo, tendió a ser en la nueva fase, el del crecimiento del ingreso medio del tercer grupo, ensanchándose cada vez más la brecha que lo separa del segundo grupo. La forma tradicional del desarrollo de nuestra economía, mientras estaba apoyada en una expansión de la demanda externa, podía realizarse sin aumento de la productividad en el segundo sector, siempre que éste crease empleo para una parte de la mano de obra existente en el primero. En la fase de la industrialización sustitutiva, en la medida en que se pasa de las industrias simples a las complejas, se eleva el coeficiente de capital, y la absorción de mano de obra en el sector en expansión pasa a ser mínima. De esta forma, el aumento de productividad experimentado en esta segunda etapa no se traduce en mayores modificaciones en la estructura ocupacional. Sus efectos se concentran en la diversificación de la demanda de los grupos de altos ingresos.

Evidentemente ese cuadro no sería completo si ignorásemos la acción del sector público, cuya participación

en el producto nacional aumentó en forma significativa en los últimos dos decenios. Dadas las cantidades relativamente grandes de mano de obra que absorben las inversiones públicas, la ampliación de la acción del Estado se traduce en la transformación de mano de obra del primero al segundo grupo. Ese proceso adquirió significación en la década de los años cincuenta durante la cual la participación del sector público en el producto bruto aumentó de 17 a 20 por ciento.

El problema básico que se nos presenta es el siguiente: ¿qué consecuencias tiene para una economía del tipo de la brasileña una tendencia estructural en cuanto a la concentración del ingreso, igual a la señalada? Si el sector moderno en expansión es en gran parte controlado por firmas extranjeras, se presenta de inmediato un problema de balanza de pagos y de desnacionalización de la economía. Basta que las firmas extranjeras envíen al exterior una parte constante de sus beneficios (50 por ciento o 33 por ciento, por ejemplo) para que una parte creciente de las divisas sea absorbida por la remisión de beneficios y dividendos. Por otra parte, las formas corrientes de auto financiamiento —movilización de reservas de amortización y de una fracción constante de los beneficios— serán suficientes para que el sector controlado desde el exterior aumente en forma permanente su participación en el producto nacional, independientemente de cualquier entrada de recursos externos que vengan a adicionar se al ahorro nacional. En síntesis: la situación estructural anteriormente descrita tiende, independientemente de otros factores que pueden operar en el mismo sentido, a crear una presión sobre la balanza de pagos y a someter una parte creciente de las actividades productivas del país al control extranjero.

Sin embargo, el problema que nos preocupa más directamente es el siguiente: ¿qué relación existe entre

la tendencia a la concentración del ingreso y la pérdida de dinamismo de nuestra economía? Ya observamos anteriormente que el desarrollo deriva su impulso primario sea de modificaciones en el perfil de la demanda, sea de la asimilación del progreso tecnológico, y aun de la combinación de esos dos factores, cabiendo considerar la simple acumulación de capital como un factor de acción coadyuvante. En una economía con gran excedente estructural de factores básicos —mano de obra y tierra— la forma más fácil de desarrollo, es decir, la que requiere un mínimo de ahorro previo, es la que se vincula a las modificaciones en el perfil de la demanda. Imaginemos, como situación hipotética, que crece el ingreso del tercer grupo, es decir, de aquél que tiene un ingreso *per cápita* de 1.500 dólares. En este caso, el crecimiento asume la forma de elevación del ingreso *per cápita*, lo que se traduce en la diversificación de la demanda en beneficio de productos de consumo restringido. Por tanto, la demanda de alimentos no se alterará, pero la de automóviles tenderá a transferirse de un tipo de vehículo hacia otro más caro. Para atender a la expansión de ese tipo de demanda son necesarias importantes inversiones, y la cantidad de mano de obra absorbida será mínima. El crecimiento en este caso presupone una segunda hipótesis de aumento de la demanda dependiente de la expansión del segundo grupo, que tiene como causa el incremento de las inversiones públicas. En este caso se trata principalmente de aumento de ocupación, o sea, transferencia de mano de obra del primero al segundo grupo. Dos tercios de la parte del incremento del ingreso que se presenta como flujo de salarios, tenderán a ser gastados en artículos originarios de la agricultura, la cual puede expandirse utilizando tierras y mano de obra subutilizadas. Esa transferencia de recursos de sectores de más baja productividad hacia otros de productividad más alta, sin que haya modificación en el

nivel tecnológico en cualquiera de los dos sectores referidos, sólo es posible si el perfil de la demanda evoluciona en determinada forma.

Se comprende lo que está detrás de este argumento si se tiene en cuenta que, en una economía subdesarrollada —es decir, en una economía en que existe subempleo estructural de factores— es teóricamente posible aumentar el valor del producto global (manteniendo inalterados los precios relativos) mediante simples modificaciones en la distribución del ingreso. *Mutatis mutandi*, determinada evolución del perfil de la demanda —causada por la creciente concentración del ingreso— puede acarrear un sub empleo estructural creciente de factores.

También debe considerarse otro aspecto de este problema. El proceso de concentración del ingreso se traduce, en la práctica, en una tendencia a la diversificación de las formas de consumo de los grupos privilegiados. Se benefician directamente de esa evolución las industrias de consumo durable. Sin embargo, como esas industrias son exactamente aquéllas que, en razón del progreso tecnológico, se benefician más de las economías de escala de producción, las reducidas dimensiones del mercado las obligan a operar con costos relativamente altos. Pero además, el crecimiento del ingreso de un grupo de personas de niveles de consumo ya muy alto, crea la necesidad de una diversificación creciente de ese consumo, bajo la forma de mejoras en la calidad de los productos y en la diversificación de sus patrones. Así, por ejemplo, la industria de los automóviles deberá producir modelos cada vez más variados y renovarlos en plazos más cortos, los que compartimentaliza un mercado de dimensiones ya insuficientes, aumentando los costos. De esta forma, la industrialización tiende a realizarse dentro de un canal cada vez más estrecho y en un sentido cada vez más contrario al de la tec-

nología moderna, principalmente orientada hacia las economías de escala de producción. En tales condiciones se puede crear un sistema industrial altamente integrado, formado de unidades modernas pero de costos de producción relativamente altos, en razón de la inadecuada dimensión de las unidades productivas. Cuanto más se concentran los ingresos, más se diversifica el consumo de los grupos de altos ingresos y más inadecuada es la evolución del perfil de la demanda en lo que respecta al aprovechamiento de las economías de escala de producción. El progreso tecnológico será asimilado en apariencia, pero no se recogerán sus mejores frutos.

La orientación de los procesos productivos

El problema de la concentración del ingreso es corrientemente abordado en forma poco real, razón por la cual conviene precavernos contra argumentos atractivos pero falaces. Es común, por ejemplo, imaginarse que el problema fundamental está en desarticular los "monopolios" que controlan los principales mercados. No hay ninguna duda de que en las condiciones presentes las formas oligopólicas de organización de mercados que prevalecen entre nosotros, contribuyen a la concentración del ingreso y, por lo tanto, a frenar el desarrollo. Sin embargo, es simplemente ingenuo imaginar que sería posible volver al tipo de organización capitalista flexible basado en la concurrencia de precios. Es ése un tipo de organización que corresponde a una fase del proceso tecnológico que está ya lejano en el pasado. Las grandes unidades productivas, sin las cuales no es posible obtener las economías de escala, necesitan planificar la producción con anticipación de meses y la expansión con anticipación de años. Las cuantiosas inmovilizaciones de capital que ellas requie-

ren son incompatibles con la flexibilidad de los costos requerida por la concurrencia de precios. La política de precios administrados tiende a ser la regla básica de la economía industrial moderna. El problema sustantivo que hoy se presenta es el de saber quién administra esos precios y en beneficio de quién. O también: ¿quién define el campo dentro del cual se realiza la administración de los precios?

Un segundo aspecto del problema que se presta a interpretaciones equivocadas es el del impacto del progreso tecnológico. Estando éste esencialmente orientado en el sentido del ahorro de mano de obra, factor abundante en países con la estructura económica del nuestro, es corriente que se afirme que los desequilibrios estructurales y aun el estancamiento, tienen como causa básica la penetración de una tecnología inadecuada, es decir, en desacuerdo con la constelación de factores. En esa afirmación existe algo de verdad, pero en su conjunto es una falacia. El elemento de verdad aparece cuando presentamos ese problema dentro de una perspectiva histórica. En las condiciones de dependencia en que el desarrollo ha ocurrido entre nosotros, a falta de una efectiva articulación interna de decisiones, la penetración del proceso tecnológico se realizó al azar de iniciativas tomadas por los importadores de equipos. La política de cambio y de crédito —poderoso instrumento de subsidio del proceso de industrialización en las dos últimas décadas— fue elaborada y ejecutada sin tener en cuenta la posibilidad de opción entre procesos productivos. Como los subsidios eran otorgados para importación de equipos y en cantidad menor para la construcción de estructuras y para el capital en giro, se crearon condiciones artificialmente favorables a la automatización y aun a la sobre inversión en capital fijo. No hay duda de que si la política de industrialización hubiese tenido como base financia-

miento a largo plazo, pero con tasas de interés reales y subsidios a la producción durante una fase inicial (que podría ser de cinco, diez o quince años), los resultados en lo que respecta a la elección de procesos tecnológicos, podrían haber estado más de acuerdo con los intereses de la economía nacional en su conjunto.

El progreso tecnológico está generalmente orientado hacia la economía de mano de obra, pero sólo excepcionalmente al efectivizar esa economía reduce la productividad física del capital. Cabe considerar dos tipos de innovación en los procesos productivos, a partir de ciertas tasas fijas de salarios y de interés. El primero trae consigo el aumento de la productividad física del capital. En el segundo, el aumento de la productividad física de la mano de obra es acompañado por el aumento de la productividad física del capital. Podemos encontrar un ejemplar del primer caso en la evolución de la tecnología textil, 'a la que hicimos referencia, la cual se tradujo en una elevación de la inversión por trabajador de 6 a 12 y a 19 mil dólares. La productividad de la mano de obra aumenta, en el primer caso en 45 por ciento y en el segundo en 111 por ciento, en tanto que la productividad física del capital disminuye, en el primer caso, 17 por ciento, y en el segundo 22 por ciento. En un país con abundancia de mano de obra y escasez de capital, ese tipo de progreso tecnológico es, evidentemente, irracional. Para tornarlo antieconómico a nivel de empresa, bastaría que se elevase la tasa de interés que en el cálculo presentado fue arbitrada en el 12 por ciento.

La situación más general, sin embargo, es aquella en que el progreso tecnológico eleva no sólo la productividad física de la mano de obra sino también; aunque en escala mucho menor, la del capital. Siendo así, las distorsiones que se tienen a la vista, lejos de ser una consecuen-

cía directa del progreso tecnológico, son causadas por el sistema de decisiones que prevalece en la economía. Puede ocurrir así que el progreso tecnológico aumente la productividad física del capital, y, al mismo tiempo, en razón del cuadro institucional, de la orientación de las políticas de cambio, de crédito, de precios, de salarios, etcétera, contribuya a concentrar el ingreso, creando un perfil de demanda que tenga los efectos negativos que señalamos. La solución del problema no está, por lo tanto, en frenar la penetración del progreso tecnológico, sino en modificar el sistema de decisiones, de forma que éste no tenga las consecuencias negativas que hoy se manifiestan.

Es común que se presente el problema de la elección de tecnologías básicamente en términos de tasa de interés. Si el costo del factor capital fuera más alto, se dice, sería mayor la preocupación en usarlo en forma parsimoniosa o en elevar su productividad. Es éste un camino atractivo," pero que nos puede llevar lejos de donde queremos llegar. Si se eleva el costo del capital, se benefician las industrias con una gran rotación de su capital, colocándose en situación inferior a aquellas que tienen grandes activos inmovilizados. Las industrias que producen para los grupos de altos ingresos, cuya demanda es inelástica en función de los precios, serán igualmente beneficiadas pues trabajan con márgenes más altos de beneficios. Lo más importante a considerar, con todo, es que la elevación de la tasa de interés significa, en última instancia, transferir a las clases propietarias una mayor parte del ingreso nacional, o sea crear nuevos mecanismos de concentración del ingreso. En el ejemplo de la industria textil que consideramos, comparando la tecnología en que la inversión por persona ocupada es de 6 mil dólares con aquella en que la inversión alcanza a 12 mil dólares, si se eleva la tasa de interés de 12 a 16 por ciento, los costos de producción con los nuevos equipos serían

prácticamente iguales a los incurridos en las dos unidades instaladas en la base anterior de menor densidad de capital, y en condiciones de interés del 12 por ciento. De esta forma sería posible evitar la obsolescencia demasiado rápida de ciertos equipos, liberando recursos para hacer inversiones en otros sectores. Aun así las nuevas inversiones irían necesariamente hacia la nueva tecnología, pues solamente ésta permitiría pagar la tasa de interés más alta. Para tener idea de cuánto contribuiría esa medida a concentrar el ingreso, basta tener en cuenta que el simple incremento de la tasa de interés (de 12 a 16 por ciento) correspondería en los costos de producción a una suma equivalente a un tercio de la nómina de salarios, inclusive las cargas sociales.

Este es uno de los problemas más complejos que enfrenta una economía subdesarrollada: cómo evitar que la asimilación del progreso tecnológico engendre decisiones irracionales desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Conforme veremos más adelante ese problema solamente encuentra solución si es abordado de manera global, esto es, mediante un condicionamiento del perfil de la demanda. Sin embargo, del lado de las decisiones de inversión, merece un cuidadoso tratamiento. En primer lugar se debe tener en cuenta que, en un país como el Brasil, todas las inversiones cuantiosas, particularmente las de infraestructura, de producción de bienes de capital y de productos intermedios utilizados en gran escala por la economía, son, de una o de otra forma, beneficiarias de subsidios públicos, explícitos o encubiertos. Gran parte de esos proyectos pasan por los bancos oficiales, siendo objeto de cuidadoso estudio. Como la elección de los procesos productivos tiene repercusión directa en los costos, y por lo tanto en la capacidad competitiva de la industria, no tiene sentido abordarlos a nivel de un pro-

yecto aislado. Por otra parte la nueva tecnología puede ser indispensable para la obtención de ciertos patrones cualitativos, sin los cuales algunos sectores industriales no se podrían desarrollar. La única línea demarcatoria que se puede establecer con alguna nitidez en este caso es el de la existencia o no de capacidad ociosa y del período de obsolescencia de los equipos ya instalados. Existen en el Brasil casos de industrias que, por trabajar en régimen de precios administrados y producir para mercados de demanda muy poco elástica, son rentables utilizando un tercio o menos de la capacidad instalada. En ese tipo de industria, la instalación de nuevas unidades tecnológicamente más adelantadas, puede ser perfectamente rentable para el inversor, si bien constituye un obvio desperdicio de capital para el conjunto de la economía nacional. Fuera de situaciones como éstas, que son más numerosas de lo que corrientemente se imagina, el problema de la elección de los procesos tecnológicos solamente debe ser abordado con medidas de orden general. El enfoque correcto de este problema deberá buscarse en la política fiscal. La médula de la cuestión es la siguiente: el capital es un factor extremadamente escaso; a esa escasez debería corresponder un costo relativamente alto, lo que contribuiría a crear un perfil de demanda que tiende a frenar el desarrollo. (Ese razonamiento, evidentemente, sólo tiene validez si se tiene en cuenta la orientación actual del progreso tecnológico y la existencia de excedente estructural de ciertos factores, aspectos del problema que ya tratamos anteriormente). Una adecuada política fiscal podrá romper ese círculo vicioso.

La solución podrá encontrarse en un impuesto que pese en forma diferencial sobre el valor adicionado por la mano de obra y por el capital y que incida sobre las industrias de bienes de consumo y sobre aquellas que produzcan productos intermedios utilizados exclusivamente por las industrias de bienes de consumo. En

otras palabras: las industrias de bienes de capital y las que producen bienes intermedios que son utilizados por las industrias de bienes de capital o por otras industrias de bienes intermedios, no sufrirían la incidencia del impuesto. Para ejemplificar, supongamos que dos industrias producen el mismo artículo utilizando procesos de distinta densidad de capital, con costos de producción idénticos. En las dos el valor agregado representa 50 por ciento del valor bruto de producción, siendo que en la industria *A* ese valor agregado comprendía tres quintas partes de mano de obra y dos quintas partes de remuneración del capital, inclusive su depreciación; en la industria *B* las proporciones serían una quinta parte y cuatro quintas partes, respectivamente. Supongamos ahora que se establece un impuesto del 5 por ciento sobre la nómina de salarios y del 50 por ciento sobre la remuneración bruta del capital. En el primer caso este impuesto acarrearía un aumento del 11,5 por ciento de los precios de producción y, en el segundo, un aumento del 20,5 por ciento. Esa diferencia de costos de producción (después de pagado el impuesto) en muchos casos podría ser suficiente para tornar antieconómica la tecnología de mayor densidad de capital. Podría no ser decisiva, sin embargo, en una economía de precios administrados, bajo el control de grandes grupos, los cuales incluyen empresas antiguas y las nuevas a instalarse. Así, si la relación capital-producto bruto agregado fuese de 2 en el primer caso, la medida anteriormente indicada tendría el efecto de una elevación en la tasa de interés correspondiente a 5,75 por ciento del capital. Para que el impacto sea mayor en la industria *B*, será necesario que la relación capital-producto sea en ella inferior a 4. En otras palabras, dentro de límites bastante amplios los empresarios no se sentirían inclinados a sustituir los equipos existentes por otros cuya principal virtud es la de economizar mano de obra; por otra parte, en el caso en

que fueran llevados a hacer esa sustitución por otros motivos, los efectos más negativos sobre el perfil de la demanda serían evitados siempre que los recursos captados por el impuesto fuesen adecuadamente empleados.

Las observaciones que hicimos anteriormente tienen apenas un valor indicativo, En verdad, nuestro principal objeto al hacerlas fue el de llamar la atención hacia la complejidad por el lado de la asignación de los recursos, Se debe tener en vista que el progreso tecnológico es la verdadera fuente del desarrollo, razón por la cual el objetivo de toda política económica deberá ser la de facilitar su asimilación y promover su adaptación y creación dentro del país, Señalamos que las medidas tendientes a frenar la rápida obsolescencia de los equipos no deberían ser aplicadas a las industrias de bienes de capital, a fin de que los precios relativos de estos últimos tiendan a declinar, Conviene recordar que el eje del progreso tecnológico está en esas industrias, De una manera general, las industrias de bienes de consumo se limitan a absorber el progreso tecnológico que antes tomó forma en los equipos, Por esta razón no debe tomarse ninguna medida que pueda dificultar la asimilación del progreso tecnológico por las industrias de bienes de capital, que desempeñan el papel de elemento transformador del sistema económico. La política de precios administrados puede tener, en este sector de la economía, efectos particularmente negativos, Si el progreso tecnológico experimentado en las industrias de bienes de capital se traduce en una baja relativa de los precios de los equipos, el volumen total de las inversiones realizadas en el sistema económico puede aumentar sin que se le exija a la población un aumento previo del esfuerzo de ahorro. El sector productor de bienes de capital, en una economía como la nuestra debería ser objeto de cuidadosa ayuda por par-

te de los poderes públicos. La venta de equipo debiera ser realizada sobre la base de precios indicativos fijados a partir de los que prevalecen en los mercados internacionales. Las industrias cuyos precios se alejasen digamos, más del 50 por ciento de los precios indicativos, deberían ser objeto de estudios hechos por organismos especializados, con el fin de colocarlas sobre bases de mayor eficiencia económica o de hacerlas desaparecer. La diferencia entre los precios de la producción interna y los precios indicativos sería cubierta por un fondo de capitalización creado por el impuesto al que nos referimos anteriormente. Es claro que tal subsidio sólo tendrá sentido si los costos de producción de la industria en cuestión fuesen conocidos y si se demostrase que dicha industria transferiría a los compradores de equipos los incrementos de productividad conseguidos con el progreso tecnológico. Es ése un problema de difícil solución práctica, pero no hay duda de que un nivel relativamente alto de precios de los bienes de capital constituye un freno al desarrollo y, no menos importante, impida que el sector industrial se integre en las corrientes de exportación. En síntesis: o se crean condiciones adecuadas de oferta de bienes de capital, o se introducirán distorsiones en el sistema económico que repercutirán en forma negativa en la tasa de crecimiento y en su capacidad competitiva internacional.

La inadecuación del perfil de la demanda global

Las medidas sugeridas no tienen, sin embargo, ninguna atinencia con el fondo del problema que está en el perfil de la demanda global, cuya evolución refleja la acción convergente de múltiples factores técnicos e institucionales. A algunos puede parecerles que este problema sólo encontraría solución en un control total

de las decisiones de inversión, es decir, en una planificación totalmente centralizada. Sin embargo, ésta es una solución que simplifica demasiado el problema. Centralizar todas las decisiones de inversión y regimentar totalmente la economía —cuando eso sea políticamente posible— también tiene un costo social, el cual puede ser particularmente elevado en un sistema económico heterogéneo y estructurado en grandes espacios, como es el caso del nuestro. La búsqueda de la descentralización, que hoy se comprueba en todas las economías centralmente planificadas, es también una búsqueda del espíritu de iniciativa y de las raíces de la capacidad inventiva del hombre.

La planificación, en el nivel operativo, es tanto más fácil cuando el sistema económico posee alta densidad de capital y ya alcanzó, en muchos sectores clave, un elevado grado de automatización. Cuando la producción depende en gran medida de decisiones tomadas a nivel de unidades productivas relativamente pequeñas y heterogéneas la coordinación depende de la unidad de propósitos: De esta forma, tanto o más importante que planificar es contar con una participación de aquéllos que toman decisiones a todos los niveles — participación impracticable en el cuadro de una rígida regimentación.

La planificación con cierto grado de centralización se hace indispensable cuando el objetivo que se tiene a la vista es el de modificar, en el tiempo y en el espacio, la estructura del sistema económico. El primer aspecto de este problema se vincula al horizonte temporal, con respecto al cual se toman las decisiones de inversión. En una economía subdesarrollada difícilmente se consigue modificar ese horizonte en forma ordenada y persistente sin una planificación eficaz.

Se trata de un problema similar, si bien más complejo, al de la llamada industria infantil, que sirvió de

fundamento al proteccionismo en casi todos los países de industrialización atrasada. Planificación en este caso no significa necesariamente propiedad pública de la empresa en cuestión, si bien esa propiedad podría hacerse necesaria si el monto de la inversión está muy por encima de la capacidad financiera de los grupos locales o si los subsidios concedidos por el poder público favorecen la concentración de la riqueza y del ingreso.

Lo que parece fuera de duda —aunque no es nuestra pretensión haberlo demostrado en forma exhaustiva— es que un cierto grado de centralización de las decisiones de inversión es condición necesaria para que se transforme la estructura de una economía dependiente, y más aún para que lo haga con rapidez. Entre nosotros la interferencia del Poder Público en las decisiones económicas asumió la forma de un complejo sistema de subsidios, implícitos en la política de cambio, en la política fiscal y monetaria, en las políticas de precios y salarios, etcétera. El costo social de esas medidas nunca fue explicitado, pero no queda duda de que ha sido considerable, pues viene transfiriendo hacia la propiedad de un grupo ínfimo de personas, cuantiosos recursos retirados por el Poder Público a la colectividad. Sin ninguna duda, gracias a esa política se elevó el volumen de las inversiones y se aceleró el desarrollo. Más no por eso debe desconocerse que la citada política es la fuente de la concentración de la riqueza y del ingreso que son hoy un obstáculo a ese mismo desarrollo. Así pues, el problema no es sólo el de articular, a través de la planificación las inversiones que tienden a modificar la estructura del sistema económico; no menos necesario es que los medios utilizados no se transformen en un mecanismo de concentración de la riqueza y del ingreso.

El segundo aspecto del problema que estamos abordando es el de la estructuración espacial de la economía. Ella tiene mucho de común con lo anterior, razón por la cual sólo encuentra solución en la planificación. La actividad económica tiende a concentrarse en el espacio, maximizando economías de aglomeración, de la misma forma en que se concentra en el tiempo a fin de reducir el coeficiente de incertidumbre. El desarrollo económico se realiza mediante la ampliación tanto del horizonte temporal como de la dimensión espacial de las decisiones. Ese problema fue primeramente comprendido con respecto al horizonte temporal, esto es, con respecto a las decisiones que tienden a aumentar la participación de las industrias de bienes de capital en el sistema productivo. Sólo recientemente ha merecido atención el aspecto de la estructura espacial, que es de vital importancia en un país de dimensiones continentales como el nuestro. A menos que exista complementariedad entre las producciones de diversas regiones —y, en este caso, las de oferta más inelástica, como ocurre con la de las regiones productoras de materias primas, presentan una tendencia a la degradación de los términos del intercambio— es grande la probabilidad de que el ahorro generado en todas ellas tienda a invertirse en la más desarrollada, por el simple hecho de que ahí las economías externas son mayores. No debemos olvidar que, dada la movilidad de la mano de obra, los salarios tienden a ser más bajos (en relación al nivel de productividad) en la región más desarrollada. Por otra parte, como las economías de aglomeración (servicios públicos, principalmente) también benefician directamente a la población, y el sistema fiscal tiende a favorecer a la región productora frente a la consumidora, todo concurre para que el desarrollo asuma la forma de concentración geográfica del ingreso. Puede argumentarse que ese proceso tiene límites, pues tanto la aglomeración urbana como

la concentración geográfica se someten a costos crecientes a partir de cierto momento. Sin embargo, ese argumento es en sí mismo una demostración de que, espontáneamente, la descentralización espacial solamente se hace a costos elevados, es decir, a partir del momento en que sus costos marginales son insostenibles. Aun así, sin planificación, es posible que esa reversión no se realice, pues a ella se opondrán poderosos intereses creados.

Una región, de la misma forma que una industria naciente, puede estar incapacitada para competir con otras en una primera fase de su desarrollo. Pero, si la nueva región llega a afirmarse, a ella le será permitida la utilización de recursos naturales y de mano de obra, que de otra forma quedarían ociosos o subutilizados. Además la descentralización geográfica facilita el acceso a los frutos del desarrollo de una mayor parte de la población del país.

Consideremos ahora el problema central, que es el de la obtención de un perfil de distribución del ingreso compatible con los objetivos de bienestar social y de transformación de la estructura económica. Esa cuestión está íntimamente ligada al del sistema de incitaciones que prevalece en la economía. Debemos tener en cuenta que, fuera del caso de una planificación centralista rígida, cuyas desventajas son hoy notoriamente conocidas, todo agente que toma decisiones relacionadas con la producción, lo hace respondiendo a un cierto sistema de incitaciones, lo cual está íntimamente ligado al patrón de distribución del ingreso. En efecto, el sistema de incitaciones desempeña un papel fundamental en el mecanismo de las decisiones económicas. Si el mecanismo pierde vigor, aumenta la rigidez del sistema económico, vale decir que la actividad productiva se adapta más lentamente a las modificaciones de la demanda. Cuanto más rígido un sistema produc-

tivo, más elevados son los costos sociales de operación. Un sistema de incitaciones eficaz debe traducir, en un código perceptible por los agentes que toman decisiones respecto de la producción y de las inversiones, el esquema de preferencias implícito en el patrón de distribución del ingreso. Gracias a ello se hace posible descentralizar considerablemente las decisiones económicas. Conviene señalar que esa descentralización se refiere en particular a los sectores de actividad económica en que efectivamente opera el sistema de precios y, en general, a las actividades de empresas medias y pequeñas, que no están en condiciones de interferir en ese sistema.

Admitido el principio de que se pretende preservar crear un sistema eficaz de incitaciones —o sea que se pretende alcanzar un elevado grado de descentralización de las decisiones ligadas a la producción y a la inversión— se abren dos opciones, si lo que se tiene en vista es condicionar el conjunto de las decisiones económicas. La primera se vincula a las decisiones de los agentes directamente responsables de la producción y, en particular, de la expansión de la capacidad productiva; la segunda se relaciona con las decisiones de los agentes consumidores. Teóricamente los dos caminos deberían llegar al mismo resultado. Así, por ejemplo, una política que otorga subsidios a las inversiones realizadas en determinada dirección —por ejemplo, las inversiones en la producción de automóviles— debería traducirse, en última instancia, en la baja relativa de los precios de los productos en cuestión, o de los grupos en cuyo cálculo del costo los referidos productos pesan más. Con todo conviene tener en cuenta lo siguiente: en una economía con las características de la economía brasileña, la acción por el lado de las decisiones de producción y de inversión pueden engendrar un proceso de concentración del ingreso, anulándose así

el efecto inicial, conforme ya expusimos anteriormente. Excluida la hipótesis de un control total de las decisiones, la experiencia ha demostrado exhaustivamente que las políticas de estímulos a las inversiones traen en su contenido fuertes propensiones a la concentración del ingreso. Esto es particularmente cierto cuando los subsidios asumen la forma de favores cambiarios o crediticios destinados a facilitar la formación de capital de las empresas, como siempre ocurrió entre nosotros.

La acción tendiente a condicionar el perfil de la demanda de los consumidores parece ser la única forma de conciliar la preservación de un sistema de incitaciones apoyado en la descentralización de las decisiones, con una orientación de las transformaciones del sistema económico capaz de asegurar el desarrollo. Es esta una afirmación a la cual no concedemos valor de generalización. Su validez está condicionada por el diagnóstico del *impasse* en que se encuentra actualmente la economía brasileña. Debe hacerse otra reserva: si esta economía llega a alcanzar una nueva etapa de desarrollo en que los aumentos de productividad ya no acarreen necesariamente concentración del ingreso, la afirmación que venimos de hacer pierde igualmente validez. El fondo del problema, si lo simplificamos al máximo, se reduce a lo siguiente: ¿cómo condicionar el perfil de la demanda de bienes finales de consumo en forma tal que, por un lado se maximicen las transformaciones estructurales que permiten utilizar en forma más amplia los factores ociosos y, por el otro, se maximice la asimilación del progreso técnico, mejorando así la calidad de los factores y, por último, se genere la masa de ahorro requerida para el desarrollo? Evidentemente no es éste un problema de solución fácil. Si se admite, como doctrina pacífica, que la pequeña minoría que controla la mayor parte de la capacidad productiva de nuestro país dispone del poder y de los medios

para oponerse con éxito a una política de desarrollo que implica reducir su participación en el ingreso nacional, la discusión del problema en los términos en que la hacemos aquí, no tiene sentido práctico. Partiremos, por lo tanto, de una hipótesis diferente, o sea, que el sistema de poder en nuestro país no se confunde, exactamente con la estructura social que controla el sistema productivo. En la medida en que esa hipótesis sea verdadera, todo esfuerzo tendiente a profundizar la comprensión de estos problemas tiene una *chance* de contribuir a elevar el nivel de racionalidad de las decisiones políticas.

El objetivo a alcanzar, en el plazo de 3 a 5 años, podría ser la reducción de una cuarta parte del ingreso del grupo del 1 por ciento de la población que recibe casi 20 por ciento del ingreso nacional, y la reducción del 10 por ciento del ingreso del grupo del 9 por ciento de la población que recibe algo más del veinte por ciento del ingreso nacional. El primer grupo vería reducido su ingreso *per cápita* de 6.500 dólares a 4.875, lo que aun representaría cerca de 14 veces el promedio nacional, y el segundo vería reducido su ingreso *per cápita* de 880 a 792 dólares, o sea 2,3 veces el promedio nacional. No todos esos recursos serían desviados del consumo, recayendo una parte sobre el ahorro. Cabe admitir que el grupo de altos ingresos consume la mitad de su ingreso, destinando la otra parte al ahorro (admitamos el 30 por ciento) y al pago de impuestos (admitamos 20 por ciento). Vamos a suponer que la reducción del 25 por ciento incida en una quinta parte sobre el ahorro y las otras cuatro quintas partes sobre el consumo. En cuanto al segundo grupo, admitiremos que la reducción se limitaría a los gastos de consumo, en razón del bajo coeficiente de ahorro (menos de 10 por ciento) y de la naturaleza que éste asume. Siendo así, los recursos adicionales de ahorro alcanza-

rían a cerca de 1,9 mil millones de dólares, o sea el 6 por ciento del ingreso nacional. La significación de este dato se pone en evidencia cuando se tiene en cuenta que el ahorro neto nacional, aun en las mejores épocas, difícilmente superó al 10 por ciento del ingreso nacional neto. El impacto de un incremento sustancial de las inversiones en el crecimiento de la economía depende evidentemente de múltiples factores que condicionan la capacidad de transformación del sistema económico. El elevado grado de diferenciación ya alcanzado por el sistema industrial brasileño, constituye a este respecto una ventaja considerable. La limitación más significativa vendría ciertamente del lado de la capacidad para importar, problema al que volveremos más adelante. Teniendo en cuenta esas limitaciones, una tasa de inversión neta entre el 14 y el 16 por ciento debería asegurar una tasa de crecimiento del producto bruto del 6 al 8 por ciento anual, o sea del 3 al 5 por ciento *per cápita*. Esa velocidad del crecimiento permitiría que el producto nacional brasileño se duplicase cada diez años, lo que sería suficiente para que en dos décadas fuese sustancialmente superior al producto actual de cualquiera de las grandes naciones industriales, exceptuando los Estados Unidos y la Unión Soviética. En tres décadas, es decir, al terminar el siglo actual, el ingreso *per cápita* de nuestro país habría superado los mil dólares del poder de compra actual, lo que significa que el subdesarrollo pasaría a formar parte de nuestra historia.

El problema que acabamos de considerar tiene tres facetas. La primera se relaciona con la composición de la demanda de bienes y servicios de consumo. El objetivo, en este caso, sería pasar la esponja a una parte del poder de compra de una minoría, liberando una cantidad significativa de factores escasos: capital, mano de obra especializada, capacidad para importar. La segun-

da faceta concierne a la desconcentración del ingreso. La pequeña minoría propietaria o controladora del aparato productivo instalado en el país, es beneficiaria casi exclusiva de todos los favores que otorga el Estado con el objeto de intensificar la capitalización y el desarrollo. La enorme masa de reservas de depreciación de las empresas —forma de ahorro colectivo de gran significación en las economías que asimilan el progreso tecnológico— revierte en beneficio de esa misma minoría. Ese proceso, además de ser socialmente injusto, es negativo desde el punto de vista del desarrollo del país. La tercera faceta atañe a la movilización de una parte adicional de recursos para el proceso de inversión. Teniendo en cuenta que esas nuevas inversiones serían realizadas con vistas a maximizar las modificaciones estructurales, esto es, a absorber el máximo de factores semiociosos, su poder germinativo podrá ser considerable.

Conviene, sin embargo, que reconsideremos el aspecto principal del problema, el que se relaciona con el perfil de la demanda de productos de consumo final. A primera vista ese problema parecería tener una solución fácil en un adecuado sistema de impuesto a los réditos. En efecto, de las 900 mil personas que en el Brasil reciben un quinto del ingreso nacional, muy probablemente menos de 200 mil son agentes que toman decisiones. Puede parecer que no sería difícil controlar de manera eficaz la evolución de la riqueza y del ingreso de esa minoría, y es esto lo que, con éxito irregular, se está intentando hacer. Esa vía, no obstante todos los trastornos que la caracterizan, debe continuar utilizándose. El objetivo a alcanzar debería, sin embargo, ser más comprensivo y sistemático. Por ejemplo, la elevación de los precios relativos de todos los bienes y servicios consumidos por las personas de altos ingresos. Como del lado de la producción operan una serie de factores en el sentido de concentrar el ingre-

so, es necesario que otros factores, con incidencia en la utilización del ingreso, anulen la acción de los primeros. Imaginemos que todos los bienes y servicios de consumo sean clasificados, con base en el estudio de presupuestos familiares, en cuatro grupos: a) de consumo popular, b) de consumo de la clase media baja, c) de consumo de la clase media alta y d) de consumo de la clase rica. A veces la clasificación sería difícil, pero en muchos casos sería extremadamente fácil: construcciones residenciales, tipos de automóviles, de utensilios domésticos, etcétera. El problema es mucho más importante en lo que respecta a bienes, pues los servicios, de manera general, absorben una gran cantidad de mano de obra. Establecida la clasificación, se presentaría el problema de conseguir *elevar* relativamente por medios fiscales los precios de los bienes consumidos por la alta clase media y, en forma mucho más acentuada, aquellos consumidos por la minoría de altos ingresos.

Si lo consideramos en forma esquemática, el proceso se presentaría de la forma siguiente: el segmento más alto de la curva de demanda declinaría ante la modificación de los precios relativos, bajo la forma de una elevación de los precios de los bienes consumidos por los grupos de altos ingresos; como al mismo tiempo se estarían expandiendo las inversiones, particularmente aquéllas con mayor capacidad de absorción de mano de obra, el segmento medio de la curva de demanda se expandiría. De esta forma se presentaría una modificación en el perfil de la demanda global, en términos reales, obtenida al nivel de utilización del ingreso. La transición tendría que ser gradual, a fin de evitar desempleo significativo en las industrias que en la actualidad producen para los grupos de altos ingresos. La nueva evolución de la curva de demanda repercutiría necesariamente en los planes de inversión, destinándose una mayor fracción de recursos a la expansión de las

industrias que producen bienes de consumo general. Por este medio, al cabo de algún tiempo, la estructura del sistema productivo se habría modificado. La secuencia que se manifiesta en la actualidad —asimilación del progreso tecnológico, concentración del ingreso, declinación de la productividad— se rompería por su eje central.

En síntesis: la política de desarrollo, en lo que concierne al sector industrial, se desdoblaría en dos zonas o franjas. La primera comprende las transformaciones en profundidad de la estructura del sistema económico, en el tiempo y en el espacio; en ella cabe papel decisivo a la planificación. La segunda, referente al perfil de la demanda global, a ser modificada en forma significativa en una primera fase y, en seguida, sometida a control, a fin de que se puedan neutralizar las tendencias estructurales a la concentración del ingreso. Si se alcanzaran esos objetivos, el sector industrial estaría en condiciones de desempeñar el papel de polo de un proceso de crecimiento con fuerte poder de irradiación social.

La inadecuación de la estructura agraria

No es nuestra intención abordar en detalle el problema agrario brasileño, que ha sido objeto de cuidadosos análisis en el transcurso de la última década. Nos limitaremos a referirnos a algunos de sus aspectos generales, a fin de poder relacionarlo con el problema básico de las deformaciones de nuestra economía. Nunca está de más recordar que las actividades agropecuarias todavía ocupan cerca de la mitad de la población trabajadora del país y que, en razón del rápido crecimiento demográfico y de otras características de la economía brasileña, transcurrirán todavía muchos años antes de que la agricultura se transforme entre nosotros en una fuente secundaria de empleo. En la actualidad la agri-

cultura todavía absorbe cerca de la mitad del incremento de la población total, se puede afirmar, en forma aproximada, que un cuarto del incremento de la mano de obra encuentra empleo en las actividades agrícolas. El segundo punto que conviene dejar claro desde el comienzo es que, si bien el desarrollo del sector agrícola no es condición suficiente para el desarrollo global de una economía como la brasileña, en su fase actual, sin embargo, es una condición necesaria. La población urbana aumenta actualmente entre nosotros a una tasa anual del 5,5 por ciento, lo cual, en el año presente, significa un incremento de cerca de 2,4 millones de personas. En otras palabras, la población urbana crece con una rapidez casi 4 veces mayor que la población empleada en la agricultura. De donde se infiere que, aunque el desarrollo continúe haciéndose con salarios urbanos relativamente estables, solamente se podrá disponer de los excedentes agrícolas requeridos para abastecer a las ciudades, si aumenta la productividad en el sector agrícola. Es de esperar, sin embargo, que el poder de compra de los asalariados urbanos aumente, si se pretende superar la parálisis actual, y son obvias las repercusiones de ese hecho en lo que respecta a la agricultura. La tercera observación preliminar que cabe hacerse es que no obstante su estructura irracional, el sector agropecuario va acompañando al crecimiento de la demanda interna, en el sentido de que el consumo de alimentos de las poblaciones urbanas no parece haber declinado. En el transcurso del último quinquenio, no obstante la declinación del poder de compra de los asalariados urbanos, la producción agrícola destinada a la alimentación del país creció a una tasa superior a la de la población urbana, lo que provocó una baja relativa de precios de los productos agrícolas vendidos en el mercado interno. La última observación preliminar que hay que hacer es que el desarrollo experimentado en el Brasil en el último cuarto de siglo en muy

poco o nada benefició a la masa trabajadora rural, cuyo nivel de vida difícilmente podría ser más bajo. Es ésta una observación de orden general, aunque cabe reconocer que en determinadas subáreas el trabajador rural disfruta de condiciones de vida algo mejores. Se estima que, en promedio, el consumo de calorías del trabajador rural no supera mucho a las 1.500 y el de proteínas se sitúa en torno a los 40 gramos, la mitad de las cuales es de origen animal. Esa insuficiencia de alimentación es seguramente la causa principal del bajo estado sanitario y también de la reducida productividad del hombre de campo. Cualquier persona con experiencia sabe que un simple aumento de la ración alimenticia se traduce entre nosotros en una elevación casi inmediata de la productividad del trabajador rural, así como en la prolongación de sus años de vida activa.

Para comprender la estructura agraria brasileña es necesario tener en cuenta que la unidad básica de producción es la hacienda, cualquiera sea el nombre que ésta tome, o sea la propiedad media o grande. El acceso a la propiedad de la tierra, desde la época colonial fue atributo de una minoría y la masa rural siempre ha estado constituida por trabajadores, es decir, por personas que están ligadas al propietario de la tierra por un vínculo de empleo o dependencia. Los datos censales nos dicen, por ejemplo, que dos terceras partes de la población activa rural están constituidas por asalariados que trabajan en propiedades medias y grandes, clasificándose como medias las propiedades que ocupan de 4 a 12 personas y grandes las que ocupan más de 12 personas. El sistema de medieros o terceros, que en otras partes del mundo fue el punto de partida para la formación de una clase de campesinos —es decir, de agricultores independientes organizados en unidades familiares, aunque trabajando en tierra ajena—, entre nosotros se asimiló a una forma de trabajo asalariado. El

mediero, financiado por el propietario y vendiéndole su parte de producción en *la planta* es tan dependiente del propietario como un asalariado, correspondiéndole además los riesgos que involucra toda producción agrícola, particularmente en las regiones de clima irregular, como es el caso de nuestro Nordeste. También existe en la agricultura brasileña un grupo de unidades de dimensión familiar, esto es unidades de producción que en general ocupan apenas la mano de obra de una familia. Esas unidades que contribuyen con un poco menos de un quinto de la producción agrícola nacional, son en la mayoría de los casos administrados por los propietarios de la tierra. Conforme a los datos del censo de 1960 ese tipo de unidad de explotación agrícola representa más de un tercio de la superficie agrícola en el Estado de Santa Catalina y más de un quinto en el de Río Grande del Sur; sin embargo, en el conjunto del país esa proporción es de apenas un 8 por ciento. Además, según ese censo, 91 por ciento de las tierras pertenecen a haciendas medias y grandes y el 1 por ciento restante a los minifundios, los cuales constituyen un tercio del número de explotaciones agrícolas.

No es nuestro propósito repetir cifras que son ampliamente conocidas, pero nos gustaría poner énfasis en el contraste siguiente: el 3 por ciento del número de explotaciones (los latifundios) poseen el 53 por ciento de las tierras ocupadas y el 32 por ciento (los minifundios, entendiendo por tales las unidades de explotación que son demasiado pequeñas para ocupar la fuerza de trabajo de una familia y proporcionar un salario mínimo vital) poseen el 1 por ciento de las tierras. Además la importancia relativa de los minifundios está aumentando, pues su proporción en el número de explotaciones agrícolas pasó del 23 al 32 por ciento entre 1950 y 1960, al mismo tiempo que se está reduciendo su superficie media, que bajó de 2,5 a 2,4 hectáreas, durante el mismo período.

¿Hasta qué punto esa estructura agraria es directamente responsable de la baja productividad de la agricultura brasileña? Algunos estudios recientes nos permiten ver ese problema con alguna nitidez. Un análisis sobre la base de un muestreo realizado en diversas regiones del país puso en evidencia que las formas más eficaces de organización de la producción, entre nosotros, son la media y la familiar.⁴¹ El minifundio y el latifundio son responsables del gran desperdicio de recursos; en lo que respecta al primero, recursos de mano de obra, y, al segundo, recursos de tierra y capital. La unidad llamada media es tres veces mayor que la unidad familiar y el latifundio treinta veces mayor. Si comparamos las tierras que cada unidad cultiva, vemos que la unidad media trabaja una superficie dos veces mayor que el latifundio y unas diez veces mayor que la unidad familiar. En otras palabras: esta última presenta un coeficiente de utilización de tierras 50 por ciento mayor que la unidad media y 200 por ciento mayor que el latifundio. Así, pues, si las unidades medias y los latifundios utilizasen una proporción tan grande de sus tierras como lo hace la unidad familiar, la superficie cultivada del Brasil sería más del doble de la actual.

La productividad por unidad de explotación depende también de las inversiones realizadas: la superficie cultivada puede ser relativamente menor, pero mayores las inversiones, lo que podría dar como resultado una productividad más elevada. Si nos concentramos en este aspecto del problema comprobamos que la unidad media invierte dos veces más por hectárea cultivada que la unidad familiar, y que el latifundio invierte la misma cantidad, es decir la mitad de lo que invierte

la propiedad media. Se llega así a la conclusión de que el latifundio, no obstante su gran disponibilidad de recursos no produce una agricultura más capitalizada que la unidad familiar que utiliza apenas de 2 a 4 personas. Si observamos los datos más de cerca vemos que las inversiones realizadas por el latifundio son de naturaleza distinta a las que efectúa la unidad familiar. En efecto, la producción por hectárea cultivada es, en los latifundios, 50 por ciento más baja que la observada en las unidades familiares, en tanto que la productividad de la mano de obra es dos veces mayor. De estos datos se desprende que las inversiones realizadas en los latifundios están orientadas hacia la mecanización agrícola, es decir, para ahorrar mano de obra, mientras que las inversiones realizadas en la unidad familiar buscan el aumento de la productividad de la tierra. Si comparamos los minifundios con la unidad familiar comprobamos el otro lado del desperdicio de los recursos. Para obtener un incremento en la productividad por unidad de tierra del 25 por ciento, el minifundio intensifica la utilización de la mano de obra al punto de reducir la productividad en ésta en dos terceras partes, respecto de la unidad familiar.

Aun un análisis superficial de estos datos pone en evidencia una extrema irracionalidad de la estructura agraria que se implantó en nuestro país. Por un lado, una masa enorme de minifundistas desperdicia gran parte de sus fuerza de trabajo en superficies agrícolas obviamente exiguas; de otro lado, los latifundios, que utilizan apenas una pequeña parte de las tierras de que disponen, orientan sus inversiones hacia la reducción del empleo de mano de obra, en un obvio desperdicio —desde el punto de vista social— de tierras y capital. Ya observamos que en el período comprendido entre los dos últimos censos el número relativo de minifundios aumentó y su tamaño disminuyó. Duran-

⁴¹ Confróntese, Comité Interamericano de Desenvolvimiento Agrícola, *Posse e Uso da Terra e Desenvolvimiento Socio-Económico do Setor Agrícola: Brasil*, Washington, 1966.

te el mismo período, 65 latifundios de más de 5.000 hectáreas cada uno, absorbieron, ellos solos, cerca de la cuarta parte de las nuevas tierras incorporadas a la agricultura del Brasil.

La forma en que evolucionará la estructura agraria en las próximas décadas influirá decisivamente en el desarrollo del país. Así, para absorber 5 millones de trabajadores agrícolas —lo que se admite ocurriría entre 1960 y 1980— se necesitarán cantidades mucho mayores de tierras, en el caso en que prevalezca la estructura latifundista. Además, en la medida en que eso ocurra, las inversiones de infraestructura tendrán que ser considerablemente mayores y los costos de transporte tendrán que aumentar en razón de las distancias crecientes con respecto a los centros de consumo. La inversión por hectárea es idéntica en el latifundio y en la unidad familiar, pero la productividad por unidad de superficie cultivada es apenas la mitad en el latifundio. De esta forma, para mantener cierta tasa de crecimiento de la producción agrícola dada una cierta disponibilidad de capital, se necesitarán dos veces más tierras si la estructura es latifundista, al mismo tiempo que se absorbe apenas la mitad de la mano de obra. Las consecuencias prácticas son: utilizar más tierras, liberar mano de obra y concentrar el ingreso. Todas estas consecuencias son altamente negativas desde el punto de vista del desarrollo del país. La utilización más extensiva de las tierras significa aumentar los costos unitarios por las distancias; la liberación de mano de obra significa relegarla a los minifundios donde su productividad es ínfima, y concentrar el ingreso es contribuir a reforzar el proceso ya señalado de deformación de la economía nacional.

Está lejos de, nuestra pretensión descubrir una fórmula mágica para solucionar el complejo problema agrario brasileño. Ya corrió demasiada tinta sobre esa ma-

teria, y muy poco nuevo puede decirse sobre ella. Nos limitaremos a hacer algunas reflexiones relacionadas con puntos concretos. Somos de opinión que todo esfuerzo tendiente a elevar el nivel de vida del trabajador rural repercutiría de inmediato, en forma positiva, en su productividad. El argumento convencional es el siguiente: aumentemos primero la productividad y entonces será posible aumentar el nivel de vida. Las condiciones físicas de gran parte de los trabajadores agrícolas son de tal forma precarias que los niveles de productividad tienen necesariamente que continuar siendo muy bajos. En el caso de un paisaje complejo, como el de nuestra agricultura, una medida de ese orden solamente se tornaría efectiva si se adaptara cuidadosamente a cada situación específica. En el caso de los medieros, la participación del trabajador podría ser aumentada hasta cuatro quintas partes o sus tierras expropiadas; en el caso de los minifundistas que pagan renta por la tierra, la misma debería ser adquirida de inmediato por el poder público para venderla a los que la cultivan; en el caso de los asalariados de nivel de vida más bajo, el salario real debería ser aumentado progresivamente en un período de dos a cuatro años. Por otra parte, en el caso de todos los minifundistas —muchos de los cuales son medieros o pagan renta en dinero por la tierra— debería haber un reagrupamiento de unidades de explotación en un período de tres a cinco años, a fin de asegurar a cada familia un mínimo de tres a cinco hectáreas de tierra (no irrigadas). Medidas de ese tipo exigen inversiones inmediatas relativamente pequeñas, pero algunas de ellas podrían tener como consecuencia una cierta elevación en los precios de los productos agrícolas. En este caso, la transferencia del ingreso real de la población urbana a la rural se haría en beneficio de los trabajadores del campo y no de los intermediarios o latifundistas.

La elevación del nivel de vida de la población rural tendría dos efectos de orden económico: aumentaría la productividad de una parte de la agricultura, incrementando así la oferta de alimentos, y ampliaría el mercado de productos industriales de consumo general, lo que también tendría efectos positivos para el conjunto de la economía. Supongamos que, con medidas como las indicadas, se lograra, en un período de dos a tres años, aumentar en un 50 por ciento el ingreso real de 15 millones de habitantes rurales, o sea, el tercio inferior de la población rural. Como el aumento sería apenas atingente a la población de más bajo nivel de vida, cuyo ingreso puede ser estimado aproximadamente en 120 dólares, el incremento del poder de compra sería de 900 millones de dólares, es decir, 3 por ciento del ingreso nacional. Una parte de esos recursos sería retirada a los propietarios rurales, esto es de los que reciben la mitad de la producción o renta de la tierra y, otra parte, de la población urbana consumidora de productos agrícolas. Además, sería de esperar que los efectos positivos señalados compensasen, total o parcialmente, la baja del ingreso real del sector urbano.

El segundo frente a atacar es el de la estructura latifundista. Es necesario que nos convenzamos de que ese problema no podrá ser eludido por mucho más tiempo, pues la gran propiedad rural, en la forma en que rige entre nosotros, constituye un obstáculo al desarrollo que tiende a ser tan grave como la concentración del ingreso. No se trata de condenar en sí misma a la gran explotación agrícola, por cuanto en ciertas condiciones —allí donde la mano de obra es escasa, los capitales abundantes y la tecnología avanzada— ella podría ser la forma más racional de aprovechamiento de los recursos productivos. Nuestra afirmación se limita a las condiciones que prevalecen hoy en la agricultura de nuestro país y que probablemente prevalecerán to-

davía durante algunas décadas. Por un lado está el problema de la apertura de nuevas tierras, donde los que la ocuparon primero son desalojados por el latifundista. Problema de solución difícil, porque el agricultor pionero continúa utilizando técnicas rudimentarias y depredatorias de los suelos, abandonándolos luego a la ganadería extensiva. De otro lado está la cuestión aún más importante de los latifundios beneficiarios de las infraestructuras construidas por el Poder Público. Las que deben merecer atención inmediata son las tierras próximas a los centros urbanos y al sistema moderno de transporte. Una liberación rápida de parte de esas tierras, que hoy no se utilizan, abriría una importante fuente de empleo agrícola en zonas adecuadamente servidas por infraestructuras y fácilmente accesibles a la asistencia técnica y financiera. Es común que se señale el obstáculo que representa el costo financiero de la expropiación de esas tierras. No nos parece que sea ése el aspecto más importante del problema. En primer lugar tratándose de un capital que prácticamente no rinde nada a los dueños, el pago podría comportar un período de gracia de 3 a 5 años. Cuando se iniciase ese pago, ya la economía nacional se habría beneficiado de aumentos de producción provenientes de los nuevos recursos incorporados por la reforma. Dentro de dos décadas cuando se estuviesen terminando los pagos, el ingreso nacional habría crecido lo suficiente como para reducir esa carga financiera a proporciones ínfimas.

El problema agrario tiene muchos otros frentes a considerar en cualquier política de desarrollo, como la del crédito especializado, el de la comercialización, el de la política de precios, el de la estructura de almacenamiento, el de la habitación rural, el de la organización sindical de los agricultores, el de la adaptación de la enseñanza a las condiciones de la vida rural, etcétera. Nos limitaremos a considerar aquí apenas un punto más:

el de la oferta de productos intermedios a los agricultores. En un país como el nuestro, de suelos en general pobres o sujetos a una rápida pérdida de fertilidad, el desarrollo de la agricultura requerirá, en forma creciente, una oferta a bajos precios de grandes cantidades de abonos químicos. No es ésa una condición suficiente para resolver el problema de la baja productividad de nuestra agricultura. El minifundio actual prácticamente no aporta progreso tecnológico y el latifundio, disponiendo de abundantes tierras de rotación, se preocupa mucho más de la mecanización que del rendimiento de los suelos. Sin embargo, cerca de la mitad de las tierras agrícolas están en haciendas medias y unidades familiares, las cuales están en condiciones de elevar su nivel tecnológico, frente a una oferta a precios adecuados, de los productos inmediatos que utiliza la agricultura, en particular los abonos. Por otra parte, la absorción de los minifundios en unidades familiares tendría que ir acompañada de una elevación en su nivel tecnológico, mediante la intensificación del uso de abonos, o el uso de animales de tracción, etcétera. Es ése un problema que debería ser considerado dentro de la misma perspectiva que las políticas tendientes a modificar la estructura del sistema económico en el tiempo y en el espacio. En otras palabras, la planificación y la responsabilidad financiera del Poder Público son los medios para asegurar la consecución de objetivos claramente definidos en ese sector. En efecto, como la eficiencia en la utilización de esos productos, indispensables a la elevación de la tecnología agrícola, se va adquiriendo con el tiempo y los costos de distribución son inicialmente muy elevados, se trata de una actividad económica de costos iniciales altos, pero de rendimientos crecientes, y también de rendimientos sociales mucho más altos que los rendimientos a nivel de empresa. Imaginar que ese tipo de problema puede encontrar solución en el cuadro de una economía de mercado, es irreal. No nos re-

ferimos a la producción de abonos destinados a una faja privilegiada de la agricultura, sino a la producción en masa tendiente a elevar el nivel tecnológico allí donde la agricultura vive hoy día de la miseria del trabajador rural.

La insuficiencia de la capacidad para importar

Nos gustaría considerar, dentro de una misma perspectiva, algunos problemas que ocuparán el primer plano en toda estrategia tendiente a dotar a nuestro país de un sistema económico capaz de autogenerar su desarrollo. Trátase de la insuficiencia estructural de la capacidad para importar, de la apropiación creciente del ahorro colectivo por los grupos que controlan las grandes empresas, del control de los sectores más dinámicos de la actividad industrial por grupos extranjeros y del significado de la autonomía en la creación tecnológica.

La declinación relativa de nuestra capacidad para importar es, en primer lugar, un reflejo de la declinación del comercio mundial de materias primas. Es éste un hecho suficientemente conocido para que nos detengamos en él. El progreso tecnológico y la elevación del ingreso han actuado en forma convergente para reducir relativamente la demanda de materias primas. Teniendo en cuenta que los países exportadores de productos primarios, o exportadores solamente de productos primarios, tienen estructuras rígidas y poblaciones en rápida expansión, no es de sorprenderse que los precios relativos de las materias primas hayan declinado en los mercados mundiales. De esta forma, demanda y precios se conjugan para deprimir la capacidad de importación de los países exportadores de productos primarios y, entre ellos, el nuestro. Esa observación es de orden general y evidentemente no pretende explicar

todo lo que aconteció con las exportaciones brasileñas en el correr del último cuarto de siglo, pero traduce el sentido general de los acontecimientos. Contra esa tendencia estructural, la economía brasileña reaccionó *sustituyendo* importaciones, proceso que está en la base de la industrialización que conocemos en las últimas tres décadas. Está ahí el origen de uno de los problemas más graves a enfrentar actualmente: la forma asumida por la industrialización, descalificaba a las industrias que iban surgiendo, en lo que respecta a la concurrencia internacional. En consecuencia, el sistema económico se diferenciaba sin que las actividades exportadoras —sector vital en toda economía— experimentasen transformación alguna. Nos hemos acostumbrado de tal manera a pensar sobre nuestro país como esencialmente exportador de materias primas, que la observación que 'acabamos de hacer no parece indicarnos nada de extraordinario; y, sin embargo, es ése un hecho aberrante, pues las exportaciones de un país, así como sus importaciones, reflejan en gran medida su estructura económica. Entre nosotros, las importaciones acompañaron la evolución estructural, pero no las exportaciones; el Brasil del actual decenio, con su considerable parque industrial, presenta una pauta de exportaciones similar a la del Brasil de comienzos del siglo, cuando éramos una simple constelación de explotaciones agrícolas. Aun dentro del cuadro de la teoría convencional del comercio industrial, ese hecho no encuentra explicación, pues, en lo que respecta a las múltiples ramas industriales —particularmente aquéllas que utilizan de forma más intensiva mano de obra y que transforman materias primas que exportamos— nuestras ventajas comparativas son evidentes.

Es probable que la falta de una mentalidad industrial exportadora y la falta de organizaciones especializadas en la comercialización internacional hayan de-

sempeñado un papel negativo. Pero también es posible que esa mentalidad no se haya formado y esas organizaciones no hayan surgido en razón de obstáculos más profundos. En verdad, el proceso de sustitución de importaciones tiende a crear una estructura de precios que incapacita a las industrias para integrarse en el sector exportador de la economía. La sustitución se hace cuando los precios de ciertos productos importados se elevan, en relación al nivel interno de precios. Frente a una insuficiencia de la capacidad para importar, se instala una barrera cualquiera para frenar y seleccionar importaciones: control de cambios, control cuantitativo de las importaciones, fuertes elevaciones de la tarifa aduanera, al mismo tiempo que se expande el nivel del ingreso monetario, para hacer frente a la reducción de la recaudación de impuestos (causada por la contracción de las importaciones) o para financiar inventarios de mercancías exportables cuya demanda está en declinación. En síntesis: el proceso está siempre ligado a un cierto grado de inflación de precios y a una elevación de los precios relativos de productos anteriormente importados que comenzarán a ser sustituidos por la producción local.

La evolución subsiguiente se encarga de incapacitar a las industrias en formación para la actividad exportadora. Frente a la inelasticidad de la demanda externa de los productos primarios, la política de cambio tiende a orientarse en el sentido de sobrevalorización de la moneda, lo que, por su lado, exige la creación de una elevada barrera de protección tarifaria, a fin de que las nuevas industrias puedan enfrentar la competencia externa. Por otra parte, como las exportaciones continúan limitándose a los productos primarios de demanda inelástica, la capacidad de importar tiende a declinar con respecto al Producto Nacional, lo que amplía el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, por cada pérdida que se sube en el proceso sustitutivo, mayores

son las dificultades impuestas por la inadecuación de las dimensiones del mercado y otras limitaciones, lo cual exige el reforzamiento proteccionista. Es éste un mecanismo que conocemos y al cual ya nos referimos. De esta forma se crea un sistema industrial que se diversifica, pero que está incapacitado para integrarse en las corrientes de exportación. Quizá este cuadro aparezca con más nitidez si nos imaginamos una situación hipotética distinta a la que ocurre en la realidad: supongamos que la insuficiencia estructural de la capacidad para importar se traduzca en una baja progresiva del poder adquisitivo externo de la moneda, y que, al mismo tiempo, se establezca un impuesto, con escala móvil, a las exportaciones de productos primarios, a fin de evitar los efectos negativos de la inelasticidad-precio de la demanda externa. Si la tasa de cambio fuese tal que protegiese a las industrias internas contra las importaciones, también sería adecuada para colocar ciertas industrias en condiciones de competir en los mercados internacionales. Como el sector industrial generalmente se beneficia con los rendimientos crecientes, las exportaciones permitirían una baja de precios que, inicialmente, podría utilizarse para consolidar posiciones en el exterior. Se trata, evidentemente, de un razonamiento esquemático: la tasa de cambio que sería suficiente para proteger ciertas industrias no lo sería para proteger otras; por otra parte, ciertos productos esenciales importados, como los medicamentos, podrían requerir una bonificación. En algunos casos la tarifa sería indispensable como complemento de la protección implícita en la política cambiaria. Lo que interesa retener es el principio general: no existe ninguna razón práctica o teórica para que un país como el nuestro no diversifique sus exportaciones, lo que solamente será posible si él se lanza por el camino de las exportaciones de manufacturas. Si la estructura interna de precios impide esas exportaciones, será necesario crear

una estructura externa de precios que lo facilite. Trátándose de un país que sufre verdadero estrangulamiento por insuficiencia de capacidad para importar, donde las importaciones ya se redujeron a 6 ó 7 por ciento del Producto Nacional, contra un promedio de veinte por ciento en los países de Europa occidental, el valor marginal de lo que se exporta tiene que ser muy alto, pues se mide por la rareza de lo que se importa. Ese problema sólo encontrará solución si nos integramos en las corrientes del comercio internacional de productos industriales, que crecen con rapidez muchas veces superior a la corriente de las exportaciones de productos primarios. Nadie desconoce los múltiples obstáculos prácticos que se anteponen a la solución de ese problema, pero la condición necesaria de toda solución será una reconversión progresiva de nuestra estructura de precios en lo que respecta al sector externo de la economía. De la misma forma que la distribución del ingreso y la estructura agraria, el sector externo constituye una de las facetas deformadas del sistema económico de este país. Como en los demás casos en que el objetivo principal es obtener modificaciones estructurales, la responsabilidad de los órganos centrales de decisión es primordial en particular para que esas medidas no pongan en marcha un nuevo proceso de concentración del ingreso.

El poder económico y su ejercicio por empresas controladas desde el extranjero

El problema de los capitales extranjeros, colocado en el contexto de la organización general del sistema económico, presenta dos aspectos que merecen especial atención: el de su inserción en la estructura de poder que prevalece o tiende a prevalecer en la sociedad y el de su participación en la apropiación de los beneficios del desarrollo. Tradicionalmente, capital extranjero significaba la propiedad extranjera de activos

existentes en el país, en gran parte títulos de renta fija. Hoy día, capital extranjero significa principalmente el control por grupos extranjeros de parte del sistema de decisiones que comanda la actividad económica. Es a partir de este segundo enfoque que abordaremos el problema.

Para todos nosotros, formados en la tradición que establece una nítida diferencia entre el derecho público y el derecho privado, la naturaleza misma del sistema de poder que prevalece hoy día en los países industrializados surge como algo difícil de definir. Vemos, por un lado, un conjunto de instituciones que constituyen el Poder Público y, del otro, la masa de personas jurídicas de derecho privado, entre las cuales están las empresas responsables de la organización de las actividades económicas. El empresario, de acuerdo con la teoría tradicional, es un agente que toma decisiones a partir de datos proporcionados por el mercado, por lo tanto independientes de su voluntad. Tendiendo a optimizar la remuneración de una cierta cantidad de capital, él participaba en el proceso de transformación, que constituye la actividad económica, a partir de esos datos y en función de "anticipaciones", o sea, hipótesis que adelanta sobre el comportamiento futuro de determinadas variables económicas. En la función de anticipador, que implica necesariamente asumir riesgos, está el fundamento de legitimidad de la apropiación que realiza el empresario de una parte del incremento del ingreso. La teoría considera además la situación del monopolista, cuyo extremo es el del prestador de un servicio público. Pudiendo éste, dentro de cierto margen, establecer el nivel del propio ingreso, y hacerlo en detrimento del interés público, la fuente de la legitimidad del poder que ejerce no puede venir sino del Estado. No es nuestro propósito discutir problemas de régimen de concesión de servicios de utilidad pública, sino recordar que la concepción de la em-

presa privada es inseparable de la idea de economía de mercado. Esa concepción nos dice que el empresario es un agente organizador de la actividad productiva que actúa dentro de límites rigurosamente establecidos por los mercados en que se abastece de factores o en los cuales coloca sus productos. Tendrá más o menos éxito en la medida en que sea más eficaz en la transformación de los recursos puestos a su disposición, y en la medida en que sea más perspicaz en la previsión del comportamiento futuro de los mercados en que actúa.

La empresa del tipo referido continúa prevaleciendo en importantes ramas de la actividad económica, pero ocupa una posición declinante en el sector industrial, particularmente en las actividades en que el progreso tecnológico fue más intenso. La gran empresa industrial, por las razones que ya expusimos, tiende a ejercer fuerte influencia en los mercados en que actúa. Ya señalamos que la mayoría de los sectores significativos de la actividad industrial en los Estados Unidos están controlados por un pequeño número de empresas, lo cual es consecuencia natural de la evolución tecnológica. La gran empresa siderúrgica que depende del suministro de mineral de hierro procurará naturalmente controlar la producción de algunas fuentes de esa materia prima o asegurarse contratos que garanticen el abastecimiento a largo plazo. Por otra parte, procurará entenderse con los grandes consumidores de productos siderúrgicos, para asegurarse una clientela, o procurará crear condiciones que le permitan *liderar* el mercado. En síntesis: esa gran empresa es un centro controlador de un cierto número de "mercados" o sea, es un centro de planificación con ascendiente sobre ciertas ramas de la actividad económica. Ese tipo de empresa solamente alcanzó su pleno desarrollo en la fase postcíclica del capitalismo. Asegurado por el Poder Público un alto nivel de demanda efectiva, vale decir, evitadas las recesiones generalizadas, la gran

empresa, responsable de la planificación de un sector de actividad económica —sola o articulada con algunas otras— está en condiciones de asegurarse una gran estabilidad. Se ha observado en los países industrialmente avanzados, que las grandes empresas pueden pasar por fases de mala administración o, en razón del poco dinamismo de su dirección, pueden perder *status* frente a otras. Pero sería difícil citar un ejemplo de gran empresa, regularmente administrada, que deje de dar beneficios. Así, la gran empresa industrial ya nada tiene que ver con la imagen tradicional del empresario-capitalista, que arriesga su capital, en condiciones doblemente aleatorias de incertidumbre de mercados y de inseguridad de la coyuntura general.

Si las grandes empresas lideran los mercados y planifican a medio y largo plazo importantes sectores de la actividad económica, es perfectamente evidente que los beneficios que ellas obtienen son, *grosso modo*, determinados por ellas mismas, lo que es hecho dentro de ciertas reglas, teniendo en cuenta la presión salarial, la política fiscal y los planes de expansión de la empresa en cuestión. Es ésta una afirmación de carácter general y que es rigurosamente cierta para apenas un número limitado de empresas. Las que definen su comportamiento en articulación con otras tendrán en cuenta limitaciones adicionales. Estudios empíricos han demostrado que la gran masa de las empresas medias y pequeñas fijan sus precios (y por tanto sus beneficios) en función de los que establecen las empresas que lideran los mercados. En gran número de casos, las empresas trabajan para otras, casi siempre mayores, siendo los precios fijados por el comprador en función de costos de producción estimados pero con un margen de beneficio arbitrario. En síntesis: en la medida en que la economía capitalista fue superando las recesiones periódicas, y en que el progreso tecnológico

favoreció a las economías de escala de producción, la actividad industrial pasó a ser controlada por grandes empresas, es decir, por organizaciones que planifican sus actividades a plazo largo, lo que tiende a condicionar el comportamiento de las demás.

La evolución que acabamos de describir transformó a la gran empresa en importante centro de decisiones, cuyo comportamiento interesa a sectores significativos de la colectividad y aun a ésta en su totalidad. La vieja cuestión de la interferencia de personas físicas y jurídicas de derecho privado en los centros tradicionales del Poder Público, pasó a segundo plano, sin perder, con todo, su significación. El centro de la atención se volcó hacia las nuevas formas que asume el sistema de poder, en cuya estructura se fueron integrando múltiples instituciones que continúan siendo caratuladas como de derecho privado. Refiriéndose a los Estados Unidos, donde ese problema se presenta con toda nitidez, el profesor Galbraith nos recuerda que las decisiones tomadas por empresas como la General Motors, la General Electric y muchas otras, tienen mucha mayor influencia sobre la población de su país, que las decisiones tomadas por la mayoría de los centros de decisión que forman la estructura tradicional del Poder Público⁴². Esa comprobación ha llevado a muchos autores norteamericanos a preguntarse sobre la fuente de legitimidad de ese poder que está siendo ejercido por las grandes empresas. El Profesor Berle, abogado ilustre de las grandes corporaciones, se interroga sobre ese problema, recordándonos que la legitimidad es esencial para que cualquier sistema de poder tenga duración⁴³.

⁴² Confróntese J. K. Galbraith, **The New Industrial State**, Londres, 1967.

⁴³ Véase A. A. Berle, "Economic Power and the Free Society" en **The Corporation Take-Over**, editado por Andrew Hacker, 1964.

En la forma en que hoy se presentan las cosas, dice este autor, esos instrumentos de tremendo poder carecen de cualquier base de legitimidad, y expresa la opinión de que vivimos una fase de transición.

Para completar el cuadro que acabamos de esbozar, conviene recordar que en la gran empresa moderna existe una nítida separación entre la propiedad del capital y el control de la administración. Sólo por excepción un grupo de accionistas se presenta suficientemente articulado como para ejercer un control efectivo sobre la dirección de la empresa. Es punto esencial de la jurisprudencia norteamericana que la asamblea de accionistas y la dirección de la empresa son dos entidades independientes, que la dirección no es agente de los accionistas y no está obligada a seguir sus instrucciones. La asamblea de accionistas puede sustituir a los miembros del directorio pero éste una vez instalado, pasa a ser autónomo. Como en la práctica los accionistas en su mayoría otorgan poder al directorio para que tome las decisiones que juzgue conveniente, la dirección de las grandes empresas se presenta, para usar las palabras, del profesor Berle, como una oligarquía que se autoperpetúa automáticamente. El grupo dirigente en general, no controla sino una ínfima parte del capital de las grandes empresas. En los Estados Unidos, en lo que se refiere a las sociedades anónimas industriales, esa parte no es muy superior al 2 por ciento. Sin embargo sería ingenuo imaginar que esa oligarquía está constituida por personas sin riqueza personal. Teniendo en cuenta que los directorios de las grandes empresas se autoatribuyen salarios y gratificaciones extremadamente elevados, es natural que esas personas estén en condiciones de acumular un patrimonio personal, el cual, por norma, es invertido en múltiples empresas, no necesariamente del mismo grupo. También sería ingenuo imaginar que el poder en la gran empresa moderna, es monopolizado por los ele-

mentos que se sitúan más alto en la jerarquía del sistema de decisiones. El carácter cada vez más especializado y el significado creciente en el cuadro de la gran empresa de la innovación tecnológica, de los análisis de perspectivas de las relaciones con el Poder Público, de la acción tendiente a condicionar el comportamiento de los clientes, de las relaciones del personal y principalmente, la diversidad funcional y geográfica del frente de acción, requieren una descentralización de decisiones y provocan un grado de difusión del poder dentro de la propia empresa. En otras palabras, el sistema de dirección de la General Motors del Brasil o de México, no se limita a traducir en planes operacionales lo que decide la cabeza de la organización; ella toma iniciativas y, dentro de ciertos límites, puede condicionar decisiones de más alto nivel. Sin embargo, también es evidente que, por encima de todo, se preserva la unidad de propósitos y que, como estructura de poder, la General Motors es una empresa americana con actuación en una área multinacional.

El poder que ejerce la gran empresa es estudiado por lo común bajo el ángulo de su capacidad para condicionar el comportamiento de la población consumidora. Se trata, en este caso, de la consecuencia natural de la posición que ocupan las grandes empresas como centros creadores o aprovechadores de las innovaciones tecnológicas. En una economía en expansión, los patrones de consumo tienden a modificarse permanentemente y una característica de la sociedad industrial moderna es que enano se preparó para orientar ese proceso de transformación de los hábitos de consumo. Tradicionalmente, cabía a las llamadas élites ejemplares dar esa orientación, si bien en condiciones mucho más lentas de cambio social. En las condiciones actuales de rápida transformación de los patrones de consumo, en un amplio frente social, las llamadas *élites*, el *demi-monde*, los *parvenus*, los *snoobs* perdieron, su función de correas

de transmisión de los patrones de comportamiento. En ninguna parte el Poder Ejecutivo tomó plena conciencia de esa situación de carencia —en ninguna parte, por ejemplo, se llegó a crear un Ministerio de Belleza—. Cupo a las empresas rellenar, bien o mal, esa laguna. Ahí está la civilización de consumo para demostrar que lo hicieron en forma muy imperfecta. No sería desatinado afirmar que existe una correlación positiva entre el nivel de consumo de las masas modernas y la pobreza imaginativa con que los hombres utilizan los frutos de su trabajo.

Sin embargo, el aspecto más importante del poder que ejercen las grandes empresas es el que concierne a la apropiación de los frutos del desarrollo. En la medida en que una gran empresa está en condiciones de controlar determinado sector de la actividad económica, aunque lo haga articulada con otras, también está en condiciones de interferir en el proceso de distribución del ingreso social. Esto es particularmente verdad en condiciones de rápido progreso tecnológico, por el simple hecho de que la empresa es el instrumento por medio del cual se insertan las innovaciones tecnológicas en el sistema económico. Se ha argumentado que las empresas no podrían alcanzar los patrones superiores de planificación que presentasen, si se tuviesen que someter a los azares del mercado de capitales. La verdad es que la legislación fiscal favorece en un todo esa transferencia del proceso de captación del ahorro de las instituciones financieras hacia las empresas que son responsables directas de las inversiones. La gran empresa moderna, al planificar sus actividades a medio y largo plazo, incorpora a los precios que pretende hacer prevalecer, el margen normal de dividendos a distribuir y un margen de beneficios a retener. Los beneficios retenidos y los fondos de depreciación deben asegurar la cobertura financiera bá-

sica de los planes de expansión. Ya antes de la guerra, las empresas americanas financiaban más de la mitad de su expansión con beneficios retenidos, y hoy lo hacen en cuatro quintas partes. Los fondos de amortización desempeñan en ese proceso un papel igualmente importante. En condiciones de rápido progreso técnico, una empresa que se limita a reponer su equipo, ya está en condiciones de aumentar su productividad. Como la duración económica de un equipo es cosa incierta, la anualidad de amortización tiene apenas un significado fiscal, que asume la forma de un acuerdo entre la Administración recaudadora y la empresa, mediante el cual se fija la "vida teórica" del equipo. En la mayoría de los países, con vistas a acelerar el progreso tecnológico, ese acuerdo se hace sobre bases extremadamente generosas para la empresa.

Quando se observa de cerca el mecanismo de financiamiento de la expansión de la empresa moderna —reversión de fondos que ella acumula después de haber remunerado a todos los factores que utiliza— se comprende claramente su carácter de centro de poder. En efecto, sólo porque estamos presos de ciertos esquemas jurídicos, vemos una diferencia esencial entre un impuesto a la producción de automóviles y la fijación de un margen de beneficio adicional, hecho por la empresa productora con el fin de financiar su plan de expansión. En síntesis, la empresa moderna ocupa una posición estratégica dentro del sistema económico, en el cual ella puede interferir en la distribución del ingreso. En general ése poder es utilizado para inducir a la colectividad a realizar un ahorro, del cual se apropia la empresa.

En una economía desarrollada, conforme ya vimos, esa apropiación es compensada por la difusión de los frutos del progreso tecnológico en el conjunto de la colectividad. En las economías subdesarrolladas no se

forman espontáneamente canales de difusión, lo que resulta en la concentración del ingreso.

Las observaciones que acabamos de hacer en torno al papel de la gran empresa en una economía industrial, nos ayudan a comprender el significado real de las inversiones extranjeras existentes en nuestro país. No se puede presentar ese problema en torno a la propiedad de los activos, pues la propiedad de las acciones de cualquier gran empresa extranjera corresponde a millares de accionistas que están al corriente de la cotización de sus acciones en la bolsa, pero que tienen poca idea de dónde están localizadas "sus" fábricas. Lo que realmente interesa es el comportamiento de esas empresas como elementos de un sistema de poder, por cuanto las filiales son controladas por la Administración de la Matriz y no por los accionistas. En primer lugar, está la cuestión de la captación del ahorro. En una economía con las características de la nuestra, en que las tasas de salarios tienen poca relación con las elevaciones de productividad, las empresas están en situación privilegiada para retener en su totalidad los beneficios del progreso tecnológico. En otras palabras: en nuestra economía, el problema creado por la captación y la apropiación del ahorro colectivo por parte de la empresa, tiene una significación todavía mucho mayor, pues los sectores en que el progreso tecnológico es más rápido están controlados por grandes empresas extranjeras. Teniendo en cuenta los dos factores —retención por la empresa de los frutos del progreso tecnológico y control por los grupos extranjeros de las empresas que actúan en los sectores de la vanguardia tecnológica— se impone la conclusión de que tanto la industrialización como la asimilación del progreso tecnológico favorecen el control de nuestra economía por grupos no nacionales. Esa sería una conclusión extremadamente grave, pues el desarrollo de este país

depende esencialmente de la intensidad con que se industrialice y de la rapidez con que se asimile la técnica moderna.

Por otra parte, se presenta la cuestión de la autonomía y de la coherencia del sistema de decisiones económicas. Si unas pocas decenas de grupos extranjeros controlan, a través de sus filiales, gran parte del sector moderno de este país, ¿qué grado de autonomía corresponderá a los centros nacionales de decisión? No debemos olvidar que las filiales de las empresas extranjeras están insertadas en el sistema de poder que prevalece entre nosotros, al mismo tiempo que son parte integrante de conjuntos cuyos centros principales se sitúan fuera de nuestro país. Ese doble carácter de la empresa extranjera compromete necesariamente la eficacia de los centros nacionales de decisión. No es ese un problema específico del Brasil. Aun en el Canadá, cuyo desarrollo es en gran parte obra de empresas extranjeras, y donde siempre prevaleció la doctrina más liberal a ese respecto, se está tomando conciencia de la desarticulación que significa para un sistema económico depender de decisiones tomadas en el extranjero sobre sectores fundamentales. En el informe de una comisión recientemente creada por el Primer Ministro de Canadá, se indica que los objetivos de las grandes empresas extranjeras instaladas en el país no son necesariamente los de la economía canadiense y que tales empresas se transforman ocasionalmente en instrumentos de presión de gobiernos extranjeros; para preservar los objetivos económicos y políticos del país se hacen innumerables recomendaciones, inclusive la de la creación de un órgano del más alto nivel destinado a controlar en forma sistemática la acción de las empresas extranjeras, en particular en lo que respecta a las limitaciones que ellas se autoimponen en las exportaciones.

Los problemas que acabamos de referir son de los más complejos entre los que cabe considerar en una política de desarrollo nacional. La economía de este país necesita asimilar el progreso tecnológico en un frente lo más amplio posible y, alienados por las ilusiones del *laissez-faire*, no nos preparamos para enfrentar este problema. Conforme ya observamos, el progreso tecnológico ha sido entre nosotros una *consecuencia* del desarrollo y no su motor, un subproducto de ciertas inversiones y no algo inherente al proceso de formación de capital. A falta de una política de fomento y disciplina de asimilación del progreso tecnológico, llegamos a la situación presente en que las empresas extranjeras son las principales beneficiarias del avance de la técnica entre nosotros. Trátase de un problema que requiere un abordaje global, en el cuadro de una política tendiente a fomentar la creación y la adaptación, así como a facilitar la asimilación de nuevas técnicas. Sin embargo, ciertos aspectos de ese problema requieren un tratamiento inmediato.

Tanto la cuestión de la apropiación del ahorro colectivo, a través de los fondos de amortización y de los llamados beneficios retenidos, como la del ejercicio de un poder cuya ilegitimidad lo tornará cada vez más vulnerable, solamente podrán encontrar solución en el cuadro de una transformación que debería tener en cuenta las características específicas de la gran empresa extranjera. ¿Cómo conciliar la necesaria autonomía de las empresas y su acceso a las fuentes seguras de financiamiento con la difusión en beneficio de la colectividad de los frutos del progreso tecnológico? ¿Cómo evitar que el poder que ejercen ciertas empresas trasponga los límites definidos por organismos autorizados para interpretar el interés público? O, más aún, ¿cómo asegurar que empresas de propiedad extranjera establezcan pautas de comportamiento acordes con las

directivas establecidas por los órganos orientadores de la economía nacional?

Ese problema tiene muchos aspectos, y está lejos de nuestra pretensión abordarlos todos en forma exhaustiva. En primer lugar conviene recordar que la apropiación del ahorro colectivo, que realiza la empresa en su esfuerzo de crecimiento, favorece en última instancia al accionista, elemento pasivo en el proceso de desarrollo. La solución de este aspecto del problema tendrá que ser encontrada a través de una fórmula que permita a la colectividad recuperar los frutos de ese ahorro y participar de los beneficios del progreso técnico sin afectar el proceso de crecimiento de la empresa. En otras palabras, parte sustancial del incremento del valor real de los activos, derivado de la inversión de fondos de depreciación y otra parte no menos importante de los beneficios retenidos, deberán ser transformados en certificados de participación emitidos en favor de instituciones vinculadas a la investigación básica y tecnológica, a la formación de cuadros medios y superiores, y a la inversión en infraestructura. El argumento que surge de inmediato es que una política de tal naturaleza desestimularía a las inversiones extranjeras en el país. Pero ¿cuál es la significación real de esas inversiones? El promedio anual de inversiones directas netas norteamericanas en el Brasil en el período 1962-1965, no fue muy superior a los 10 millones de dólares, en tanto que las inversiones financiadas con beneficios retenidos (sin contar las reservas de depreciación) se aproximaron a los 90 millones de dólares anualmente. El grueso de las verdaderas inversiones extranjeras que se realizan en nuestro país asume la forma de empréstitos a largo plazo o de financiamientos a plazo medio, de equipos adquiridos en el extranjero. Si la legislación tendiente a evitar que las empresas se apropien de la totalidad de los frutos del progreso técnico se aplica indistintamente a las grandes em-

presas nacionales y extranjeras, muy probablemente estas últimas aceptarán las nuevas reglas del juego, que tienen por objetivo asegurar la difusión de los frutos del progreso técnico, lo que en otras partes se realiza por medios distintos. No se debe olvidar que la importación de la tecnología puede realizarse por otros medios, tales como licenciamiento de patentes y contratos de asistencia técnica. En realidad ésa ha sido la forma principal de propagación de la técnica en los países de industrialización más rápida. El Japón se ha apoyado esencialmente en el licenciamiento de patentes, conservando en manos de grupos nacionales el poder efectivo de decisión. En ese país, en el cual la asimilación de la tecnología se hace con una rapidez sin paralelo, el sistema nacional de decisiones preservó el máximo de autonomía.

La búsqueda de una legitimidad para el poder que ejercen las grandes empresas tiende a ocupar una posición central en las reflexiones de los reformadores sociales de esta generación. La ortodoxia marxista que pretendía solucionar el problema a través de un control central de todas las decisiones, fue contradicha por la propia experiencia de quienes la aplicaron. Los costos sociales de una planificación centralizada rígida son hoy demasiado conocidos. La experiencia de las propias empresas indica que ciertas decisiones pueden ser centralizadas con ventaja, en tanto que otras sólo lo son a costos crecientes. El problema que se presenta con respecto al conjunto de un sistema económico no es distinto. Las decisiones tendientes a modificar la estructura del sistema —por ejemplo, aumentar la importancia relativa de las industrias de bienes de capital, ampliar el horizonte espacial—, requieren un elevado grado de centralización. Como esas decisiones condicionan parcialmente todas las demás decisiones económicas, se puede decir que la planificación, realizada por órganos que interpretan legítimamente el interés público, cons-

tituye una de las formas de dar legitimidad a las decisiones tomadas a nivel de las empresas. En otras palabras: en la medida en que las empresas actúan conforme a las directivas de un plan gubernamental, se asemejan a agentes del gobierno. Ese vínculo se manifiesta con nitidez en el caso del empresario que contrata la ejecución de una obra pública o en el de una empresa que explota como concesionaria un servicio público. Es mucho menos nítido en el caso de una empresa que, siguiendo indicaciones del planeamiento general, programa sus inversiones. No hay duda, sin embargo, de que la planificación, al condicionar el poder de decisión de las empresas a objetivos de interés público, establece una base para legitimar el poder que ellas ejercen.

Un segundo aspecto de ese mismo problema se relaciona con el poder que tienen las empresas para condicionar el comportamiento de las masas consumidoras. Basándose en la concurrencia de las grandes empresas, especialmente en la innovación de los productos, la masa consumidora tiende a ser intoxicada por la propaganda, y sus hábitos de consumo a ser moldeados por los departamentos de promoción de ventas de organizaciones sin ningún contacto con las raíces de nuestra cultura. Quizás sea éste el aspecto más predatorio del ejercicio del poder que ejercen las grandes empresas. Su solución tendrá que venir de una participación efectiva de los intelectuales y, en particular, de los artistas en todos los escalones del sistema de decisiones que comanda la actividad económica relacionada con el comportamiento de los consumidores.

El tercer aspecto del problema se vincula al sistema de gestión de las empresas. Preservar la autonomía de la empresa no significa preservar la situación de privilegio que dentro de ella disfruta la oligarquía que se autoperpetúa, según lo dicho por Berle. La empre-

sa, concebida como algo independiente de sus accionistas, es un ente colectivo que se define por una unidad de propósitos y por una estructuración de los elementos que la componen. El poder real dentro de ella, en lo que respecta al cuadro funcional, conforme ya observamos, está en parte descentralizado. Sin embargo, la ascensión dentro de la empresa se hace por promoción en una estructura de poder típicamente oligárquica. La solución tendrá que buscarse en un sistema de cogestión, que permita la constitución de un Consejo Director con elementos indicados por la masa trabajadora, por los cuadros técnico-administrativos y por los elementos que controlan la empresa tradicionalmente. Estos últimos elementos serán, en ciertos casos, representantes directos de un grupo de accionistas y otras veces representarán a otra empresa que está ligada a lo anterior. Lo que importa es que el órgano que dirige la empresa no sea un grupo que se autopropetúe y que manipula a una masa de accionistas invisibles. Tendría ello que surgir, en parte significativa, del cuerpo social de la empresa, con un mandato acordado por ese cuerpo social. No se trata de tener en el consejo de dirección un *representante* de los trabajadores, es decir, una persona con acceso a las informaciones que interesan a los trabajadores y preocupada apenas en la *defensa* de los intereses de los trabajadores. Trátase de participar en la dirección de la empresa como un todo e interpretar sus intereses como un todo. Imaginemos el caso de una empresa, con capital ampliamente dividido, limitándose el poder de los accionistas a deshacerse de sus acciones vendiéndolas en la bolsa. En este caso no existe ninguna razón para que la dirección de la empresa no esté completamente integrada en su cuerpo social. La cogestión tiende, en este caso extremo, a asumir la forma de autogestión. En el caso de filial extranjera, evidentemente, no se alcanzaría esta última etapa.

Las observaciones que acabamos de hacer' tienen su alcance limitado a las grandes empresas. Mas no debemos olvidar que algunas centenas de empresas controlan de dos tercios a tres cuartos del parque industrial de nuestro país. En el caso de las empresas extranjeras estas observaciones se aplican en su totalidad y tienden hacia dos objetivos generales:

a. retención en el país y transferencias hacia la población de los frutos del progreso técnico asimilado por intermedio de la empresa en cuestión;

b. nacionalización de la dirección mediante su integración en el cuerpo social de la empresa, formado en su gran mayoría por brasileños y personas que residen en el país. Supongamos como hipótesis de trabajo, que, una vez pagados los dividendos adeudados al capital invertido por los no residentes —suponiendo que todos los accionistas sean, en la fase inicial, extranjeros— 50 por ciento de los beneficios retenidos son transformados en títulos, correspondientes a las acciones preferenciales sin derecho a voto y no negociables en bolsas emitidas en beneficio exclusivo de un instituto nacional de desarrollo, y 50 por ciento toman la forma de acciones ordinarias distribuidas entre el personal y el directorio, de acuerdo con criterios a ser definidos. Los "directores y cuadros superiores extranjeros, al regresar a sus países, venderían en la bolsa las acciones que hubieran acumulado. El capital de la empresa tendería a nacionalizarse y los vínculos entre el cuerpo social y la dirección a estrecharse. Sería de esperar que las relaciones entre la empresa y su antigua matriz se mantuviesen, tomando principalmente la forma de contratos para la utilización de patentes y de asistencia técnica en casos especiales. Tratándose de una empresa con real autonomía, esos contratos no asumirían las formas leoninas que hoy día los caracterizan muchas veces. El objetivo, en este caso, es, el de internalizar en

el país a la empresa en la medida en que ésta es un centro de decisiones y una pieza del sistema de poder, problema que puede tener una relación remota con el de la propiedad de las acciones de la empresa matriz.

Significación de la investigación y de las inversiones en el factor humano

En diversas oportunidades hicimos referencias al hecho de que el desarrollo económico, en la forma en que hoy día tiene lugar, es esencialmente una cuestión de creación y de asimilación del progreso tecnológico. Esa afirmación debería ser completada por otra: el progreso tecnológico es principalmente una cuestión de calidad del factor humano. Estamos aquí frente al más complejo de todos los problemas que presenta una política de desarrollo: mejorar el factor humano toma tiempo y sólo es posible si se dispone de matrices adecuadas. Se dispone hoy de abundantes estudios que demuestran que el nivel de desarrollo de un país es función de la masa de inversiones incorporadas al factor humano. De esta forma, el problema del progreso tecnológico y el del mejoramiento del factor humano, estarán siempre íntimamente relacionados.

Si tenemos en cuenta el cuadro actual de la economía internacional y sus perspectivas, no precisaremos de mucho esfuerzo para advertir que el desarrollo de nuestra economía dependerá cada vez más de la ampliación del mercado interno, lo que solamente será posible si se crearan las condiciones para una rápida asimilación del progreso tecnológico. Por otra parte, la especificidad misma de la base de recursos naturales de nuestro país exige un gran esfuerzo de adaptación de las técnicas conocidas. Son esas verdades demasiado conocidas para que nos detengamos a repetir las aquí. Nos interesa subrayar que, frente a la dependencia crecien-

te en que está nuestro desarrollo del progreso tecnológico, la asimilación, la adaptación y la creación de nuevas técnicas deberán colocarse en el primer plano de una política de desarrollo. También este problema tiene múltiples aspectos, que van desde el equipamiento de laboratorios destinados a la investigación básica a la sistematización de la contabilidad de las empresas pequeñas. Uno de esos aspectos, sin embargo, se sobrepone a todos los demás en un país del atraso relativo del nuestro: es el de la información. Recoger el máximo de informaciones sobre la experiencia tecnológica acumulada en todas partes, estudiar su adaptación a las condiciones específicas de nuestro país, ponerla al alcance de los agentes potencialmente interesados, facilitar y hasta financiar su implantación, tendrá que transformarse en una de las funciones de acción más urgentes y prioritarias de los Poderes Públicos.

Otro aspecto a tener en cuenta es el siguiente: existe alguna base para que se avance la hipótesis de que nuestro país podrá acelerar en forma significativa su desarrollo en los próximos años si tenemos pleno acceso a formas nuevas del progreso científico y tecnológico que ya está ocurriendo. En primer lugar cabe hacer referencia al considerable avance de las técnicas de control de conjuntos cada vez más complejos, gracias al progreso de la ciencia de la información y de la electrónica. Las nuevas técnicas de gestión, apoyadas en estos desarrollos, abren nuevas perspectivas a países de grandes dimensiones y pequeña densidad espacial de actividad económica. Investigar recursos naturales en grandes espacios, articular actividades económicas de distintos niveles tecnológicos, en fin, administrar conjuntos heterogéneos, serán en el futuro tareas más fáciles de lo que son hoy. En otras palabras: los costos de operación de un país continental y heterogéneo como el nuestro podrán reducirse considerablemente.

En segundo lugar están las posibilidades de abaratar las funciones de energía, inclusive por la difusión, en condiciones económicas, de los centros de generación. Se abre así el camino para una descentralización geográfica de la actividad económica y de la vida social, que podrá ser de significación considerable para la aceleración del desarrollo de nuestro país, que hoy paga una pesada hipoteca de costos de transporte. En tercer lugar está el avance revolucionario en las técnicas de producción de alimentos, a partir de las abundantes fuentes de hidrocarburos. Sea en articulación con la actividad agropecuaria, principalmente por el abaratamiento de la producción de forrajes, sea a través de la producción directa de alimentos para el hombre, es de admitir que esa evolución se traducirá en una baja considerable de los costos de alimentación humana, favoreciendo en particular a aquellos países de rápido crecimiento demográfico y con insuficiencia de alimentos, como es el nuestro.

Observamos anteriormente que la industrialización brasileña, hecha sin que nos preocupásemos por lograr autonomía en el plano tecnológico, dio como resultado que la propia asimilación de la tecnología se transformó en instrumento de alienación de la capacidad de decisión. Esa experiencia podrá repetirse en el futuro, con consecuencias aún mucho más graves, en lo que respecta a los frentes tecnológicos a los que acabamos de referirnos. Si pretendemos evitar que eso ocurra, es necesario que nos propongamos como objetivo alcanzar la madurez en el plano de la investigación, científica y tecnológica. No hay duda de que la escasez de recursos, agravada por el estancamiento de los años recientes, exige un extremo realismo en esta materia. Pero es importante que estemos preparados para avanzar en cualquier frente que demuestre ser de significación mayor para el desarrollo del país. Es posible

que el futuro reserve para el Brasil algo que, en las perspectivas del hombre de hoy, se perfilaría como un milagro. Si eso ocurre, habrá sido porque en la generación actual se comprendió la importancia que tendrá la investigación científica y tecnológica en el desarrollo de este país.

INDICE

Presentación	7
I. LA CONCENTRACION DEL PODER ECONOMICO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS REFLEJOS EN AMERICA LATINA	
Las formas tradicionales de la concentración.....	9
El fenómeno de la conglomeración	14
Los conglomerados geográficos y la integración econó- mica latinoamericana	20
II. LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA IN- TERNACIONAL	25
La preeminencia mundial de la economía de los Esta- dos Unidos en la posguerra	25
Declinación de la hegemonía de los Estados Unidos y la opción policentrista.....	33
Perspectivas para América Latina	51
III. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS ECONO- MICAS: ENSAYO DE ESTRATEGIA GLOBAL.....	61
Necesidad de un proyecto de autotransformación social	61
Características del desarrollo dependiente	63
La primera etapa de la industrialización	68
La segunda etapa de la industrialización	70
El sistema de decisiones en el capitalismo de grandes unidades	76

El perfil de la demanda global.....	84
La orientación de los procesos productivos	91
La inadecuación del perfil de la demanda global...	99
La inadecuación de la estructura agraria.....	110
La insuficiencia de la capacidad para importar.....	121
El poder económico y su ejercicio por empresas controladas desde el extranjero	125
Significación de la investigación y de las inversiones en el factor humano	142

El texto de este libro se ha trabajado en caracteres Corona de 9 y 7½ pts., con 2 pts. de interlínea. Las dimensiones de la caja son de 21 x 42 picas. La impresión se terminó el 20 de abril de 1971 en los talleres de INDUSTRIALgráfica S.A., Chavín 45, Lima 5 - Perú.

La Serie América Problema fue creada por el Instituto de Estudios Peruanos para difundir el pensamiento renovador de los más importantes investigadores latinoamericanos en el campo de las ciencias sociales. Su volumen 5 entrega el aporte de Celso Furtado, vastamente conocido entre todos quienes se preocupan por los problemas económicos, políticos y sociales de América Latina. Su obra Teoría y Política del Desarrollo Económico es ya clásica.

En el presente trabajo el destacado economista brasileño estudia el fenómeno de la concentración del poder económico en los Estados Unidos y su repercusión en los países latinoamericanos, al tiempo que propone las bases de una política económica que permita, por una parte, romper las relaciones de dependencia de nuestros países con respecto a los Estados Unidos y, por otra, hacer realidad el sugestivamente denominado "proyecto de autotransformación social".