

# HACIA UNA NUEVA ACCIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

VERNON R. ESTEVES

San Juan, Puerto Rico

**A** MEDIDA que caminamos en el tiempo histórico, mayor cuenta nos damos de la importancia de los cambios provocados por la gran depresión de los primeros años de la década del treinta. Tal parece como si lo ocurrido durante ese período habrá de convertirse en el símbolo de una revolución mundial en el *pensamiento* y la *acción* económicos con respecto al papel que ha de tener el gobierno en la sociedad. Los cambios provocados por esta revolución han variado por completo la relación tradicional entre los países industriales más avanzados y las áreas de menor desarrollo. Para poder sentar las bases para cualquier programa o política a seguirse con el propósito de promover las relaciones económicas entre los Estados Unidos y la América Latina no podríamos menos que tomar en consideración la existencia y las consecuencias del cambio ocurrido. Si dejáramos de reconocer este hecho quedaríamos funcionando en el terreno de lo irreal.

Comencemos por llamar la atención sobre la diferencia que hay entre pensamiento económico y acción económica. No hay necesidad de especular aquí en cuanto a su interrelación de causa y efecto. Para los presentes propósitos, sin embargo, lo que interesa es señalar lo siguiente. En los países industriales más avanzados, se ha hecho aparente que el pensamiento económico ha sufrido una revisión total a manos de los teóricos. El sugestivo título del libro de Lawrence R. Klein, *The Keynesian Revolution*, o la colección de trabajos sobre literatura keynesiana editada por Seymour Harris bajo el título de *The New Economics* son un buen ejemplo del giro que el pensamiento económico ha tenido en esas áreas más económicamente desarrolladas. Realmente no sería difícil demos-

## NUEVA ACCION ECONOMICA

trar cómo en algunos de estos sitios la acción económica gubernamental parece ir rezagada respecto al pensamiento económico.

Por otro lado, en las áreas menos afortunadas del mundo la situación parece ser la opuesta. La acción, aparentemente, se ha movido hacia adelante en forma revolucionaria y sin la ayuda de una literatura teórica que la ayude a clasificar y dar cohesión a su movimiento.

Esta última situación es de lamentar. En primer lugar, la teoría no ha podido ejercer su influencia contra las contradicciones y la inconsistencia (a veces consciente de parte de algunos líderes políticos mejor informados) de las áreas menos desarrolladas para actuar de acuerdo con sus objetivos de largo plazo.

Segundo, ha impedido que las naciones más ricas comprendan la revolución económica ocurrida en secciones menos prósperas del mundo. Esta falta de comprensión dificulta la obtención de la cooperación necesaria entre ambas.

Ambos problemas están minando la posibilidad de alcanzar una estructura económica mundial más equilibrada. Sin embargo, no podemos obviar el hecho de que el equilibrio económico internacional parece ser requisito indispensable para un mundo libre.

### *Bienestar social vs. desarrollo económico*

Las áreas industriales más avanzadas del mundo fueron seriamente afectadas por la depresión económica del treinta. El impacto de la crisis fué tal que se comenzó a considerar el ciclo económico como la principal amenaza a la supervivencia del capitalismo. Para enfrentarse con este problema se le sumó al estado una nueva responsabilidad. El gobierno sería responsable de la existencia del empleo total. Como la falta de demanda agregada fué considerada como la causa de la depresión era natural que las medidas adoptadas incluyeran tanto inversiones adicionales como un mayor consumo general. La primera condujo al *deficit financing* y la segun-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

da a una mayor y más amplia distribución del ingreso nacional. La primera dió origen a grandes y extraordinarias asignaciones para obras públicas (Estados Unidos) y viviendas (Gran Bretaña) y la segunda acentuó la importancia de los impuestos sobre los ingresos y originó la creación y la intensificación de programas tales como los de seguridad social, seguro de empleo, subsidios agrícolas y otras clases de ayuda económica, más un estímulo político al movimiento obrero.

El desarrollo de los *welfare states* en las áreas industriales tuvo sus repercusiones en las regiones más económicamente atrasadas del mundo. No hay que olvidar que la depresión también se había dejado sentir con intensidad en las naciones menos prósperas. Como regla general la fase económica sujeta a la regulación del mercado en estos países depende considerablemente del comercio exterior. Por otro lado, la corriente del capital extranjero a los países económicamente atrasados había sido cortada casi por completo. Como consecuencia, el crecimiento económico fué seriamente afectado. Por lo tanto, la situación en estas áreas había también madurado el ambiente lo suficiente como para un cambio de actitud. Es decir, la situación reinante pedía una revolución económica. ¿Por qué no habían de seguir el liderato de las otras más ricas en la adopción de una acción positiva por parte del estado con respecto a los asuntos económicos?

Sin embargo, tan pronto se decidió por acción económica positiva los problemas empezaron a confundirse. ¿Sería el objetivo de esta acción la solución del problema del ciclo económico como en las áreas económicas más adelantadas, o sería el objetivo el otro problema de más largo alcance del desarrollo económico que parecía ser tan apremiante para todos? ¿Podrían usarse incondicionalmente los análisis y programas de acción desarrollados en las sociedades económicamente más maduras en estos países más jóvenes? ¿Se iban a asimilar sin discreción programas de acción tales como el crédito barato, las obras públicas, la vivienda popular, la nacio-

## NUEVA ACCION ECONOMICA

nalización de industrias, el seguro social, fuertes movimientos obreros, subsidios, etc.? ¿Sería correcto presuponer que en los países pobres y económicamente atrasados una más amplia distribución del ingreso nacional provocaría la aceleración de su crecimiento? De hecho, ¿es posible dar por sentado que los objetivos de bienestar social y desarrollo económico son compatibles del todo?

### *El financiamiento deficitario*

Quizás no se encuentre ningún otro cambio tan importante en el funcionamiento de la economía de las áreas menos desarrolladas como el mayor uso del *deficit financing*. Son hoy en día muy pocos los países de la América Latina que no hacen uso del déficit presupuestal. Algunos más que otros, pero puede decirse con seguridad que la mayoría han organizado sus sistemas económicos en términos de la idea del presupuesto desequilibrado.

El financiamiento deficitario en la América Latina es más que un simple instrumento para combatir el desempleo. Se ha convertido más bien en un medio para redistribuir el ingreso en forma tal que estimule el desarrollo económico industrial. Cada día son más los programas gubernamentales de grandes proporciones e importancia que son financiados por este método. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso se puede argumentar que el déficit, cuando es llevado más allá del nivel del empleo total, es un medio crudo de tasar, ya que el peso impositivo descansa sobre las clases obreras. Por otro lado, desde el punto de vista de la producción económica se puede considerar como deseable, ya que el aumento constante de los precios provee un ambiente favorable a la inversión, si es que el aumento no es tan rápido como para degenerar en una especulación incontrolable. Pero no es necesario entrar en el análisis del balance de conveniencias de esta medida. Existe el hecho incontrovertible de que muchos de estos países están decididos a llevar a cabo obras en una escala que requiere grandes asigna-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ciones, y que, aunque sólo sea por razones políticas, no podrán ser financiadas única y exclusivamente a través de impuestos. Así pues, el problema práctico a confrontarse es simplemente el de cómo ayudar a esos países a hacer un uso efectivo del financiamiento deficitario. Es decir, velar porque este tipo de política económica no se realice en forma desorganizada y sin una consciente realización de sus limitaciones.

Los dos peligros principales del déficit ya han sido indicados arriba en forma implícita. Podríamos expresarlos así: 1) si el déficit es muy grande éste podría hacerse intolerable para las clases obreras sobre las cuales recae el peso del financiamiento. La presión inflacionaria podría llegar a ser tan grande que fácilmente podría degenerar en una carrera desenfrenada entre salarios y precios. La situación de la balanza de pagos podría convertirse en insostenible y hasta podría darse el caso que el funcionamiento interno de la economía se desorganizara si el pueblo llegara a perder fe en la moneda nacional y la planificación económica individual se hiciera casi imposible. 2) El financiamiento deficitario no es precisamente el objetivo final. Es preciso también examinar el lado de los gastos en el presupuesto. Los gastos ineficaces pueden muy bien conducir a un desarrollo económico menor que el que podría alcanzarse con un presupuesto balanceado. Además, los gastos de ayuda social no sirven tampoco para estimular el desarrollo económico excepto quizás en una forma indirecta. Por lo tanto, el mal gasto y los gastos de ayuda social podrían hacerse cargo del déficit sin que éste sirva para un significativo estímulo a la productividad. Los esfuerzos y esperanzas puestos en el programa y las penalidades impuestas por la inflación pueden, por lo tanto, resultar inefectivos con respecto al deseo de fomentar el crecimiento económico.

Cualquier programa dirigido a contrarrestar los posibles peligros del déficit debe, por lo tanto, ser de naturaleza dual. Por un lado, tratar de estabilizar el déficit a un nivel "soportable". Esto requeriría, entre otras cosas, que una porción mayor del déficit sea cu-

## NUEVA ACCION ECONOMICA

bierta por medio de préstamos del exterior. Por otro lado, el gasto del déficit debe ser realizado en forma más efectiva de lo que se ha conseguido hasta ahora. Esto habría de hacerse mejorando la técnica en todos los niveles del gobierno. Debemos recordar que en 1932 los gobiernos no estaban organizados para realizar obras de fomento. El fomento económico no era una función del gobierno y por consiguiente esta institución no estaba engranada para este objetivo. Por lo tanto, la nueva tarea hace necesaria una total revisión y reorganización de la estructura gubernamental. Algunos países han avanzado en esta reorganización, mientras que otros se han quedado rezagados. Todos pueden aprender de las experiencias de sus vecinos. Todos ellos tienen una necesidad apremiante de desarrollar nuevos y mejores medios y modos de distinguir lo esencial de lo no esencial en términos del objetivo de largo plazo de crecimiento económico.

### *La función de los Estados Unidos*

Los Estados Unidos han reconocido la necesidad de una economía mundial más balanceada. En las palabras del presidente Truman: "La prosperidad mundial es necesaria para la paz mundial... Tenemos que marchar adelante y establecer una amplia economía mundial en la cual hombres de todas partes del mundo puedan luchar por satisfacer su deseo de libertad y una vida mejor". La América Latina ha atraído por mucho tiempo la atención de los Estados Unidos en su necesidad de desarrollar programas de fomento. Bajo las circunstancias actuales si los Estados Unidos han de laborar por tal objetivo no pueden bajo ningún concepto menospreciar la revolución económica ocurrida en los países del sur. La nueva responsabilidad del fomento económico que han asumido los gobiernos locales no puede ser pasada por alto. En lugar de oponerse a ella sería mucho más sabio el alentarla y participar

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

en el esfuerzo por tratar de dirigir esta fuente de energía o dinamismo hacia los resultados deseados.

Un enfoque de esta naturaleza requeriría principalmente dos cosas. En primer lugar, haría necesario el dar donaciones o préstamos a estos países para aliviarles sus problemas de balanza de pagos y la exorbitante presión de la inflación. Se debe entender que tales donaciones o préstamos han de ser para reducir el déficit presupuestal en una cantidad equivalente o proporcional.

Por otro lado, la experiencia en Europa ha demostrado que no basta suministrar ayuda financiera. Es preciso mantenerse alerta a la forma en que se gastan los donativos o préstamos para asegurarse de que se ha de conseguir el objetivo final. Esto último impone la necesidad de reorganizar los gobiernos locales a tono con la función de fomento económico que ellos están llamados a realizar. Esto último es, sin duda, *a bold new program*.

### *La experiencia puertorriqueña*

Quisiera terminar estas notas exponiendo los puntos sobresalientes de la experiencia puertorriqueña en la materia. En estos últimos años hemos vivido en Puerto Rico bajo un sistema que en un sentido amplio podría considerarse como financiamiento deficitario. Tal cosa ha sido posible en el gobierno insular principalmente por los arbitrios de las ventas del ron en Estados Unidos.<sup>1</sup> O sea que el gobierno insular ha podido gastar fondos en exceso de la cantidad contribuída exclusivamente por los puertorriqueños. La fuente de ingreso federal, por lo tanto, facilitaba el déficit. Hace ya algunos años, pues, que hemos estado confrontando el problema de cómo mejor gastar ese déficit. Hemos reorgani-

<sup>1</sup> Bajo las presentes relaciones económicas entre Puerto Rico y los Estados Unidos se provee que los dineros recaudados por el Gobierno Federal por impuestos sobre la venta de productos puertorriqueños vendidos en el Continente sean devueltos a la hacienda insular.

## NUEVA ACCION ECONOMICA

zado por completo la estructura de nuestro gobierno para proveer un marco institucional que permita realizar los objetivos deseados del fomento económico. Al nivel del presupuesto tenemos ahora un Negocio del Presupuesto a cargo principalmente de determinar los gastos corrientes del mismo. Los gastos en exceso de las demandas corrientes para el funcionamiento de los servicios del gobierno (especialmente el déficit) son presupuestados dentro de un plan general de seis años preparado por la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Estos dos métodos sencillos han permitido una distribución más racional de las prioridades de los gastos, lo que no hubiera sido posible de otro modo. El mal gasto de dinero que se ha evitado por medio de una mayor eficiencia en la determinación de prioridades es incalculable.

Para fomentar directamente la productividad se han establecido varios organismos. Los más importantes son la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, la Compañía de Fomento Agrícola de Puerto Rico y el Banco Gubernamental de Fomento.

Aun cuando hemos caminado bastante en el campo de la reorganización gubernamental estamos muy lejos de estar satisfechos. Encauzar un gobierno hacia una tarea de fomento económico no es cosa fácil. Es un trabajo de años de experimentación y crecimiento. En el presente un comité de expertos técnicos en organización administrativa acaba de terminar un estudio minucioso para aconsejar sobre la forma de una mayor reorganización gubernamental que mejore aún más la eficiencia presente.

Como punto final quisiera añadir que, al igual que nosotros hemos estado deseosos de aprender y adaptar las experiencias extranjeras, que nos sirven para lograr nuestro objetivo, todos aquellos que desean aprovecharse de la experiencia nuestra son bienvenidos a ello. Nuestras facilidades están a la disposición de aquellos pueblos que también se han unido a la lucha común contra la miseria y la pobreza.