

DESARROLLO ECONÓMICO SIN INFLACIÓN: LA EXPERIENCIA DE PUERTO RICO

Vernon R. Esteves

(Vicepresidente del Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico)

I. INTRODUCCIÓN

La Revolución de Expectaciones¹ es uno de los temas centrales de mayor importancia en la historia moderna. Los países subdesarrollados están ampliamente conscientes de la gravedad de sus implicaciones, especialmente los latinoamericanos. Sin embargo, no creo que se pueda afirmar lo mismo respecto a los países de mayor desarrollo económico y niveles de vida altos. Para estos países la Revolución de Expectaciones tiende a ser algo que atañe principalmente a los países subdesarrollados y, por tanto, pertenece a realidades relativamente ajenas a su ambiente.

En un mundo de naciones y nacionalismos las responsabilidades se encuentran encasilladas en tal forma que resulta difícil para los habitantes de las naciones ricas asumir responsabilidades por los problemas de aquellas menos afortunadas. Así pues, no es de extrañar que cuando se publica un libro como *The Affluent Society*,² el tema del mismo se convierta en el centro de una discusión de mayor importancia. Sin embargo, para los habitantes de los países pobres este tipo de discusión —de cómo vivir entre tanta abundancia— resulta difícil de comprender. Y cuando recordamos que aproximadamente más de dos terceras partes de los habitantes del mundo libre (no soviético) viven en la pobreza, la discusión sobre qué hacer con tanta abundancia resulta cuando menos una anomalía.

Existe un aspecto de la Revolución de Expectaciones que quisiera destacar. Su manifestación tiende a ser menor en los países más pobres o primitivos, crece en intensidad a medida que los países comienzan a desarrollarse, y probablemente disminuye en intensidad después de alcanzar ciertos niveles más altos de vida. Esto implica que cuando existe un término medio de desarrollo, la Revolución de Expectaciones deja sentir su impacto con mayor intensidad. Visto en esta forma no sería difícil entender que de todas las áreas del mundo, América Latina es aquella donde el tema de la Revolución de Expectaciones resulta ser de mayor actualidad. Difícilmente podríamos encontrar hoy día un servidor público en América

¹ La frase Revolución de Expectaciones es una traducción literal de la popularmente conocida en inglés *Revolution of Expectations*. El mismo concepto también ha sido designado como *The Great Awakening*. Esta última frase creo fue acuñada por el presidente Truman, pero la misma ha sido usada por Myrdal (véase *Rich Lands and Poor*, p. 7). Para una discusión técnica del concepto véanse los libros de Nurkse: *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955 (capítulo III, pp. 72-99) y Duesenberry: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*.

² John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1958.

Latina que no perciba las implicaciones políticas de la Revolución de Expectaciones y, por consiguiente, no se considere el problema de mejorar los niveles de vida de su país como de primordial urgencia.

II. CRECIENTE INTERÉS POR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO SIN INFLACIÓN

La mayoría de los países latinoamericanos ha seguido el camino inflacionario como medio de estimular su desarrollo económico. La pauta ha tendido a ser aquella de aislar sus economías de los precios en el exterior y proceder mediante inflación a financiar ambiciosos programas de desarrollo. Los problemas provocados por este tipo de política económica (incluyendo los dolores de cabeza ocasionados a los oficiales de los bancos centrales) son conocidos por todos y no es mi intención en esta ocasión entrar en una discusión de los mismos. Sólo quisiera señalar dos aspectos, a mi juicio fundamentales, y que parecen estar provocando un intenso deseo por cambiar este tipo de política económica por una que permita un desarrollo económico sin inflación. Uno de estos aspectos es de orden político: el otro es de orden económico. Podríamos explicarlos en la siguiente forma.

En lo que respecta al político, el mismo tiene que ver con la Revolución de Expectaciones ya mencionada. Aquellos países que han alcanzado cierto desarrollo económico, siguiendo el camino inflacionario, encuentran que al mejorar un poco el nivel de vida las presiones y tensiones provocadas por la Revolución de Expectaciones aumentan. Como indicáramos anteriormente, la Revolución de Expectaciones deja sentir su mayor impacto cuando existe un término medio de desarrollo. No es de extrañar, pues, que la mayoría de los dirigentes políticos en América Latina (que entre las áreas subdesarrolladas es la que más ha progresado) se enfrenten con una situación de descontento y malestar en la población. Se manifiesta en una tendencia hacia la inestabilidad, donde desórdenes y movimientos de violencia ocurren con relativa facilidad, donde se afecta la tranquilidad del país, y donde se obstaculiza el desarrollo de las instituciones y medios democráticos de vida. Debe mencionarse que la redistribución de ingreso hacia arriba que provoca la inflación intensifica aún más el problema. Al acentuarse los desniveles de ingreso entre las clases sociales el clamor por "justicia social" se hace todavía más intenso, y la situación de inestabilidad tiende a ser aún mayor. Así pues, se puede observar que, obligados por las circunstancias, los dirigentes políticos responsables de los países latinoamericanos se encuentran hoy día más receptivo a variar la política económica de desarrollo inflacionario por una de desarrollo sin inflación.

En el orden económico hay otro aspecto que opera en contra de la política económica de desarrollo inflacionario. El desarrollo de una pro-

ducción industrial para el mercado interno tiende a provocar una escasez de divisas. Sin embargo, el futuro crecimiento de la planta industrial depende de mayores divisas para la importación del equipo mecánico y las materias primas. Sin éstas el crecimiento tiende a ahogarse. La experiencia parece indicar que los países latinoamericanos más desarrollados han llegado a una etapa en la cual las exportaciones tradicionales de productos agrícolas y primarios no pueden satisfacer adecuadamente la creciente demanda por divisas provocada por la industria. Resulta evidente que si la industria ha de continuar creciendo, ella tendrá que, eventualmente, procurarse sus divisas mediante la exportación de parte de su producción. Tenemos, sin embargo, que un desarrollo industrial basado en la protección de la competencia del exterior y bajo condiciones de inflación no está en una posición (y/o disposición) adecuada para exportar. Para conseguir esto último parecería necesario cambiar de política económica. Este dilema económico que confrontan algunos de los países más desarrollados en América Latina ejerce una fuerte presión para alterar su antigua política de desarrollo inflacionario.

Ante la posibilidad de considerar una orientación distinta me parece que sería de interés revisar las implicaciones de una política de desarrollo económico no inflacionario. La experiencia de Puerto Rico al respecto podría ser de gran utilidad al estudio de lo que significaría este tipo de orientación.

III. DESARROLLO ECONÓMICO SIN INFLACIÓN: PUERTO RICO

Un desarrollo económico que ha de evitar medios inflacionarios dependerá por fuerza de: 1) grandes importaciones de capital del exterior, y 2) eficiencia en la producción. Estos dos elementos son requisitos indispensables al éxito de una política no inflacionaria de desarrollo económico. El primero de estos elementos —importaciones grandes de capital del exterior— resulta de la necesidad de mantener un volumen alto de inversiones sin que para ello haya que recurrir al ahorro doméstico forzoso. El segundo de estos elementos —eficiencia en la producción— es indispensable para hacer posible las exportaciones de producción industrial al exterior. La clave del éxito de este tipo de política económica no inflacionaria, estriba precisamente en la posibilidad de generar la exportación de producción industrial al exterior.

Las implicaciones de los dos elementos mencionados son de gran alcance. Ellos representan dos objetivos abarcadores de política económica, cuya realización no es fácil para los países subdesarrollados. A continuación trataré de discutir algunas de las experiencias de Puerto Rico al respecto, las que podrían quizás ser de provecho a aquellos países que opten por seguir este tipo de política económica.

A. La importación de capital

El problema de importar capital en magnitudes adecuadas para un ritmo rápido de desarrollo representa una tarea difícil cuya solución requiere una actitud realista y agresiva. La experiencia de Puerto Rico, al efecto, se discute en detalle en el trabajo sometido por el Dr. Rafael Picó a esta Conferencia. Por lo tanto, aquí sólo me limitaré a mencionar algunos aspectos de mayor interés.

Empezaré por clasificar las importaciones de capital de acuerdo con las tres áreas principales que caracterizan el mismo: *a)* inversiones directas en la industria privada, *b)* inversiones en la empresa pública, y *c)* inversiones en viviendas. Según puede verse en el cuadro adjunto, Puerto Rico ha podido promover un rápido aumento en el ritmo de inversiones externas en cada uno de estos tres renglones.

Podríamos considerar como requisitos básicos a la atracción de capital externo la existencia de estabilidad política y estabilidad monetaria. Sin embargo, la existencia de estos dos factores básicos aparentemente no es suficiente, pues la experiencia de Puerto Rico ha demostrado que se necesita aún algo más para atraer capital en magnitudes adecuadas.

INVERSIONES DEL EXTERIOR EN PUERTO RICO, AÑOS FISCALES 1950-1959

| | Inversiones externas brutas | | |
|---|-----------------------------|----------|---|
| | 1949-50 | 1958-59 | Total acumulativo para el periodo 1950-59 |
| | (en millones de dólares) | | |
| Inversiones directas a industria privada | 38.5 | 128.1 | 860.9 |
| Inversiones en la empresa pública | 32.0 | 76.5 | 310.3 |
| Inversiones en viviendas: | 13.1 | 60.2 | 320.6 |
| privada | (8.5) | (39.4) | (199.5) |
| pública | (4.6) | (20.8) | (121.1) |
| Total privada | 47.0 | 167.5 | 1 060.4 |
| Total pública | 36.6 | 97.3 | 431.4 |
| Gran total | 83.6 | 264.8 | 1 491.8 |
| Población (en miles) | 2 207 | 2 307 | 2 239 * |
| Inversión total <i>per capita</i> | \$ 37.8 | \$ 114.7 | \$ 666.2 |

* Promedio anual aritmético.

En el caso de las inversiones directas a la industria privada (posiblemente el más difícil de los tres), en Puerto Rico se estima necesario que

los costos de producción se mantengan en un nivel que permita una tasa de ganancias mayor que aquella de las industrias equivalentes en los Estados Unidos u otro país, del cual se desea atraer la inversión.³ A esta tasa de ganancias se le ha añadido, en el caso de la manufactura (y hoteles de turismo), el incentivo adicional de exención contributiva sobre ingresos por un periodo inicial de operaciones. Se estima, pues, que para poder atraer inversiones de capital externo en la manufactura en magnitudes importantes, el margen de utilidad por fuerza ha de ser lo suficientemente alto como para vencer la resistencia de este tipo de capital a emigrar a áreas subdesarrolladas. Existen también una serie de incentivos y ayudas especiales destinadas a aliviar y/o acelerar el periodo inicial de organización que tiende a ser más costoso y duradero en los países subdesarrollados.

En el caso de las inversiones a la empresa pública se consideró necesario en Puerto Rico una completa revisión de nuestras instituciones públicas con miras a crear un tipo de organización que facilitara el financiamiento de fuentes externas en magnitudes importantes. En la nueva organización hay dos elementos importantes. En primer lugar, aquellos servicios públicos que producen ingreso directo mediante la venta de los mismos, se tienden a organizar bajo la forma de corporaciones públicas. Se les estimula a depender de sus propios ingresos y del financiamiento directo para afrontar sus necesidades, obviando en lo más posible asignaciones legislativas. Esto tiende a producir una mayor eficiencia en la operación puesto que estos organismos públicos quedan de esta manera sujetos al escrutinio de los inversionistas privados. Las empresas públicas están obligadas a crear un historial de funcionamiento que les permita obtener este financiamiento bajo condiciones razonables.

El segundo elemento de importancia es la centralización de todo el financiamiento público bajo un solo organismo. En Puerto Rico el Banco Gubernamental de Fomento es el agente fiscal de toda empresa pública. La responsabilidad por el crédito permite al Banco fiscalizar los programas de financiamiento de todos los organismos gubernamentales, evitando así la contratación de préstamos o emisiones de bonos que no cumplan con los requisitos de las mejores normas financieras. La centralización de estas operaciones permite, además, un mejor conocimiento del mercado de valores de los Estados Unidos y una ordenada utilización del mismo.

En lo que respecta a las inversiones en viviendas, Puerto Rico ha hecho uso intenso de los programas del Gobierno Federal de los Estados Unidos. La vivienda pública ha dependido principalmente del crédito obtenido de agencias especializadas del Gobierno Federal de los Estados Unidos. El excesivo auge de la vivienda privada, sin embargo, descansa sobre la garantía a las hipotecas ofrecida por la Administración Federal de Hogares, mejor

³ Esta verdad es evidente a todo aquel que haya estudiado la teoría económica de comercio internacional.

conocida como la F.H.A. Esta garantía permite o facilita la venta de estas hipotecas en el mercado de dinero de los Estados Unidos.

Como una última consideración al problema de inversiones externas mencionaré el *problema de los pagos externos generados por la deuda*. Este problema está íntimamente ligado a la utilización de los fondos obtenidos del exterior. Es decir, es preciso que estas inversiones no se despilfarren, sino que por el contrario se utilicen eficientemente en forma que se provoque un aumento en el producto nacional. Más importante aún, es necesario que parte sustancial de la nueva producción vaya dirigida a la exportación, pues sólo de esta manera se evita que los pagos externos por deuda resulten en una carga pesada a la economía. Las industrias de exportación requieren atención especial, y ante la necesidad de competir en el mercado externo, el problema de eficiencia en la producción adquiere una importancia básica.

Hasta el presente la experiencia puertorriqueña demuestra que es posible generar un volumen alto de exportación industrial que sirva para impedir que los pagos por servicio de la deuda externa constituyan una carga indebida a la economía. La exportación de *nuevos* productos industriales de Puerto Rico alcanzó un ritmo anual para el año fiscal 1958-59 de \$ 309 millones. Esto se refiere a productos que no fueron exportados con anterioridad al año 1948-49. Como resultado, el servicio de la deuda externa sólo requirió pagos del 7 % del valor de bienes y servicios exportados en 1958-59, comparado con 5 % en 1948-49.

B. La eficiencia en la producción

Desde el momento en que se contempla la posibilidad de exportar hemos de reconocer que la venta de productos industriales en el exterior ha de *competir* a base de precios y calidad con la producción industrial de otras áreas; y muy especialmente con aquella del país importador cuando este último es un país desarrollado industrialmente.

En esta última relación de competencia los productores del país desarrollado *importador* tienden a tener tres grandes ventajas, y una gran desventaja respecto a los productores del país no desarrollado *exportador*. Las tres grandes ventajas de los productores del país desarrollado importador son: 1) íntimo conocimiento del mercado; su organización, formas de vender y gustos de los consumidores; 2) mayores economías internas en la producción, y 3) mayores economías externas en la producción. La desventaja respecto a los productores del país no desarrollado tiende a ser aquella de salarios más bajos en este último.

Para los países no desarrollados, se podría pensar en la exportación de producción industrial basada en salarios bajos. De hecho he visto trabajos de economistas quienes, posiblemente preocupados por el problema

del desempleo, han recomendado la creación de industrias no mecanizadas cuya producción se pueda vender en el exterior a base de una utilización de mano de obra barata.

Una exportación industrial basada principalmente en salarios bajos ayudaría en muy poco a resolver el problema creado por la Revolución de Expectaciones. El interés ha de estar por fuerza en la exportación de una producción industrial donde la combinación de los factores de producción, o el grado de mecanización difiera muy poco de aquella prevaleciente en los países de mayor desarrollo.

Sin embargo, el hecho de que el país subdesarrollado utilice métodos de producción (combinación de factores) similares a los del país de mayor desarrollo no quiere decir que la escala de salarios ha de quedar a la altura de la de este último. Las tres ventajas principales que tienen los países desarrollados (por ejemplo, íntimo conocimiento del mercado, mayores economías internas, y mayores economías externas), impiden al país subdesarrollado competir en forma efectiva, a menos que compense por ellas con una escala de salarios relativamente más baja. De hecho, para los países subdesarrollados el problema tiende a ser uno de *reducir el efecto en productividad de las tres desventajas principales a manera de permitir aumentos en salarios sin que estos aumentos destruyan la habilidad para competir en el exterior*.

Dicho en otra forma, podría decirse que para el país subdesarrollado la política respecto a producción industrial sería de: *a)* una combinación de factores de producción similar a la existente en los países desarrollados; *b)* una escala de salarios relativamente más baja que compense a los productores por sus desventajas frente a los productores de los países desarrollados respecto a problemas de mercadeo y las economías internas y externas, y *c)* un programa agresivo para reducir las tres desventajas mencionadas, y permitir así reducir el diferencial en la escala de salarios necesario para compensar por ellas.

Este tipo de política es la que ha caracterizado a Puerto Rico durante el periodo de la posguerra, y quizá lo más interesante de la experiencia ha sido la forma en que Puerto Rico ha tratado de atacar los problemas que representan las tres desventajas arriba apuntadas.

Antes de pasar a discutir la experiencia puertorriqueña al respecto, quisiera llamar la atención que de las tres desventajas enumeradas, dos de ellas —mercadeo y economías internas— están relacionadas directamente a los problemas de producción de la firma, mientras que la otra —economías externas— queda fuera de las decisiones de los empresarios. Es precisamente en esto último, el problema de las economías externas, donde el historial del desarrollo económico de Puerto Rico contiene lecciones valiosas.

1. *Mercadeo*

Debido a la relativa pequeñez de su mercado doméstico, Puerto Rico nunca tuvo oportunidad de considerar seriamente la posibilidad de un desarrollo industrial para consumo interno. La producción en gran escala conllevaba de por sí la necesidad de exportar. Las dificultades del empresario puertorriqueño para vender en el mercado exterior, particularmente en el mercado norteamericano, se hicieron evidentes desde el comienzo. Se recurrió, pues, al expediente de obviar esta dificultad mediante el estímulo al empresario de afuera a producir en Puerto Rico para la venta en su mercado de origen. Un gran número de empresarios y empresas norteamericanas han establecido fábricas en la Isla no con la idea de suplir el mercado local, sino para exportar al mercado norteamericano. Estas empresas tienen un íntimo conocimiento del mercado de los Estados Unidos, de su organización, formas de vender y los gustos de los consumidores. Por lo regular ellos ya tienen contactos y clientes establecidos, ya que antes de venir a Puerto Rico habían estado produciendo en otras áreas de la nación norteamericana.

Mediante el expediente indicado Puerto Rico ha obviado la desventaja de mercadeo. Existe, no obstante, la inquietud de que el problema se ha evitado pero no resuelto. No sabemos si en el futuro se podrá conseguir que el empresario nativo exporte al exterior en cantidades significativas. El historial hasta ahora no indica nada al respecto. Las empresas nativas tienden a limitarse al mercado interno y han demostrado poco interés por vender en el exterior.

2. *Economías internas*

Las economías internas han estado asociadas tradicionalmente con la escala de producción. Si la escala de producción y la combinación de factores a utilizarse en el país subdesarrollado ha de ser más o menos igual a la prevaleciente en los países avanzados, se podría formular la pregunta de por qué los primeros han de tener una desventaja importante en este respecto relativa a los últimos.

La desventaja surge de lo que se conoce en inglés como *know how* y que en Puerto Rico nos ha dado por traducir como "saber hacer". El "saber hacer" de los dirigentes de las empresas en los países avanzados tiende a ser superior al de los dirigentes de empresas en los países subdesarrollados. Como consecuencia, la organización de la producción en las empresas de los países subdesarrollados tiende a ser menos eficiente. En general, las normas de producción son menos rígidas, la calidad del producto inferior, y el desperdicio mayor. El efecto en productividad es considerable. Aquellos países donde la producción industrial se hace para un mercado interno

protegido, posiblemente no han tenido la oportunidad de captar a cabalidad la gran relación que existe entre “saber hacer” y productividad. En Puerto Rico, donde la producción industrial ha estado sujeta a la competencia externa, hemos visto cuán alta puede ser la mortalidad de industrias provocada por una relativa falta de “saber hacer” de parte de la gerencia. Tan conscientes estamos de ello que difícilmente podría encontrarse una institución de crédito (privada o pública) en la Isla que no considere el “saber hacer” de la gerencia como elemento fundamental en la concesión de un préstamo.

Al igual que en el caso del mercadeo, el problema de la falta de “saber hacer” ha tendido a obviarse mediante la importación de talento del exterior. Esto ha ocurrido en todos los niveles de administración, tanto en la empresa privada como en la pública. Sin embargo, contrario al caso de mercadeo, hay una tendencia a desplazar el talento importado por dirigentes técnicos nativos debidamente entrenados.

El proceso puede entenderse mejor si observamos el caso extremo y típico de una empresa norteamericana que se establece en la Isla. Originalmente la gerencia tiende a estar compuesta por talento importado en su gran mayoría, incluyendo muchas veces hasta supervisores de trabajo inmediato. Poco a poco la gerencia tiende a ser suplantada por personal nativo a medida que éste va adquiriendo los conocimientos necesarios. Son varias las razones para esto, pero podrían destacarse las siguientes: *a)* el personal importado tiende a ser relativamente costoso ya que ordinariamente ha de pagársele un incentivo adicional para que se mueva al sitio indicado; *b)* el personal importado es más inestable en su empleo, pues corrientemente tiende a abandonarlo para regresar a su país de origen, y *c)* el puertorriqueño tiene una gran ambición por mejorar su nivel de vida.

En una encuesta realizada en 1958 se encontró que entre 399 empresas de origen norteamericano entrevistadas, 79 gerentes generales de producción eran nativos de la Isla. O sea, el 20 % de las empresas norteamericanas establecidas en Puerto Rico operaban ya bajo el liderato de gerentes puertorriqueños.

Finalmente se puede señalar que el proceso de desplazamiento tiende a acelerarse ya que en los años más recientes encontramos que las nuevas empresas ocupan una mayor proporción de dirigentes y supervisores puertorriqueños al comienzo de la operación, comparado con años anteriores. Es decir, la misma industrialización parece haber creado una mayor oferta de dirigentes técnicos comparados con años anteriores. Por otro lado, también es posible que en estas nuevas empresas el tiempo que le toma al talento nativo sustituir el importado se esté acortando.

3. Economías externas

Desde que Marshall aportara su brillante exposición sobre economías externas la tendencia fue, por muchos años, a pensar que ya se había dicho todo lo necesario sobre el tema. De hecho para los países adelantados el tema no era de gran urgencia. La existencia predominante de economías externas entre ellos señalaba que éste no era un problema importante y, por tanto, no requería gran atención de parte de sus economistas. Así pues, el tema no volvió a recibir atención central hasta que los economistas comenzaron a preocuparse por los problemas económicos de los países subdesarrollados.

Al principio el énfasis estuvo en los costos de transportación, pero más adelante los economistas le hemos dado un tratamiento más sofisticado al análisis de las economías externas. A pesar de ello, creo que todavía nos queda mucho por aprender respecto al mismo.

Quizás la aportación más valiosa hasta ahora la encontramos en los trabajos de Myrdal.⁴ Éste ha destacado con especial énfasis el hecho de que los ahorros de los países adelantados tienden a invertirse en ellos mismos acentuando el desequilibrio o desbalance existente entre el desarrollo económico de estos países y el de los países subdesarrollados. La razón por la cual esto ocurre estriba en la existencia de economías externas en los países adelantados, y la falta de estas economías en los países subdesarrollados. Muchas veces se ha argumentado que el capital no se mueve entre países por razones políticas. Es decir, que el nacionalismo presenta obstáculos al movimiento de capital entre países, principalmente de los adelantados a los subdesarrollados.

Quizás la mejor manera de resaltar la importancia de las economías externas es examinando situaciones donde la influencia del factor político o nacionalista es mínimo o inexistente. La experiencia de Puerto Rico demuestra a todas luces que la falta de economías externas ha sido uno de los mayores impedimentos a la inversión en la manufactura por inversionistas norteamericanos. Otros ejemplos todavía mejores pueden conseguirse al examinar lo que ocurre en los países semidesarrollados. En México, por ejemplo, vemos cómo las inversiones tienden a localizarse en o alrededor de la ciudad de México. Lo mismo ocurre en la Argentina donde el rápido desarrollo de la región de Buenos Aires ha provocado un serio desbalance entre esta región y el resto del país. Otro tanto ocurre en el Brasil. O sea, la presencia de mayores economías externas en ciertas áreas de determinados países tiende a concentrar las inversiones en las mismas, provocando o acentuando el desbalance en desarrollo entre estas regiones y el resto del país.

Las economías externas surgen en gran parte del grado de especializa-

⁴ Véase Gunnar Myrdal, *An International Economy of Rich Lands and Poor*.

ción posible en aquellas actividades que sirven a la planta industrial. Tales cosas como facilidades y servicios de transportación, comunicación, financieros, legales, de contabilidad, de reparaciones mecánicas y eléctricas, de suministros de materias primas, de utilidades públicas, etc., influyen en los costos externos de las industrias. Así pues, a medida que crece la planta industrial de una comunidad se hace posible una mayor especialización en todo este género de servicios, o de industrias que sirven la planta industrial. Esta especialización no sólo tiende a abaratar el costo de estos servicios sino que también tiende a mejorar la calidad de los mismos. Se facilita notablemente la organización industrial, se reducen las interrupciones a la producción y, en términos generales, se hace posible una operación más fluida y eficiente.

El tipo de economías externas arriba descrito ha recibido considerable atención, particularmente aquellas relacionadas con transportación. Los desarrollos de carreteras, ferrocarriles, aviación y puertos han sido objeto de alta prioridad en los programas de desarrollo.

Sin embargo, existe otra área de economías externas cuya importancia parece haber escapado a muchos economistas. Me refiero al componente humano, o más específicamente a la calidad de la fuerza obrera. Es preciso reconocer que la salud, educación, hábitos, costumbres y actitudes de la masa de una población en un país agrícola y pobre tienden a ser muy diferentes a las de un país industrial y rico. Si medimos la efectividad de tal población en términos de la productividad industrial encontramos que la calidad del obrero en el país subdesarrollado tiende a ser muy inferior a aquella del obrero en el país avanzado. Estos factores que frecuentemente se designan como "no-económicos" tienen, pues, una gran importancia económica para los países subdesarrollados.

Soy de opinión de que una de las maneras más efectivas para mejorar la situación de economías externas en un país subdesarrollado es precisamente dedicándole mayor energía y atención a la introducción de cambios en el factor humano que permitan mejorar su efectividad en la producción industrial. Es muy posible que gran parte de la habilidad de las áreas comunistas para acelerar su desarrollo económico se deba precisamente a los cambios radicales introducidos en el factor humano.

La experiencia puertorriqueña corrobora la importancia del factor humano como determinante de la productividad. Cualquiera que haya vivido en Puerto Rico durante las últimas dos décadas no puede dejar de observar el enorme cambio ocurrido. Tan rápida y grande ha sido la transformación que se puede notar el cambio ocurrido aun en los miembros de una misma generación.

No sería fácil determinar las variables causantes de este fenómeno ni la relativa importancia de las mismas. Factores tales como la movilización general ocurrida durante la segunda Guerra Mundial y el intercambio mi-

gratorio con los Estados Unidos continentales han dejado sentir su influencia. Sin embargo, creo que se puede atribuir gran parte de esta transformación al esfuerzo concertado del Estado por provocar y generar este cambio.

La acción gubernamental ha tenido lugar en un sinnúmero de formas entre las cuales podrían mencionarse el movimiento político y la atención al movimiento obrero. Para propósitos de productividad obrera, sin embargo, creo que podríamos señalar tres áreas que estimo son las principales causantes del mejoramiento en la calidad de la fuerza obrera. Estas áreas son las de salud, educación y viviendas.

Creo que en todas las áreas subdesarrolladas existen programas de salud, educación y viviendas. Lo importante en el caso de Puerto Rico es que los programas han sido en escala lo suficientemente grande como para abarcar la gran mayoría de la masa poblacional. Ésta es una diferencia básica, pues de no lograr que estos programas penetren la gran masa poblacional, la efectividad de los mismos se pierde. Esto es así porque no se lograría una transformación general del elemento humano, específicamente de sus actitudes las cuales tienden siempre a estar controladas por la mayoría.

Para lograr que estos programas se desarrollaran en la escala adecuada, el Estado ha dedicado a los mismos una fuerte proporción de sus recursos disponibles, a la vez que realizó una reorganización administrativa que permitió mejorar la eficiencia de las agencias encargadas de realizarlos. Aunque el progreso de la administración pública ha sido notable en Puerto Rico, no quisiera dedicarle espacio en este trabajo al análisis del mismo. Preferiría concentrar la atención sobre la cantidad de recursos que se han dedicado a los programas de salud, educación y vivienda.

En Puerto Rico los programas de salud y educación son realizados por agencias regulares del gobierno que obtienen sus fondos a través de asignaciones legislativas. El programa de viviendas tiene características especiales siendo el mismo una actividad combinada de la empresa pública y privada, y donde los esfuerzos de vivienda pública se realizan a través del tipo de organización que se conoce como corporación pública. Los fondos para este programa no forman parte del presupuesto general de gastos.

Desde hace más de quince años el Gobierno de Puerto Rico le viene dedicando alrededor del 40-50 % de su presupuesto de gastos a los programas de salud y educación. En términos de dólares y para el periodo de diez años —1950-59— esto significa que se gastaron en los programas de salud un total de \$ 425 millones ⁵ y en aquellos de educación un total de \$ 460 millones. Medido en término de dólares por habitante obtenemos

⁵ La cifra no incluye la inversión en acueductos, alcantarillados y distribución de agua a zonas urbanas ya que esto no depende de asignaciones legislativas.

un promedio anual de \$ 19 para los programas de salud y de \$ 21 para los programas de educación.

No sé cómo compararán estas cifras con las de otros países subdesarrollados ni si las mismas podrían servir como normas en estos casos, ya que mucho depende del nivel en que se encuentre cada país al respecto. Sin embargo, las cifras podrían servir de utilidad en la evaluación de estimados para aquellos países que deseen calcular el costo de realizar un esfuerzo similar que tenga como objetivo alcanzar la gran masa poblacional.

En el área de salud se hace difícil medir con estadísticas el efecto de estos programas. La tasa de mortalidad que en 1950 era de 10.5 por cada mil habitantes bajó a 6.8 en 1959. Para los mismos años la tasa de mortalidad infantil bajó de 68.1 a 49.6. Sin embargo, otros factores como nuevos descubrimientos científicos y el alza general del nivel de vida han entrado en juego, evitando saber a ciencia cierta el efecto específico de cada uno de ellos.

Las estadísticas respecto a educación reflejan que en 1950 el 60 % de la población escolar de 6 a 8 años de edad asistía a la escuela. En 1959 la cifra fue de 85 %. Para los mismos años el analfabetismo se redujo en Puerto Rico de 24.7 a 13.4 % de la población.

Los programas relativos a vivienda pública indican que durante el periodo de diez años 1950-59 se invirtieron \$ 117 millones, lo que significa un promedio anual de \$ 5 por habitante. Es bueno recordar, sin embargo, que esta cifra no da un recuento completo del mejoramiento de viviendas en Puerto Rico. En este campo la iniciativa privada ha suplementado los esfuerzos públicos. El seguro sobre hipotecas que ofrece la Administración Federal de Hogares le ha permitido a numerosas familias de ingresos modestos, o miembros de la clase obrera, comprar directamente sus casas a la industria privada a plazos cómodos. El total de la inversión en viviendas de \$ 346 millones que hiciera la industria privada durante el periodo 1950-1959 incluye en gran parte la construcción de casas al alcance del poder de compra de la masa de la población. El monto total de la inversión en viviendas, privada y pública, para el periodo de diez años 1950-59 ascendió a \$ 463 millones.

Como se viera anteriormente, las inversiones externas en viviendas para el periodo 1950-59 sumaron \$ 321 millones, indicando esto que la mayoría de los fondos para esta inversión provino del exterior. Como dato final quisiera mencionar que la inversión anual promedio *per capita* en viviendas privadas y públicas para el periodo 1950-59 fue de alrededor de \$ 21.

Es fácil observar que los esfuerzos hechos en gran escala en Puerto Rico en los campos de salud, educación y vivienda han provocado una transformación notable en la calidad de la fuerza obrera, y que esta transformación se ha reflejado en un gran aumento en la productividad de la

misma. Este factor de economía externa merece destacarse como elemento indispensable a todo país subdesarrollado que quiera perseguir una política de desarrollo económico sin inflación.

IV. CONCLUSIÓN

Entre las áreas subdesarrolladas Puerto Rico ha sido una de las que más rápidamente ha progresado en los últimos años. Durante el periodo 1950-1959 el promedio anual de tasa de crecimiento compuesto *per capita* del Producto Bruto fue de 4.4 %. Ésta fue la tasa real después de corregir por cambios en los precios. Como resultado de este crecimiento el Ingreso Neto *per capita* que en el año fiscal 1950 fuera de \$ 279 aumentó para el año fiscal 1959 a \$ 522. (Año fiscal 1960: \$ 565.) Estas cifras estadísticas indican que Puerto Rico logró mantener un ritmo de crecimiento económico relativamente alto durante el periodo 1950-59.

La experiencia de Puerto Rico, sin embargo, demuestra a todas luces que para conseguir este ritmo de crecimiento económico no bastó con la estabilidad política y monetaria.⁶ Fue preciso por demás la adopción de política y programas de acción por el Estado que fomentaran: 1) la importación de capital externo, y, 2) la eficiencia en la producción.

La experiencia de Puerto Rico contiene ciertos elementos esenciales que en la actualidad no están disponibles a los países latinoamericanos. Me refiero específicamente al libre acceso al mercado norteamericano, y a la participación de la Administración Federal de Hogares en el financiamiento del programa de viviendas. Quizá en el futuro la América Latina pueda obtener ayuda de los Estados Unidos en estas áreas. Sin embargo, aquellos países de la América Latina que decidan adoptar una política de desarrollo no inflacionario tendrían que complementar la ayuda norteamericana con una disposición a promover fuertes inversiones del exterior y a sentar las bases para una producción industrial eficiente que permita la exportación de productos manufacturados. De gran importancia sería el reconocer que para obtener una mayor eficiencia en la producción es preciso dedicarle gran atención y esfuerzo a introducir cambios en el factor humano que tiendan a mejorar la calidad de la fuerza obrera.

Como observación final, desearía enfatizar que el logro más encomiable del desarrollo económico experimentado por Puerto Rico, bajo condiciones no inflacionarias, estriba en haber conseguido satisfacer gradualmente y en forma ordenada las nuevas necesidades desarrolladas por el pueblo como resultado de la Revolución de Expectaciones, neutralizando así el impacto nocivo que ésta hubiera podido tener en las instituciones

⁶ De hecho la estabilidad política y monetaria en Puerto Rico está ampliamente garantizada por la forma de su asociación con los Estados Unidos.

establecidas. Como resultado, Puerto Rico ha podido desenvolverse económicamente sin mayores contratiempos en su sistema democrático de vida.

V. RESUMEN

1. *Creciente interés por una política de desarrollo económico sin inflación*

La Revolución de Expectaciones tiende a manifestarse con menor intensidad en los países más pobres o primitivos, crece en intensidad a medida que los países comienzan a desarrollarse y probablemente disminuya en intensidad después de alcanzar ciertos niveles más altos de vida. Esto implica que cuando existe un término medio de desarrollo, como el que en términos generales prevalece en América Latina, la Revolución de Expectaciones deja sentir su impacto con mayor intensidad. La resultante inestabilidad se acentúa aun más cuando el país persigue una política de desarrollo inflacionario que tiende a intensificar los desniveles de ingreso entre las clases sociales. La inestabilidad y el clamor por "justicia social" provocan una actitud más receptiva de parte de los dirigentes políticos responsables por adoptar una política de desarrollo económico sin inflación.

Los países latinoamericanos que han crecido industrialmente, lo han hecho mediante el desarrollo de una producción industrial para el mercado interno. Algunos de ellos han llegado a una etapa en la cual las exportaciones tradicionales de productos agrícolas y primarios no pueden satisfacer adecuadamente la creciente demanda por divisas provocada por la industria para la importación de bienes de capital y materias primas. Para continuar el crecimiento resulta evidente que la industria tendrá que, eventualmente, preocuparse sus divisas mediante la exportación de parte de su producción. Esto último promueve un interés por cambiar de política económica respecto al desarrollo económico.

2. *La experiencia de Puerto Rico*

Un desarrollo económico que ha de evitar medios inflacionarios dependerá por fuera de: 1) grandes importaciones de capital exterior, y 2) eficiencia en la producción. El primero de estos requisitos resulta de la necesidad de mantener un volumen alto de inversiones sin que para ello haya que recurrir al ahorro doméstico forzoso. El segundo requisito es indispensable para hacer posible las exportaciones de producción industrial al exterior.

La importación de capital

Puerto Rico ha logrado estimular el ritmo de inversiones del exterior en: 1) la empresa privada; 2) la empresa pública, y 3) viviendas.

La experiencia indica que para atraer este capital externo no basta con la existencia de estabilidad política y monetaria. En el caso de la inversión privada directa a la manufactura se estima que el margen de utilidad por fuerza ha de ser lo suficientemente mayor a aquel del país de origen, como para vencer la resistencia de este tipo de capital a emigrar a áreas subdesarrolladas. En lo referente a inversión en la empresa pública fue necesario reorganizar las instituciones públicas con miras a crear un tipo de organización que facilitara el financiamiento externo. Para conseguir la inversión externa en viviendas, Puerto Rico ha hecho uso intenso de los programas del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

Durante el periodo de diez años de 1949-50 a 1958-59, las inversiones externas brutas en Puerto Rico sumaron cerca de \$ 1 500 millones. De éstas, a la inversión directa y a la industria privada correspondió cerca de \$ 900 millones, y a las inversiones en la empresa pública, y viviendas poco más de \$ 300 millones cada una.

Debido al auge de las exportaciones industriales el servicio de la deuda externa que en 1948-49 constituía el 5 % del valor de bienes y servicios exportados, sólo aumentó a 7 % en 1958-59.

La eficiencia en la producción

En la relación de competencia entre los productores industriales de un país desarrollado *importador* y un país subdesarrollado *exportador*, los primeros cuentan con tres grandes ventajas: a) íntimo conocimiento del mercado; b) mayores economías internas, y c) mayores economías externas. Los productores de los países subdesarrollados tienen en cambio la ventaja de pagar salarios más bajos.

Ante estas realidades la política puertorriqueña respecto a producción industrial ha sido: 1) una combinación de factores de producción similar a la existente en los países desarrollados; 2) una escala de salarios relativamente más baja que compense a los productores por sus desventajas respecto a aquellos de los países desarrollados con relación a los problemas de mercadeo y las economías internas y externas, y 3) un programa agresivo para reducir las tres desventajas mencionadas, y permitir así reducir el diferencial en la escala de salarios necesario para compensar por ellas.

Con respecto a mercadeo, Puerto Rico ha tendido a obviar esta dificultad mediante el estímulo a empresarios de afuera a producir en la Isla para venta en su mercado de origen.

La *desventaja respecto a economías internas* surge de una relativa superioridad respecto a "saber hacer" que los dirigentes de empresas en los países avanzados tienden a tener sobre aquellos de las empresas los países subdesarrollados. En Puerto Rico la falta de "saber hacer" ha tendido a obviarse mediante la importación de talento del exterior. Sin embargo,

existe una tendencia a desplazar el talento importado por dirigentes técnicos nativos debidamente entrenados.

La manera en que Puerto Rico ha acometido su desventaja *respecto a economías externas* contiene quizás las lecciones más valiosas del historial puertorriqueño. Las economías externas surgen en gran parte del grado de especialización posible a aquellas actividades que sirven a la planta industrial. Tales cosas como facilidades y servicios de transportación, comunicación, financieros, legales, de contabilidad, de reparaciones mecánicas y eléctricas, de suministros de materias primas, de utilidades públicas, etc., influyen en los costos externos de las industrias y generalmente han dominado la actuación de los economistas.

Sin embargo, entre los factores determinantes de economías externas es preciso destacar el componente humano, o más específicamente la calidad de la fuerza obrera. Creo que una de las maneras más efectivas para mejorar la situación de economías externas en un país subdesarrollado es precisamente dedicándole mayor energía y atención a la introducción de cambios en el factor humano que permitan mejorar su efectividad en la producción industrial. Estos cambios tienen que ver con la salud, educación, hábitos, costumbres y actitudes de la masa de la población.

La experiencia puertorriqueña corrobora la importancia del factor humano como determinante de productividad. Ha ocurrido una rápida y considerable transformación que puede observarse aun entre los miembros de una misma generación. Gran parte de este cambio puede atribuirse a la acción deliberada del Estado por provocarlo. La acción ha tomado un sinnúmero de formas, pero para propósitos de productividad obrera podríamos señalar como principales causantes los programas de salud, educación y viviendas. Lo importante en el caso de Puerto Rico es que estos programas han sido lo suficientemente grandes en escala como para abarcar la gran mayoría de la masa poblacional. Esto es un factor fundamental, pues de no lograr que estos programas penetren la gran masa poblacional, la efectividad de los mismos se pierde. No se lograría entonces una transformación general del elemento humano, específicamente de sus actitudes, las cuales tienden siempre a estar controladas por la mayoría.

3. Conclusión

Durante el periodo 1950-59 el promedio anual de tasa de crecimiento compuesto *per capita* del Producto Bruto de Puerto Rico fue de 4.4 %. Ésta fue la tasa real después de corregir por cambios en los precios. Esta cifra indica que Puerto Rico logró mantener un ritmo de crecimiento económico relativamente alto durante el periodo 1950-59.

La experiencia de Puerto Rico, sin embargo, demuestra a todas luces que para conseguir este ritmo de crecimiento económico no bastó con la

estabilidad política y monetaria. Fue preciso por demás la adopción de políticas y programas de acción por el Estado que fomentaran: 1) la importación de capital externo, y 2) la eficiencia en la producción.

El caso de Puerto Rico contiene ciertos elementos especiales como: 1) libre acceso al mercado norteamericano, y 2) la participación de la Administración Federal de Hogares en el financiamiento del programa de viviendas, que en la actualidad no están disponibles a los países latinoamericanos. Quizá en el futuro la América Latina pueda obtener ayuda de los Estados Unidos en estas áreas. Sin embargo, aquellos países de la América Latina que decidan adoptar una política de desarrollo económico no inflacionario tendrían que complementar la ayuda norteamericana con una disposición a promover fuertes inversiones del exterior y a sentar las bases para una producción eficiente que permita la exportación de productos manufacturados. De gran importancia sería el reconocer que para obtener una mayor eficiencia en la producción es preciso dedicarle gran atención y esfuerzo a introducir cambios en el factor humano que tiendan a mejorar la calidad de la fuerza obrera.

Lo más significativo del éxito de Puerto Rico al lograr un desarrollo económico sin inflación estriba en haber neutralizado en forma efectiva el impacto nocivo de la Revolución de Espectaciones. Como resultado, Puerto Rico ha podido desenvolverse económicamente sin mayores contratiempos a su sistema democrático de vida.