

CANALIZACIÓN DE LAS INVERSIONES HACIA EL DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA*

JAVIER MÁRQUEZ

Comisión Económica para América Latina,
Santiago, Chile

1. *Introducción*

EL propósito principal de este estudio es dar una visión panorámica de las tendencias de inversión en América Latina y de los obstáculos que se oponen a la canalización de los ahorros hacia las inversiones productivas. Se ha considerado que este tema tiene gran importancia, porque parece existir una tendencia generalizada a simplificar en exceso las dificultades que impiden el desarrollo económico de América Latina.

Pese al deseo de formular sólo afirmaciones de validez general, las circunstancias y el grado de desarrollo de los países latinoamericanos son tan diversos que la aplicabilidad de la mayor parte de cuanto puede decirse varía inevitablemente de un país a otro. Dado que los obstáculos que se oponen al desarrollo son o han sido mayores precisamente entre los países menos desarrollados y que en este estudio se ha puesto el acento en tales obstáculos, puede parecer a veces que no se ha prestado suficiente atención a los países más grandes y más avanzados, vale decir, a aquellos que se acostumbra tomar como modelo para un análisis que aspire a mostrar las corrientes imperantes en América Latina. Nos ha parecido, sin em-

* Se preparó este estudio como contribución de la CEPAL a la Cuarta Conferencia Agrícola Interamericana y la Segunda Reunión Regional sobre Alimentación, Programas Agrícolas y Perspectivas en América Latina que la FAO celebró en Montevideo en diciembre de 1950. Se distribuyó en ellas con la numeración LA/2/9. El texto ha sido modificado posteriormente en puntos de detalle.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

bargo, que de haber obrado de esta suerte se habrían ocultado los problemas más difíciles que se plantean en materia de desarrollo económico. No debe, pues, olvidarse que las afirmaciones aquí contenidas no se aplican necesariamente a toda la América Latina —como habría de suceder, por lo demás, con toda afirmación general de orden económico— y que, aun en los casos en que la mayor parte de los países tiene un problema común, pueden subsistir grandes diferencias de grado.

2. *Bajos ingresos*

Es un hecho por demás conocido que el ingreso nacional de la mayoría de los países latinoamericanos es bajo en comparación con el de las naciones más industrializadas. En ninguno de ellos el ingreso *per capita* es superior a Dls. 500, y en más de uno es probablemente inferior a Dls. 80. En algunos de aquellos en donde el ingreso, expresado en dólares, es alto (por ejemplo, Cuba y Venezuela), el nivel absoluto de precios es más alto que en las naciones más avanzadas, con el resultado de que el nivel de vida es relativamente bajo.

Dada la insuficiencia de las estadísticas sobre ingreso nacional, es difícil hacer una afirmación categórica sobre si el ingreso real *per capita* ha aumentado o no en América Latina en los últimos veinte años. Existen países importantes en los cuales el ingreso *per capita* ha aumentado efectivamente, pero en la mayoría de ellos las estadísticas parecen sugerir que, cuando más, la tasa de incremento ha sido y sigue siendo muy baja. Si se prescinde de la “impresión” que puede recogerse a través de la observación de la forma de vida en los países latinoamericanos en diferentes años, acaso la razón principal para estimar que el ingreso real *per capita* ha aumentado resida en el crecimiento más rápido de la población urbana en relación con la población total, ya que los habitantes de las ciu-

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

dades disfrutaban de un ingreso real más alto que los habitantes del campo.¹

La “impresión” tan corriente de que el ingreso real ha aumentado considerablemente parece tener su origen en el hecho de que el ingreso *per capita* ha experimentado importantes y evidentes incrementos.

Prescindiendo de los cambios ocurridos en los ingresos *per capita*, es un hecho que el nivel absoluto de éstos es muy bajo en la mayoría de los países latinoamericanos. Deriva esta situación de una baja productividad, la cual, a su vez, es resultado de todo un complejo de causas que importa resumir para los fines de este estudio.

3. *Baja productividad*

Los asentamientos de población primitivos y coloniales en América Latina se guiaron por razones de clima, facilidades de administración y otras relacionadas con las técnicas de producción y costumbres dietéticas que entonces prevalecían, y la distribución resultante de la población influye sobre la facilidad con que pueden realizarse hoy nuevas colonizaciones.

La agricultura se radicó en las inmediaciones de los conglomerados urbanos, pues el aumento de la producción agrícola se lograba merced a un mayor empleo de mano de obra. La distribución de la población puede haber sido adecuada conforme a las necesidades de aquellos tiempos, pero hoy significa en algunos lugares una rémora para el mejoramiento de las condiciones económicas, agrícolas y otras, principalmente en los países latinoamericanos que poseen una población en la que predomina el elemento indígena. En éstos,

¹ Se ha sostenido a veces, sin embargo, que el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes van a establecerse en las ciudades se logra a expensas de la población original de la ciudad y que, por consiguiente, el promedio del ingreso real de la población no aumenta sustancialmente.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

la densidad de la población con relación a la tierra cultivada es muy alta, sobre todo si se considera la calidad de la tierra: hoy por hoy se cultivan en Sudamérica sólo dos tercios de hectáreas por persona (en comparación, por ejemplo, con 1.7 hectáreas en los Estados Unidos). La baja proporción de tierra que se cultiva en las regiones en que se concentra la población no supone por fuerza escasez absoluta de tierra.

No es América Latina excepción a la regla de que la distribución demográfica tiende a perpetuarse y de que los hábitos de consumo no cambian de la noche a la mañana. No obstante la sobrepoblación de algunas regiones, la resistencia al traslado es considerable. Es comparativamente fácil promover una redistribución de la población al amparo de algún acontecimiento que tenga por resultado reducir sustancialmente el nivel de vida de la población en un período más o menos breve. Sin embargo, en el caso de una disminución lenta y gradual, o de un estancamiento del nivel de vida, no se dispone de un punto de comparación claro que induzca a la población a emigrar en busca de mejores horizontes. Si las comunicaciones son deficientes, las relaciones obreropatronales no se basan en conceptos modernos y el nivel de educación es bajo; las dificultades de movilidad geográfica se vencen muy lentamente. Sólo en contados casos ha habido en América Latina incentivos suficientemente poderosos para promover migraciones importantes hacia lugares distintos de la ciudad.

Este punto debe relacionarse con los hábitos de consumo ya mencionados. Existe, por ejemplo, posibilidad de considerable aumento de la demanda de productos agrícolas en América Latina, pues los estudios sobre nutrición han demostrado hasta la saciedad que, con excepción de Argentina y Uruguay, las deficiencias del régimen alimenticio son notorias a lo largo de toda la región. No es nuestro propósito ir al fondo de este problema, mas debe señalarse que tiende a perpetuarse ante la confluencia de factores como la

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

forma de distribución de la tierra, los sistemas de relaciones entre capital y mano de obra en la agricultura, la educación y la escasez de inversiones básicas, factores todos ellos que constituyen un verdadero círculo vicioso que sólo podrá romperse gradualmente y tras considerables esfuerzos. Su larga persistencia ha creado en muchos lugares “hábitos dietéticos que causan la atrofia de los instintos de alimentación sana, tabúes y prohibiciones alimenticios”.²

Casi lo mismo podría decirse del consumo de productos no alimenticios. No es aventurado afirmar que en las zonas más atrasadas sólo un cambio radical de las condiciones fundamentales, equivalente a una revolución económica y social, podría mejorar la dieta y los hábitos generales de consumo de la población en un tiempo relativamente breve. Cabría preguntarse si en tales regiones el solo aumento de la producción, en el supuesto de que éste fuese posible, bastaría para provocar el cambio necesario y si podría justificarse una acción enérgica en tal sentido basándose en razones económicas de plazo corto o medio. A pesar de ello, no debe escatimarse esfuerzo alguno para acelerar el proceso. El progreso en la dirección deseable tiene, además, efectos acumulativos, y mientras más se aleje uno de las formas de vida aborígen o colonial, más rápido será el ritmo del progreso.

Así, pues, el incentivo para incrementar la productividad con el propósito de abastecer los mercados latinoamericanos tropieza con la resistencia que oponen múltiples factores y que la impiden mejorar.

4. *El proceso de ahorro e inversión y el mercado de capitales*

Si los ingresos son bajos, como consecuencia de una baja productividad, la capacidad de ahorro será igualmente baja. Tal afirmación

² Josué de Castro, “Planless Nutrition in South America”, en *Food and People*, UNESCO, 1950, p. 38.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

requiere, sin embargo, en el caso de América Latina, una importante salvedad, a saber: que la exigüidad del ingreso se compensa en cierto grado por su desigual distribución. Los ahorros son así superiores a lo que el promedio de los ingresos podría sugerir.

Mientras más desigual sea la distribución de la riqueza, esto es, mientras más se concentre en pocas manos, más sencillo es el proceso de transformación del ahorro en inversiones. En los casos extremos, de los cuales hay ejemplos en América Latina, el ahorrador se identifica con el inversionista: los ahorros son invertidos por las mismas personas que los hicieron en los negocios donde se originaron o en nuevas actividades.³ A medida que la riqueza se difunde, esta situación cambia gradualmente, a la par que el mecanismo del ahorro y de las inversiones se torna más complejo.

La clase media urbana, con su capacidad de ahorro, ha crecido proporcionalmente más que el resto de la población. El hábito del seguro se va extendiendo y los planes de seguridad social han tenido la virtud de hacer que los grupos sociales de bajos ingresos participen en la acumulación de ahorros.

Más en la mayoría de los países latinoamericanos los mercados de capitales se encuentran todavía en estado embrionario. Aun cuando la clase media y su capacidad de ahorro han crecido considerablemente, en términos generales su riqueza basta sólo para satisfacer su aspiración de un mínimo de inversiones personales (principalmente construcciones residenciales), sin margen apreciable que pueda ir a robustecer el mercado de capitales propiamente dicho. En la mayoría de los países, los planes de previsión social hubieron, en un principio, de ser impuestos a los obreros, o fueron aceptados como un aumento de los salarios, no como una deducción.⁴

³ Es frecuente en América Latina encontrar a la misma persona adinerada que se dedica a las más diversas actividades, como por ejemplo, la minería, la agricultura y el comercio al por menor.

⁴ Es posible que en algunos casos el efecto inflacionario del estableci-

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

Las imperfecciones del mercado de capitales se manifiestan también en la poca variedad de los valores y en los requisitos con que se ha rodeado a algunos de ellos tratando de aumentar su poder de atracción. Sirvan de ejemplo a este respecto los “certificados de participación” mexicanos del 6%, rescatables a la par y, prácticamente, a la vista. Existen también las “cédulas” hipotecarias, en las cuales se especifica concretamente el edificio que sirve de garantía al documento, con lo que se consigue atraer al inversionista sin una noción clara del significado de “la cartera” de la institución. Suministran otro ejemplo los tan populares “bonos de capitalización” que tienen rasgos de lotería.

Existe en América Latina una línea divisoria nada definida entre el mercado monetario y el mercado de capitales, recurriéndose al primero con fines de capital. Puede atribuirse este hecho, en cierta medida, al origen de los sistemas bancarios latinoamericanos, basados en la concepción anglosajona (inglesa) de la banca comercial. La difusión de la banca comercial probablemente retardó el desarrollo de las instituciones de inversión. Sin embargo, estas últimas han tenido, en años recientes, gran auge, a pesar de que no siempre han actuado conforme a su finalidad específica y se han orientado hacia el mercado monetario, siempre más provechoso, pues las actividades que financian gozan de fuertes utilidades y, en consecuencia, pueden pagar tasas de interés elevadas.

Las razones de fondo que explican la falta de desarrollo de los mercados de capitales son las mismas señaladas en la sección precedente, a las cuales se agregan otras que se indicarán más adelante.

5. *Las fuentes de ahorro*

Las actividades de exportación, la agricultura y el comercio han constituido tradicionalmente las principales fuentes de ingresos mientra de los sistemas de previsión social haya reducido a su mínimo el aumento del ingreso real que estaban llamados a proporcionar.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

latinoamericanos, y, por consiguiente, de ahorro. Respecto a las primeras cabe señalar, sin embargo, que las actividades que requieren la inversión de grandes capitales han tendido a quedar en manos de extranjeros, de suerte que, una vez iniciadas, no han contribuido sino parcialmente al ahorro de los países (es decir, sólo contribuyeron de manera sustancial en el campo de inversión de donde procedían). Las razones de la preponderancia extranjera en el campo del comercio exterior con fuerte capitalización son claras. Para proceder a tales inversiones, además de poseer los capitales indispensables, debe existir la determinación de aceptar los riesgos que entraña una inversión cuantiosa de capitales, y la determinación es más fácil si existe un conocimiento profundo del mercado para los productos y este conocimiento coloca al inversionista extranjero en posición ventajosa con respecto al capitalista latinoamericano. Además, la calificación técnica y administrativa necesaria para dirigir convenientemente esta clase de empresas es escasa en América Latina y relativamente abundante, en cambio, en los países inversionistas más desarrollados. En términos generales, tanto las grandes como las pequeñas actividades de exportación de propiedad de nacionales se basaban en pequeñas inversiones de capital en forma distinta de la tierra y la edificación; eran industrias de exportación con gran intensidad de tierra y mano de obra. El comercio es una actividad que ha requerido relativamente menos capital que la industria, sobre todo si la rotación del negocio es rápida y existe concesión de crédito por parte de los productores; también ha requerido menos especialización y, por último, ha suministrado gran liquidez.

Por su naturaleza misma, tales fuentes de ahorro estaban sujetas a profundas fluctuaciones. Los precios de los productos de exportación latinoamericanos han seguido, con intensidad más que proporcional, los altibajos de los ciclos en el mercado mundial; como consecuencia de ello, las utilidades de los exportadores, una de las principales fuentes de ahorro, se han contraído mucho durante la

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

menguante cíclica y se han ampliado fuertemente durante la creciente. Además, dado que gran parte del comercio y de los ingresos del gobierno dependían de las importaciones y que éstas, a su vez, dependían de la suerte de las exportaciones, los ahorros de los comerciantes y las actividades de los gobiernos fluctuaban también en el mismo sentido que los ingresos y ahorros de los exportadores. Para completar este cuadro, cabe hacer notar que el flujo de capitales extranjeros seguía la misma tendencia, aumentando durante la creciente cíclica y disminuyendo durante la menguante.

Ya sea o no que los ingresos y los ahorros *per capita* hayan aumentado en algunos países, es indudable que ha habido un desplazamiento desde la agricultura y la exportación hacia la industria y el mercado nacional, cambio fundamental que se ha venido produciendo en años recientes con mayor rapidez que en épocas pasadas y que se ha visto estimulado por la escasez de bienes provocada por la última guerra. Obsérvase este cambio aun en aquellos países en donde los ingresos reales *per capita* han aumentado menos o han disminuído. Los cálculos de que se dispone sobre el ingreso nacional de los países latinoamericanos parecen sugerir que en algunos de los que más se han esforzado por industrializarse, a tal esfuerzo no ha seguido, en los últimos años, una mengua de la importancia relativa de la agricultura como fuente de renta; pero este hecho no es incompatible con un cambio de actitud y sólo pone de manifiesto las dificultades que es preciso vencer para lograrlo. Las fuentes de ahorro tienden a diversificarse; las actividades primarias ceden terreno ante la industria y el comercio (este último especialmente en los países donde la inflación se ha agudizado más). El ahorro institucional, muy escaso en el pasado, crece en importancia absoluta y relativa, y lo mismo ocurre con los ahorros de las empresas, en tanto que, gracias al desarrollo de la exportación controlada por nacionales y al perfeccionamiento de los sistemas impositivos, las actividades de exportación contribuyen en

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

la actualidad, más que en el pasado, al desarrollo de cada país (si bien el incremento del valor de las exportaciones controladas por nacionales puede no compensar totalmente la pérdida de la corriente de capitales extranjeros).⁵

6. Principales factores que influyen en la canalización de los ahorros hacia las inversiones productivas

La canalización de los ahorros hacia las inversiones productivas en América Latina ha estado influida por tres factores principales: políticas de gobierno, mercados y disponibilidad de divisas.

Los gobiernos han influido en la dirección de las inversiones mediante sus políticas de fomento. Han contribuido directamente a ellas con sus planes de obras públicas, pero su cambio de actitud es más patente en la constitución de organismos autónomos o semi-autónomos destinados a desarrollar actividades hasta entonces dejadas principalmente a la iniciativa privada. Ha habido un crecimiento extraordinario de las corporaciones, institutos y bancos de fomento, financiados con fondos fiscales, con créditos externos o mediante expansión monetaria. La magnitud relativa de los diferentes tipos de inversiones promovidos varía de un país a otro, dependiendo fundamentalmente de la dimensión del mercado (no necesariamente de la población), pero puede sentarse como principio que las unidades productivas que requieren grandes capitales han recibido apoyo financiero oficial de una u otra clase. Tal es el caso de las industrias siderúrgicas, energía, riego, ferrocarriles, petróleo, etc., en las cuales el capital privado latinoamericano no quiere participar sin el apoyo oficial, o en absoluto. El apoyo gubernativo a la agricultura ha sido de naturaleza muy distinta; sólo por excepción,⁶ o por circunstancias especiales, los gobiernos han entrado al

⁵ Se ha excluido de esta sección las fuentes inflacionarias de ahorro, que constituyen problema distinto.

⁶ El riego constituye la excepción más importante.

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

campo del financiamiento directo del fomento agrícola, a través de sus organismos especializados, pero en varios países han estimulado la iniciativa privada en favor del mejoramiento de la producción agrícola. En términos generales, en el caso de la agricultura el apoyo oficial ha sido del mismo tipo que el dado a aquellas actividades industriales desarrolladas por la iniciativa privada: por ejemplo, facilidades crediticias, políticas cambiarias y proteccionismo. Acaso sea México el país en donde los esfuerzos oficiales en favor del fomento agrícola han sido más importantes, lo que se debe en gran medida al hecho de que la reforma agraria, para ser una realidad, debió complementarse con el crédito oficial y con inversiones, toda vez que éstas no podrían provenir de fuentes privadas. En sus comienzos, el apoyo financiero a la agricultura tuvo, en México, un fuerte contenido político y social. En otros países latinoamericanos grandes, sin embargo, la preocupación por el desarrollo industrial durante un largo lapso, junto con otras circunstancias, ha creado una situación que ha tendido, en épocas más recientes, si no a reorientar los esfuerzos hacia la agricultura en detrimento de la industria, por lo menos a equilibrarlos. Es lo que se examinará en el próximo párrafo.

Es evidente que el estímulo a la inversión privada depende de la existencia de un mercado, nacional o extranjero. Mientras la agricultura suministre los productos necesarios para el sustento de la población, el aliciente para aumentar la producción agrícola está limitado por el crecimiento de la población. Cuando el consumo de productos agrícolas es bajo, ese aumento puede lograrse con una pequeña inversión, en muchos países con poco más de lo que es necesario para el sostenimiento del agricultor entre la siembra y la cosecha. Como el mercado nacional es pequeño, también lo es el estímulo a la inversión agrícola. En lo que respecta al mercado extranjero, las crisis periódicas no constituyen un incentivo que conduzca a inversiones en estas actividades. Resta sólo el mercado

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

nacional para productos industriales, mercado que ya existe y ha estado abastecido en buena medida desde el exterior. Si a la escasez de mercados para las inversiones en actividades agrícolas y de exportación se agregan las escaseces periódicas de artículos manufacturados provocadas por la baja de los ingresos provenientes de la exportación y por las guerras, como asimismo las crecientes ambiciones de progreso de los gobiernos latinoamericanos que se dan cuenta de los más altos niveles de vida de los países industrialmente desarrollados, no es sorprendente que los campos de inversión se hayan diversificado incluyendo las actividades industriales. Sin embargo, con el desarrollo de la industria y el crecimiento de la población urbana, el abastecimiento de las ciudades se puede llevar a cabo en mayor escala que en épocas pasadas, lo cual tiende a dar a la agricultura para el mercado interno un módulo más capitalista. En algunos casos, además, el desarrollo industrial ha venido acompañado de un aumento de las cosechas de aplicación industrial. La creciente población urbana constituye al mismo tiempo en todos los países latinoamericanos el grupo de presión más fuerte y el constante aumento del costo de la vida crea problemas políticos y sociales. En los últimos años, en la mayoría de los países latinoamericanos, los gobiernos han manifestado creciente interés por intensificar la producción agrícola para acallar las quejas contra la constante elevación del costo de la vida, al extremo de que aun en aquellos países en los cuales se ha favorecido en mayor escala la industrialización, las autoridades prestan creciente atención a la agricultura. Además, en términos generales, durante los últimos diez o doce años los precios de exportación han sido más firmes que en el pasado, y, en consecuencia, hay síntomas de renovado interés por las inversiones agrícolas con fines de exportación. Así ocurre, por ejemplo, con el café en varios países, con el algodón en México y el trigo en Argentina.

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

Son indicios de la magnitud del desarrollo agrícola las importaciones de tractores, la cuantía de los créditos agrícolas otorgados por las instituciones oficiales, etc. En algunas repúblicas, las variaciones porcentuales que se observan en estas cifras entre la pre y la postguerra son muy significativas. Pueden verse otros indicios en la desaparición o reducción de las importaciones de algunos productos agrícolas esenciales, no obstante el crecimiento de la población. Las inversiones extranjeras han influido muy poco en el desarrollo de la agricultura y han tendido a concentrarse en pocas actividades, de las cuales la producción de frutas de exportación (bananas) es con mucho la más importante.

Si en los países latinoamericanos con bajos niveles de consumo, el mantenimiento de esos niveles en el terreno alimenticio no exige muchos ahorros e inversiones de capital, lo contrario acontece con las inversiones industriales, con el desarrollo urbano y con las inversiones agrícolas destinadas a incrementar sustancialmente la productividad *per capita*; todas éstas son inversiones con gran intensidad de capital. En los países subdesarrollados, y entre éstos los latinoamericanos, los bienes de capital han debido importarse en gran proporción. Cuando así ocurre, no basta ahorrar y querer invertir para que la inversión tenga lugar. Los problemas relativos a divisas y mercados han figurado hasta hoy entre los principales obstáculos al desarrollo.

Dada cierta capacidad para importar, para impulsar las inversiones con gran intensidad de capital es preciso restringir la importación de bienes de consumo, a fin de dejar divisas disponibles para la importación de bienes de capital. Por muy conservadora que sea la política monetaria bajo cuyo imperio se ha obtenido el aumento de los ahorros, si no aumentan los ingresos en divisas provenientes de las exportaciones, es preciso restringir la importación de bienes de consumo para permitir el incremento de las inversiones

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

que necesitan de importaciones.⁷ Si la demanda total de productos de exportación latinoamericanos, vale decir, de productos primarios, es inelástica —como con frecuencia se ha señalado—, un país puede incrementar sus entradas en divisas aumentando la producción sólo a expensas de otros, y los esfuerzos de todos los países por incrementar sus ingresos en divisas mediante la intensificación de las exportaciones de productos primarios acarrearía una disminución de los ingresos de divisas (empeoramiento de la relación de intercambio) de todos ellos.

Nos damos cuenta de que las afirmaciones que preceden pecan por su carácter absoluto y por entrañar la idea de que el volumen o el valor del comercio exterior de América Latina constituyen una cantidad fija, punto de vista que podría sostenerse únicamente como válido a corto plazo, ya que (junto con el aumento de la demanda exterior) existen posibilidades de diversificación de las exportaciones. Pero, aparte de ser históricamente correctas, tales afirmaciones indican que existe una dificultad real para aumentar los ingresos en divisas y hacer efectivo así el incremento del potencial de inversión que entraña el aumento de los ahorros. Es evidente que mientras más avanzan las economías en el sentido de poder proporcionar la clase de bienes de capital adecuada, menor es su dependencia respecto de los ingresos en divisas, es decir, de las exportaciones para su desarrollo.

7. Mala dirección de las inversiones

Se ha achacado el lento progreso de las economías latinoamericanas a la mala dirección de las inversiones. Puede haber mala dirección en las inversiones públicas y privadas.

⁷ Esta aparente verdad de Perogrullo explica en gran parte el recurso al control de cambios y a la política arancelaria proteccionista por parte de los países latinoamericanos, aunque a menudo se la olvida.

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

En el primer caso, ella deriva de la ausencia de planes generales de inversión (una lista de prioridades), y es indudable que la falta de coordinación de los esfuerzos oficiales, como asimismo la tendencia a abordar al mismo tiempo mayor número de proyectos de los que los gobiernos están en condiciones de manejar con los escasos medios de que disponen, ha significado para muchos países apreciables despilfarros. Parecería, sin embargo, que algunas de las críticas que a menudo se esgrimen contra la política inversionista de los gobiernos latinoamericanos se basan en juicios de valor subjetivos acerca de la prioridad que deberían tener los sistemas de educación, sanidad, comunicaciones, agricultura, industria, etc., y también acerca de la disyuntiva entre planes de fomento a largo y corto plazo. Esta última entraña a veces un juicio sobre los méritos relativos de las inversiones de alto valor social y de las inversiones de alto valor económico, las primeras más productivas a largo plazo y a corto plazo las segundas. Asimismo, algunas de esas críticas olvidan a menudo el hecho de que a veces la disyuntiva que se ofrece a los gobiernos no consiste en elegir entre un desarrollo planificado y un desarrollo no planificado, sino entre este último y la ausencia de desarrollo (o la indefinida postergación del desarrollo), o entre un desarrollo no planificado y un desarrollo planificado pero a conciencia de que la planificación no se asienta sobre una base sólida. Lo que antecede debe interpretarse como una salvedad, y a veces una salvedad importante, a las críticas que con más frecuencia se formulan a la política inversionista de los gobiernos latinoamericanos y como un intento por aclarar la formulación de los problemas que se plantean.

Las mencionadas limitaciones de mercado y divisas tienen cierta influencia en la dirección de las inversiones privadas. En algunos países el mercado es tan pequeño que ni siquiera vale la pena proyectar determinadas inversiones, por cuanto supondrían establecer unidades productivas muy ineficaces. En otros países no se

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

realizan ciertas inversiones por no disponerse de suficientes recursos en divisas. Así se reduce ya el campo de la posible inversión de ahorros. El terreno que queda disponible no está en modo alguno trabajado en toda su integridad. Surgen aquí de nuevo choques entre diferentes aspiraciones. La iniciativa privada se orienta hacia las inversiones que dejan mayores utilidades y hacia las que ofrecen mayor seguridad, como asimismo hacia ciertos tipos de gastos que ofrecen el doble carácter de consumo y de inversiones y que podrían denominarse inversiones de lujo. Está en muy buena medida justificado el punto de vista según el cual los inversionistas particulares desvían sus esfuerzos de las necesidades esenciales de los países, es decir, del fomento básico en obras públicas y la producción de bienes de consumo esenciales;⁸ en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas no ha existido coincidencia (por lo menos en el criterio de los inversionistas) entre una inversión óptima desde el punto de vista particular y una inversión óptima desde el punto de vista nacional. Esta falta de coincidencia probablemente se intensifica durante los períodos de inflación. Acaso pudiera decirse que ha habido, y que hay todavía, exceso de inversiones en edificios de lujo. La construcción total de habitaciones puede no ser excesiva si se considera el crecimiento de la población y, sobre todo, de la población urbana. El por ciento del total de las inversiones destinadas a este fin es apenas más alto, o más bajo, que en Estados Unidos, pero si se tiene en cuenta el tipo de construcción a que se destina en América Latina la mayor parte de tales inversiones, este hecho tiende a corroborar la afirmación de que tales gastos son excesivos en países de bajos ingresos *per capita*. Las inversiones destinadas a constituir existencias de bienes (inventarios), que con frecuencia son inversiones especulativas, y las inversiones comerciales (establecimiento

⁸ Esta observación adquiere más fuerza si se tiene presente la proporción relativamente elevada de sus ingresos que los grupos que los tienen más altos destinan al consumo de artículos de lujo.

INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

de tiendas) son generalmente altas. El exceso de comerciantes minoristas (especie de desempleo urbano disfrazado) no presenta indicios de disminuir.

A juzgar por las cifras de ingreso nacional y producción en ciertos países latinoamericanos que padecen de inflación crónica de origen interno (no como resultado de saldos favorables de la balanza de pagos), las inversiones no representan hoy mayor proporción del ingreso nacional que hace cinco o diez años, ni han aumentado los ingresos reales *per capita* (resultado de las inversiones y de la productividad). Esto parece ser, sin embargo, un caso extremo y el resultado ha sido distinto en otros países que también han sufrido inflación de origen interno (por ejemplo, el Brasil), en tanto que probablemente no se ha registrado aumento en los ingresos reales *per capita* en países que no han sufrido mucha inflación derivada de expansión monetaria de origen interno (por ejemplo, Guatemala). Sin embargo, en todos los países, con o sin inflación, las economías se han diversificado no sólo como resultado de las inversiones oficiales, sino también de las privadas; está en marcha un proceso de sustitución de importaciones por producción nacional.

8. *Desarrollo agrícola e industrial*⁹

Con frecuencia los gobiernos de los países latinoamericanos han tenido más bien intuición que una idea precisa de las relaciones que existen entre la agricultura y la industria. El alto nivel de vida de los países industriales, por ejemplo, ha influido probablemente en el deseo de industrialización más que cualquier otro factor, aunque las causas del más alto nivel de vida de los países industrializados no siempre se hayan comprendido en su plenitud. Esto no quiere

⁹ En varios pasajes de este trabajo se han señalado ya ciertos aspectos de la relación que existe entre el desarrollo de la agricultura y el desarrollo de la industria: algunos de ellos se repetirán en esta sección cuando se estime conveniente.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

decir en forma alguna que las políticas seguidas hayan sido equivocadas y debe reconocerse que la comprensión del problema es cada día mayor.

Si se parte de un sistema de producción agrícola ineficaz, que acarrea un nivel de vida bajo, para mejorar las condiciones de vida se requiere un aumento de la productividad mediante la introducción de métodos de producción eficaces. Si esto ocurre, puede obtenerse la misma producción, o una mayor, con menos mano de obra. ¿Qué cabría hacer con la mano de obra que deja disponible el aumento de la productividad agrícola y el crecimiento vegetativo de la población? Si se tienen presentes las experiencias que nos señala la historia, no parece aconsejable aspirar a un aumento continuo de la producción de artículos primarios. La elasticidad de la demanda, ya sea bajo la influencia de las políticas gubernativas o independientemente de ellas, es tal que pronto se alcanza el límite más allá del cual el aumento de la producción de artículos primarios no es lucrativo. Cuando el mercado (interno o externo) se amplía con la misma rapidez con que aumenta la productividad, la difusión del progreso técnico es lucrativa, pero cuando tal no ocurre, los beneficios disminuyen. América Latina ha visto desde hace ya bastantes años cómo la capacidad de absorción del mercado externo ha dejado de crecer con la rapidez necesaria para constituir la base de un incremento firme del ingreso real de los países insuficientemente desarrollados. Es más, durante muchos años el volumen de las exportaciones latinoamericanas ha disminuído en relación con el incremento de la población; entre 1925-29 y 1945-49, el volumen de las exportaciones *per capita* de América Latina ha descendido en un 19.4%. Como el mercado para una mayor productividad y, consiguientemente, para la mano de obra que ésta deja disponible, no se encuentra en el exterior, debe buscarse en el interior. Las posibilidades a largo plazo del mercado interno son amplias, puesto que incluyen parte de la actual demanda de importaciones y el futuro

INVERSIONES EN AMERICA LATINA

incremento de la demanda *per capita* resultante de un nivel de vida más elevado. La solución parece residir, pues, en desviar hacia la producción no agrícola por lo menos el excedente de mano de obra que representa el aumento vegetativo de la población. Si esto pudiera realizarse, los agricultores (actividades primarias) estarían en condiciones de incrementar su productividad, su producción *per capita*, y encontrar mercado para sus productos sin poner en peligro su relación de intercambio. Se lograría así un aumento de la producción primaria —el que vendría a incrementar el ingreso de los productores— y, sumado a él, los productos (bienes industriales y servicios) obtenidos con el aumento de la población, con el resultado de un ingreso real *per capita* más alto para toda la comunidad.

El crecimiento de las ciudades puede atribuirse al desarrollo de las inversiones industriales con el consiguiente aumento de la demanda de mano de obra. Otro factor, derivado en parte de la industrialización, es la creciente intervención de los gobiernos en todas las actividades de los distintos países. La concentración de las inversiones industriales en las ciudades es un fenómeno normal derivado de la disponibilidad de mano de obra más adaptable a los métodos de producción capitalistas, la cercanía de los mercados de consumo y las mayores facilidades de transporte. Una vez iniciado, el proceso de desarrollo urbano es acumulativo. En algunos países latinoamericanos el crecimiento de las ciudades ha proporcionado a la población un camino expedito para familiarizarse con más altos niveles de consumo y, con ello, ha influído poderosamente en el deseo de aumentar los ingresos y, por consiguiente, la productividad. El aumento de la población urbana y sus más altos niveles de consumo debe tener un efecto de aceleración, es decir, la adición de cierto número de nuevos miembros a la población urbana tendría, teóricamente, el efecto de provocar una reacción en cadena. Es obvio que esto no ha ocurrido en la práctica exactamente en la forma en que permitiría suponerlo un análisis puramente teórico.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Las razones de esta discrepancia entre la teoría y la realidad residen en el conjunto de dificultades, de elementos de fricción, que surgen a cada paso, los más importantes de los cuales —como las dificultades de la balanza de pagos— se han examinado en secciones anteriores. Es posible sostener, no obstante, que el desarrollo de la industria y de los servicios sigue constituyendo el factor de mayor influencia para el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de quienes se dedican a actividades primarias como de la población en su conjunto.