

CONDICIONES INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Alberto Baltra Cortés

I

América Latina pertenece a la gran familia de los países con insuficiente desarrollo económico. Como se sabe, ésta es una familia numerosa y heterogénea. Los países que la componen están diseminados a través de nuestra América, de Europa, de Asia y de África. De los 2,400 millones de seres que habitan la Tierra, más o menos 2,000 millones pueblan los países económicamente atrasados mientras que, aproximadamente, 400 millones viven en los países económicamente desarrollados. Estos últimos son, en América, Canadá y Estados Unidos; en Europa, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Noruega, Suecia y Suiza; en Oceanía, Australia y Nueva Zelandia. En otras palabras, cinco sextas partes de la masa demográfica mundial corresponden a la Humanidad económicamente atrasada mientras que tan sólo una sexta parte constituye la Humanidad económicamente desarrollada. En este conjunto, la América Latina participa con una población de 170 millones de habitantes, o sea un 7% de la cifra total.

El concepto de desarrollo económico es esencialmente relativo, pues resulta comparando la condición económica de los diversos países. Se llaman países de insuficiente desarrollo económico a los que tienen un ingreso real *per capita*, inferior al que exhiben los países económicamente adelantados. Entre estos últimos, el ingreso real *per capita* es de 450 dólares o más. Así, por ejemplo, Estados Unidos tiene un ingreso real *per capita* de 2,000. En lo que atañe a los países atrasados, se acostumbra clasificarlos en dos grandes categorías: un grupo intermedio en que la renta real *per capita* está por encima de 150 dólares pero sin que exceda los 450 y otro grupo en que dicha renta real es inferior a 150. Al grupo intermedio pertenecen, en América, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela; en Europa, Austria, Checoslovaquia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y España; en Asia, Israel y Japón; en Eurasia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, y, en África, la Unión Sudafricana. En este grupo intermedio, sólo Argentina, Chile, Cuba, Uruguay y Venezuela disfrutaban de rentas reales *per capita* superiores a 250 dólares. En el grupo inferior quedan incluso los países que no figuran en las categorías anteriores. Así, en América, pertenecen a este grupo Bolivia, Costa Rica, República Dominicana,

Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú; en Europa, Albania, Bulgaria, Grecia, Rumania y Yugoslavia.

Como bien se sabe, la comparación internacional e intertemporal de las cifras sobre el ingreso debe hacerse con suma prudencia y cautela, pues dichas estadísticas y los métodos para elaborarlas aún son imperfectos. Más que nada, tales cifras deben tomarse como indicios de la realidad. Pero, ello no obsta para extraer de esas estadísticas algunas conclusiones que, aunque toscas, sirvan como medida aproximada del desarrollo económico y del nivel de vida de los distintos pueblos. Así, las cifras que acaban de darse indican, en toda su magnitud, la enorme disparidad que, a este respecto, existe entre los diversos países.

En un extremo encontramos ingresos reales *per capita* que, en el caso de Estados Unidos, llegan a 2,000 dólares mientras que en el otro hay muchos países con ingresos reales *per capita* que están por bajo los 100. Y lo grave es que este abismo no tiende a desaparecer o reducirse sino que, por el contrario, pareciera tender a ensancharse. La verdad es que una proporción decreciente de la población mundial ha mejorado rápidamente su nivel de vida mientras que una proporción creciente lo ha estado haciendo con lentitud o no ha tenido mejoramiento alguno.¹ Para corroborarlo basta con pensar que Estados Unidos con, más o menos, un 6 % de la población del mundo produce el 40 % del ingreso mundial y que Europa, con un 25 % de esa población, produce otro 40 % del referido ingreso, en tanto que América Latina, Asia y África que, en conjunto, tienen más del 65 % de la cifra total demográfica del mundo entero, sólo producen un 17 % del ingreso mundial.

Las disparidades en el ingreso real *per capita* reflejan los desniveles profundos que existen en el grado de desarrollo económico y de las condiciones de vida de los diferentes países. Estos desniveles, por cierto, no son de hoy pero sólo en los últimos tiempos y, sobre todo, a partir de la segunda Guerra Mundial, los pueblos económicamente poco desarrollados adquieren conciencia de su condición y del derecho a gozar de más altos patrones de vida. Surge, así, un descontento activo que genera poderosas fuerzas políticas y sociales decididas a conseguir un mayor desarrollo económico con el objeto de obtener mejores condiciones de existencia. Es el despertar de los países económicamente poco desarrollados que, sin duda, constituye uno de los acontecimientos más trascendentales de la época que vivimos. Millones y millones de personas que, hasta ayer, consideraban su pobreza como algo inmutable saben, ahora, que esta pobreza puede no ser definitiva y que puede reemplazarse por una vida decente y digna.

¹ Hans W. Singer, *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, p. 2.

La aspiración de los pueblos hacia el desarrollo económico se ha visto, también, grandemente estimulada por el sentimiento nacionalista, resuelto a conquistar o preservar la independencia política y económica. Es este sentimiento nacionalista el que, en muchos casos, actúa como elemento motor de la industrialización, pues, aunque sólo sea instintivamente, los pueblos han comenzado a darse cuenta que la exportación de materias primas es uno de los instrumentos más eficaces de la explotación colonial, por cuyo intermedio se sustraen al país productor de materias primas fuerzas que, de otra suerte, podría utilizar en su propio crecimiento. Hasta cierto punto, los países exportadores de materias primas, junto con éstas, envían al extranjero una cuota del bienestar a que tienen legítimo derecho.

El problema económico fundamental de América Latina es el mismo que conmueve y agita a los otros pueblos de la Humanidad económicamente poco desarrollada: se desean y exigen mejores condiciones de vida. Pero éstas sólo pueden lograrse acelerando el ritmo del desarrollo económico, acrecentado el ingreso real *per capita*. El futuro económico de los países latinoamericanos, por tanto, está indisolublemente ligado a las posibilidades de crecimiento de sus respectivas economías.

II

El desarrollo económico depende de la concurrencia de diversos factores complementarios cuya ausencia o deficiencia afecta decisivamente la tasa de crecimiento. De entre estos factores, por lo común sólo se atiende a aquellos que son tangibles como los recursos naturales, la fuerza de trabajo y el capital, o sea, los bienes de producción acumulados a través del tiempo.

Mas, aparte de éstos, hay otros factores que no son tangibles pero que revisten tanta importancia como los anteriores, pues su concurso es, también, indispensable para que pueda generarse, prosperar y perpetuarse el proceso de desarrollo económico.

Es lo que algunos llaman el capital invisible de los pueblos y que, de ordinario, se olvida en el análisis de los problemas que suscita el crecimiento de las economías. Entre estos factores intangibles están la educación; la salud física y mental; el conocimiento tecnológico; la tradición científica; la capacidad investigadora e inventora; la aptitud para adoptar y adaptar los inventos; el espíritu de cooperación y cohesión sociales; el sentido de responsabilidad y disciplina; el ánimo emprendedor, compuesto, a su vez, de imaginación, perseverancia e intrepidez. Está, por último, la manifestación externa de las creencias y aspiraciones morales, espirituales e intelectuales de los sujetos que integran la sociedad. Estos juicios, estos valores fundamentales, por su parte, se

expresan ellos mismos en instituciones jurídicas, políticas, administrativas y religiosas que, en gran parte, señalan o prescriben el modo de vida de los pueblos y determinan los móviles, la conducta, las actitudes, las acciones y reacciones de los individuos y de los grupos. Este sistema de creencias, aspiraciones e instituciones forma lo que podemos denominar la estructura social y cultural de los países. Y esta estructura cultural y social tiene importancia decisiva para el crecimiento económico. De poco o nada sirve la búsqueda del desarrollo económico si la estructura social y cultural no satisface los supuestos y exigencias que se precisan para que la sociedad acoja los estímulos que se le proporcionan y responda generando un proceso de crecimiento capaz de sustentarse por sí mismo.

III

El desarrollo económico no es exclusivamente económico ni en sus orígenes ni en sus consecuencias sino que tiene hondas raigambres y dilatados efectos sociales y culturales que no pueden silenciarse ni descuidarse. “Los acontecimientos sociales constituyen un todo. Forman una gran corriente de donde la mano ordenadora del investigador extrae, a viva fuerza, los hechos económicos. Calificar un hecho de económico ya es una abstracción, la primera de las numerosas abstracciones que las necesidades técnicas imponen a nuestro pensamiento cuando éste quiere reproducir o explicar la realidad. Jamás un hecho es puro o meramente económico hasta en su subsuelo: siempre presenta otros aspectos que, a menudo son más importantes.”² Por este motivo, la abstracción formulada con fines de análisis no puede ni debe ocultarnos la realidad de donde emana. Tanto los hechos económicos como el proceso mismo de crecimiento económico son fenómenos sociales y de ahí que ya empiece a razonarse en términos de desarrollo integral para incluir, precisamente, estos factores sociales y culturales que, hasta ahora, habían ido quedando al margen de la preocupación científica predominante.

Hay condiciones sociales y culturales del desarrollo económico como, por su parte, éste produce efectos sobre la estructura social y cultural de los pueblos. Al crecimiento económico puede aplicarse perfectamente lo que dijera Hipólito Taine respecto del arte: “Para comprender una obra de arte, un artista, un grupo de artistas, es preciso representarse con exactitud el estado general del espíritu y de las costumbres del tiempo a que pertenecen. Allí se encuentra la explicación última; allí reside la causa primitiva que determina el resto.”³ En verdad, la historia del arte nos enseña que las manifestaciones artísticas

² Joseph A. Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique*, p. 15.

³ Hipólito Taine, *Filosofía del arte*, p. 14.

aparecen y desaparecen al mismo tiempo que ciertos estados del espíritu, de las costumbres y de las instituciones. Al igual que el arte, el desarrollo económico es, también, en última instancia una realidad sociológica que no puede explicarse ni estimularse prescindiendo del sistema de creencias e instituciones en que se gesta y desenvuelve.

La productividad de una economía y la tasa de su eventual aumento dependen de la cantidad y calidad de los factores de producción que se organizan y combinan: los recursos naturales, la fuerza de trabajo y el capital. Pero, la productividad y su aumento dependen, asimismo, de los factores que hemos llamado intangibles y, entre éstos, de la estructura social y cultural. Para explicar la importancia de estos factores intangibles se suele comparar el crecimiento económico con aquellos grandes témpanos de hielo que flotan sobre los mares y en que, no obstante el gran volumen de la masa que está por sobre las aguas, es mucho mayor la que se esconde bajo la superficie. El desarrollo económico requiere del concurso de factores tangibles e intangibles que son complementarios: para promoverlo, se debe actuar sobre ambos aspectos. En un curso sobre la materia que Hans Singer, el prestigioso economista de las Naciones Unidas, dictó en Pakistán, recurre a un ejemplo muy ilustrativo. Supongamos, dice, que una catástrofe hiciera desaparecer todo el capital tangible de que dispone Estados Unidos y que, por tanto, se destruyeran sus plantas industriales, los equipos y maquinarias, los caminos y puentes, los ferrocarriles y represas, etc. Es probable, agrega Singer, que, a corto plazo, Estados Unidos logrará reconstruir lo perdido si su población resulta indemne y, también, escapan a los daños esos factores intangibles que ya conocemos, como la educación; el conocimiento técnico; la tradición científica; el ánimo de empresa; las instituciones jurídicas, políticas y administrativas, etc. Pero, dice Singer, el problema sería muchísimo más grave y de solución más difícil si, por el contrario, se supone que Estados Unidos conserva intacto su capital tangible y, de algún modo, desaparecen las condiciones intangibles de su desarrollo económico.⁴

La influencia de estas condiciones intangibles aparece más claramente si la referimos a algunos aspectos determinados del proceso de crecimiento económico. Antes, sin embargo, parece útil precisar algunos conceptos que, en seguida, van a emplearse.

Existe desarrollo económico cuando aumenta la producción *per capita* de modo que, habida consideración del crecimiento demográfico, aumenta también el ingreso real por habitante. El problema básico del desarrollo económico consiste, por tanto, en que la tasa de aumento de la producción *per capita* alcance el máximo posible y, para lograrlo,

⁴ Hans W. Singer, *Development Projects as Part of National Developments Programmes*, p. 2.

se requiere, por su parte, que la capitalización tenga la tasa más alta compatible con cierta estabilidad. La capitalización o formación de capital es el efecto del ahorro seguido de la inversión. En otras palabras, para que el capital se forme es necesario que concurren dos actos sucesivos: el acto de ahorrar y el acto de invertir. El ahorro es aquella parte del ingreso nacional que no se consume y la inversión es producir o adquirir nuevos bienes de capital como, por ejemplo, plantas y equipos, maquinarias y herramientas, edificios, caminos y puentes, etc. La inversión es la afectación positiva del ahorro bajo la forma de nuevos medios para la producción. Dicho aún de otra manera, la capitalización está constituida por los nuevos bienes de capital que, mediante la inversión, el país agrega a su economía.

Como puede apreciarse, entonces, la inversión es la clave del desarrollo económico. Es su variable estratégica más importante. La inversión puede expresarse en una tasa, en un tanto por ciento del producto nacional. Si, por ejemplo, el producto nacional de un determinado país es 100,000 y la inversión es 10,000, ello significa que la tasa de capitalización alcanza a un 10 % del producto nacional. Debe distinguirse entre inversión bruta e inversión neta según que incluya o excluya los bienes de capital destinados a la reposición de aquellos que se desgastaron o perecieron durante el correspondiente proceso productor. La inversión neta mide el aumento de la capacidad productiva de un país. Si un país no tiene inversión neta, tal hecho indica que se está limitando a conservar su capacidad productora pero sin que la acreciente. Sin embargo, por dificultades estadísticas lo frecuente es que sólo se calcule la tasa de inversión bruta. No puede extrañar que, a menudo, sea ésta la tasa que utilicemos. Con todo lo incierto de las generalizaciones, se puede decir, a guisa de orientación, que en los países económicamente avanzados la tasa de capitalización bruta es, en promedio, de 20% mientras que la tasa de capitalización neta promedio es, por lo menos, del 10%; en los países insuficientemente desarrollados, la tasa promedio de inversión bruta oscila alrededor de un 12 % y la de inversión neta es de, más o menos, un 5 % aun computando las inversiones hechas con capitales foráneos.

Para que una economía insuficientemente desarrollada se transforme en una economía progresiva y en crecimiento es necesario que, internamente, capitalice más que antes. El problema central del crecimiento económico radica en que la tasa de inversión crezca de tal manera que acarree un aumento en la renta real *per capita* y que, por su parte, una alta proporción de este mayor ingreso se ahorre e invierta estableciéndose, así, un mecanismo autoexpansivo de formación de capitales que perpetúe la tendencia creciente en la producción *per capita* y en

la tasa de las inversiones. El secreto del desarrollo económico está en saber desencadenar estas fuerzas acumulativas.

La formación del capital es un proceso que se explica por causas de orden económico pero que, además, tiene otras que se relacionan directamente con las instituciones, la conducta, los hábitos y las actitudes de los componentes de la sociedad. Para que el desarrollo económico se inicie y perpetúe es preciso que surjan nuevas instituciones y costumbres, preferencias y actitudes, que induzcan al ahorro de parte importante del aumento experimentado por el ingreso real *per capita* y que lo movilicen hacia inversiones convenientes desde el punto de vista de la productividad social. La capitalización es, sobre todo, un proceso de índole sociológica, condicionado por la estructura social y cultural del país en que se verifica. El desarrollo económico exige una sociedad institucionalmente preparada para responder, con presteza, a los estímulos iniciales de suerte que se establezca el mecanismo auto-generador de la inversión a que nos referíamos hace un instante.

Hace uno o dos siglos Inglaterra no disfrutaba de un ingreso real *per capita* superior al que, en la actualidad, tienen los países insuficientemente desarrollados y, sin embargo, pudo llevar a cabo su industrialización mediante su propio esfuerzo capitalizador. Max Weber, el famoso sociólogo y economista alemán, sostiene que los países de Europa occidental, entre ellos Inglaterra, alcanzaron la elevada tasa de desarrollo económico que los caracteriza debido a la influencia del protestantismo con sus ideales de vida ascética y de trabajo, tan propicios al ahorro y la inversión. Se explicaría, así, que España y Portugal hubieran quedado al margen del crecimiento capitalista experimentado por los otros países europeos. No cabe duda que son muchas las causas que deben considerarse para explicar el florecimiento económico de Europa occidental pero, entre éstas, parece ocupar sitio de importancia la ética del protestantismo.

Algunos autores, como Boulding por ejemplo, van aún más lejos y dicen que toda reforma religiosa pone en juego fuerzas innovadoras estimulantes de las reacciones acumulativas en que descansa el crecimiento económico y afirman que las reformas monásticas del cristianismo, especialmente las de los benedictinos y cistercienses, prepararon el terreno para el desarrollo económico de la Europa medioeval.⁵

Según otros, la prosperidad de São Paulo, Brasil provendría originariamente de la estructura social y cultural impuesta por los jesuitas fundadores que, para combatir la esclavitud, no fomentaron el establecimiento de grandes plantaciones destinadas a trabajarse con mano de obra esclava sino la constitución de fincas medianas que entregaron

⁵ K. E. Boulding, "Religious Foundations of Economic Progress", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1952, pp. 35 y 36.

en propiedad para su cultivo por hombres libres. Aunque el intento jesuíta no tuvo pleno éxito, se estima que contribuyó grandemente a la creación del primer núcleo de clase media en una sociedad dividida, hasta entonces, sólo en amos y esclavos. Para algunos economistas, esta reforma institucional fue el punto de partida del extraordinario desarrollo de aquella zona de la economía brasileña. "Éste puede ser uno de los factores decisivos en el rápido progreso de São Paulo, que contiene más del 40 % de la industria de todo el Brasil." ⁶

El crecimiento económico de la Unión Soviética es uno de los capítulos más interesantes y controvertidos de la historia contemporánea. Desde el punto de vista especial que, en este momento, nos preocupa reviste, además, particular importancia, pues nos encontramos frente a un caso en que se establece, en condiciones aparentemente muy desfavorables, un mecanismo autoexpansivo de capitalización que ha permitido perpetuar en Rusia una tasa altamente satisfactoria de inversiones. Como se sabe, el primer plan quinquenal se puso en práctica en 1928. Ese año la Unión Soviética inicia un gran esfuerzo dirigido al logro de su desarrollo económico y, sobre todo, de la industrialización de sus abundantes y ricos recursos naturales. Pero, la industrialización no podía iniciarse sin que la economía soviética dispusiera de excedentes agrícolas para alimentar la mayor población obrera que iba a afluir hacia las fábricas. Tal excedente era, en verdad, una condición básica para que Rusia pudiese comenzar su plan de desarrollo económico. Lo sorprendente es que, en 1920, Rusia apenas disponía de la alimentación para sobrevivir miserablemente y, sin embargo, sólo ocho años más tarde ya tiene excedentes agrícolas tan voluminosos como para comprometerse en una política de desarrollo económico en gran escala. Este excedente agrícola fue el fondo de recursos reales que hizo posible las primeras inversiones desencadenando fuerzas acumulativas lo suficientemente dinámicas para generar un proceso de crecimiento capaz de mantenerse por sí mismo. Ahora bien, ¿cómo consiguió Rusia este resultado? ¿cuál fue el resorte eficaz que tocó para acrecentar con rapidez su producción agrícola y dar el primer paso en el proceso de su extraordinario crecimiento económico? Los economistas que, como Hans Singer, han estudiado este aspecto del problema están conformes en que ello fue posible, sobre todo, gracias a la reforma agraria que, al modificar el régimen legal de tenencia de las tierras, permitió un aumento oportuno y cuantioso en la producción.⁷ El proceso de sostenido y regular desarrollo económico que ofrece Rusia tiene una de sus más decisivas causas en esta reforma institucional. No puede desconocerse, por cierto, que el régimen de dictadura que impera en Rusia permite

⁶ Williamson y Buttrick, *Economic Development. Principles and Patterns*, p. 218.

⁷ Hans W. Singer, *Formulation and Economic Appraisal of Development projects*, p. 32.

a sus gobernantes obligar al pueblo a consumir menos y ahorrar más pero este hecho es independiente del efecto que una modificación institucional tuvo sobre la producción agrícola. Las estadísticas soviéticas hay que recibirlas y manejarlas con cuidado. Pero, aun prescindiendo de tales estadísticas, otras fuentes insospechables nos confirman que Rusia ha logrado crear un vigoroso mecanismo autoexpansivo de capitalización que le permite crecer de continuo sin necesidad de estímulos externos. Según los cuidadosos cálculos y reajustes hechos por el profesor norteamericano Bergson y sus colaboradores de la Universidad de Columbia, si Rusia conserva su actual tasa de crecimiento de la producción, que es de, más o menos, 7 % al año es posible que, hacia 1970, Rusia tenga el mismo producto nacional que Estados Unidos tuvo en 1950; pero, si se atiende al crecimiento demográfico, en 1970 el ingreso real *per capita* sería, en Rusia, de más o menos, un 60% del ingreso real *per capita* que tuvo Estados Unidos en 1950.⁸ En un artículo que no hace mucho publicó la revista del Lloyds Bank de Londres y que reprodujo *The New York Times* en su edición del 15 de abril de 1956, los economistas ingleses creen que, en 1963, Rusia igualará la producción industrial de Estados Unidos y se basan en que, durante el quinquenio 1950-1955, la producción industrial de Estados Unidos creció en 24 % mientras que la producción industrial de Rusia lo hizo en un 75 %

No puede negarse que los comunistas han comprendido mejor que Occidente la necesidad de modificar la estructura social para acelerar el desarrollo económico. Ahí reside, tal vez, el secreto de algunos de sus éxitos más espectaculares. Ahí puede que esté el fundamento del cambio económico que está experimentando China. Sería suicida para los pueblos occidentales negarse a aceptar esta verdad. Sería insensato cerrar los ojos ante la experiencia rusa. Tan insensato como si los rusos hubieran rechazado la tecnología norteamericana por ser de origen capitalista. Un pensador dijo que los filósofos se habían limitado a interpretar el mundo pero que el verdadero problema consistía en modificar el mundo. Los países insuficientemente desarrollados deben darse plena cuenta que el crecimiento económico impone alteraciones profundas en la estructura social y cultural. Éste es el precio —el duro precio, a veces— que los pueblos deben pagar por el desarrollo de sus economías. Cuerdamente no se puede pretender que un país adopte los métodos industriales de producción conservando intactas las instituciones propias de las sociedades pre-industriales. El verdadero problema consiste en llevar a cabo los cambios institucionales sin menoscabo de la libertad ni de la dignidad humana. Ésta es la tarea que pesa sobre la democracia y de la cual depende su destino.

⁸ Abram Bergson, *Soviet Economic Growth*, p. 12.

El desarrollo económico no es un proceso meramente material, mecánico o cuantitativo sino que, primera y fundamentalmente, lo es social, cultural y cualitativo. El Banco Internacional en una de sus publicaciones dice que el más formidable obstáculo al desarrollo económico radica en los hábitos que rigen el pensamiento y la conducta de los hombres.⁹ En verdad, el crecimiento de las economías no puede realizarse sin que la actitud de los individuos y las instituciones de la sociedad se adapten a las exigencias de una economía desarrollada o en trance de desarrollo. El ahorro y la inversión, claves del desarrollo económico, dependen, en gran parte, de los hábitos y del medio institucional. Si éstos no son propicios, la economía no puede crecer. ¿Cómo puede hacerlo una economía en que una proporción apreciable del mayor ingreso real *per capita* resultante de un impulso inicial se destina al atesoramiento en barras de oro o en billetes dólares? ¿Cómo puede desarrollarse económicamente una sociedad en que los ahorros rehuyen las inversiones socialmente productivas y se movilizan hacia inversiones de escasos méritos productivos para la sociedad? ¿Cómo puede crecer una economía donde las personas con más altos ingresos reales no ahorran o ahorran poco, prefiriendo aumentar sus consumos suntuarios? Para que el desarrollo económico prenda y continúe es indispensable que los hábitos y las instituciones favorezcan el ahorro y lo canalicen hacia aquellas formas de capitalización que la sociedad requiere para aumentar al máximo posible la producción y el ingreso real *per capita*. Si sólo se atiende a los aspectos visibles del desarrollo económico sin prestar atención suficiente a la promoción deliberada de los cambios adecuados en la estructura social, es probable que el desarrollo económico fracase, pues, de ordinario, se requieren estos cambios para que se establezca un proceso de crecimiento sustancial y continuo, capaz de sustentarse por sí mismo, susceptible de autogenerar los estímulos y fuerzas que aseguren su continuidad. Los cambios en la estructura social envuelven, por lo común, dolorosos sacrificios pero —repetimos— éste es el precio que deben pagar los pueblos cuando aspiran a un desarrollo económico rápido y suficiente. Es la destrucción creadora de que habla Schumpeter.¹⁰ Las sociedades no pueden crecer dentro de las viejas estructuras como tampoco puede hacerlo el hombre sin que su organismo entero sufra una modificación sustancial.

IV

Las generalizaciones son casi siempre aventuradas. Lo son aún tratándose de países que, como los de América Latina, tienen orígenes

⁹ International Bank for Reconstruction and Development, *Guidelines for Point 4*, p. 3.

¹⁰ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 101.

y tradiciones históricas comunes pero que, por otra parte, reciben la influencia diferenciadora de los múltiples factores que contribuyen a hacerlos distintos en el grandioso escenario geográfico y racial de nuestra América. Sin embargo, hay algunos hechos, estadísticamente establecidos, que pueden servirnos de base para intentar ciertas reflexiones sobre los aspectos sociales e institucionales de su desarrollo económico. Es éste un campo de estudio que aún se encuentra virgen de toda investigación sistemática de suerte que no puede extrañar si las reflexiones que siguen más que nada tienen el valor de simples sugerencias.

Las estadísticas elaboradas por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, dicen que en estos países la tasa de inversión bruta permanece prácticamente estacionaria en algo así como un 16 % del producto nacional. Esto no significa que la inversión deje de crecer en términos absolutos ya que si el producto nacional es mayor también lo es el 16 % que de éste se dedica a la inversión como que, por ejemplo, el 16 % de 2,000 es superior al 16 % de 1,000. Pero dicha comprobación estadística indica que América Latina, desde hace varios años, está ahorrando e invirtiendo sólo el 16 % de su producto nacional sin que se advierta tendencia a que este porcentaje, esta tasa, se eleve. Este hecho tiene un profundo alcance, pues señala una manifiesta debilidad en el esfuerzo capitalizador de los países latinoamericanos. A menos que las propensiones al ahorro y la inversión se alteren sustancialmente es difícil pensar que, en estas circunstancias, pueda América Latina gozar de un desarrollo económico más rápido. Si los países latinoamericanos desean crecer con más celeridad tienen que ahorrar e invertir una proporción más alta del producto nacional. De otro modo, el desarrollo económico debe ser lento: tendremos que demorarnos más años, muchísimos más años, en acercarnos al ingreso real *per capita* de que disfrutaban los países económicamente avanzados y que constituye el objeto de nuestras aspiraciones.

Si suponemos que se mantienen constantes las actuales tasas de inversión, ¿en cuánto tiempo lograría América Latina tener el ingreso real *per capita* de Estados Unidos? En otras palabras, ¿cuánto demoraría América Latina en tener los patrones de vida de aquel país? La CEPAL ha hecho cálculos al respecto que vale la pena conocer para darse cuenta del esfuerzo que deben cumplir los países latinoamericanos para obtener el crecimiento económico que anhelan. En América Latina el ingreso real *per capita* promedio fue, en 1953, de 248 dólares y el de Estados Unidos, de 2,000. Con las actuales tasas de inversión América Latina tardaría 42 años en alcanzar un ingreso real *per capita* igual a la tercera parte del que tenía Estados Unidos en 1953, o sea, 666 dólares. Demoraríamos 42 años en tener un ingreso real *per capita* superior, es cierto, en más de dos y media veces al que América Latina exhibe actual-

mente. Pero, si se toma en cuenta que el ingreso real *per capita* de Estados Unidos continúa creciendo a razón de 2% al año, resulta, entonces, que América Latina —según las cifras de la CEPAL— tendría que esperar 252 años para disponer de un ingreso real *per capita* que igualara a un tercio del de Estados Unidos.¹¹ El cálculo y los períodos de tiempo se modifican por completo si cambia la tasa de inversión. Si ésta sube del 16% actual a 20%, el ingreso real por habitante no crecería, como ahora, en 2.4 % al año sino en 4 % y, entonces, América Latina sólo tardaría 25 años en alcanzar la tercera parte del ingreso real que, en 1953, tenían, en promedio, los habitantes de Estados Unidos. Como puede apreciarse, en este caso se acortaría la distancia que, ahora, separa al ingreso real *per capita* de Norteamérica del ingreso real *per capita* latinoamericano.

El problema está, entonces, en acrecentar la tasa de inversión, para cuyo efecto se abren dos alternativas: el capital extranjero y el aumento del ahorro interno. Para que la tasa de inversión subiera al 20 % se necesitaría un aporte foráneo de 3,000 millones de dólares anuales en circunstancias en que, durante los últimos cuatro años, el aporte de capitales extranjeros a América Latina no ha excedido de los 500 millones de dólares por año. Como puede apreciarse, media un trecho muy ancho entre lo que sucede y lo que sería deseable sucediera. Esta circunstancia impide que, con criterio realista, se pueda pensar en el aporte de capital foráneo como única solución de nuestros problemas. El capital extranjero, si llega, lo será en cantidades insuficientes para que América Latina pueda tener una adecuada tasa de inversión.

Pero, de otro lado, las aspiraciones hacia mejores y más altos niveles de vida han prendido con tal fuerza en los pueblos latinoamericanos que la imposibilidad de satisfacerlas genera tensiones sociales y políticas peligrosamente explosivas que hacen urgente la necesidad de encontrar los medios que hagan posible acelerar la tasa del crecimiento. Éste es un imperativo categórico para América Latina.

En teoría, se puede aumentar el ahorro reduciendo el consumo pero, en la práctica, tal cosa no es factible cuando los niveles de consumo ya son precarios y el pueblo está organizado para defenderlos. En algunos de nuestros países hasta sería conveniente y justo aumentar el nivel de consumo de ciertas clases o grupos cuyas condiciones de vida son excesivamente bajas. Pero es posible reducir el consumo innecesario o superfluo de las clases que disponen de rentas altas como, asimismo, se puede pensar en que una proporción importante de los aumentos en el ingreso real *per capita* no se dediquen al consumo sino al ahorro. En ambos casos, se trata de problemas estrechamente relacionados con el medio social e institucional.

11 CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, p. 23.

Nadie puede desconocer que, en América Latina, hay instituciones y actitudes, hábitos o costumbres, que obstaculizan el crecimiento. Entre estos obstáculos se cuentan los consumos suntuarios de los grupos con rentas altas. Si las cuotas de ingreso destinadas a estos consumos pudieran canalizarse hacia inversiones socialmente deseables, puede que la inversión experimentara aumentos de importancia sin imponer sacrificios a los consumidores de rentas medias o bajas. El informe del Banco Internacional acerca de Nicaragua dice, por ejemplo, que si las personas que en aquel país perciben los ingresos más altos y que constituyen sólo el 1% de los que reciben rentas, destinaran el 10% de sus ingresos a la inversión, la tasa de ésta crecería en 50 %.¹² Por otra parte, a través del “efecto demostración” puede que el menor consumo suntuario de los ricos introduzca hábitos de austeridad en los grupos de rentas medias, favoreciendo el ahorro. En todo caso, como puede apreciarse, se trata de hábitos y costumbres que es preciso modificar si se desean condiciones propicias para un crecimiento regular y continuo, capaz de sustentarse por sí solo. Es obvio que en la reducción del consumo superfluo le corresponde un importante papel al sistema fiscal, que debe adaptar sus instituciones a las exigencias del desarrollo económico.

Otro obstáculo institucional para el crecimiento económico de América Latina radica en el régimen legal de tenencia de las tierras laborales. La reforma agraria es una necesidad desde el punto de vista del desarrollo de las economías latinoamericanas. Es, también, la condición previa para el éxito de la modernización de la agricultura. La reforma agraria no reviste el carácter demagógico ni revolucionario que, a veces, se le pretende atribuir. Para probarlo, basta decir que, en 1950, fue el Gobierno norteamericano el que planteó ante las Naciones Unidas la conveniencia de abordar, de inmediato, el estudio de este problema. Por su parte, Estados Unidos patrocinó reformas agrarias fundamentales en Japón y Corea del Sur. La reforma agraria japonesa de 1945 expropió las grandes propiedades a fin de dividir las y venderlas a quienes efectivamente estaban dispuestos a trabajarlas personalmente. La reforma eliminó, por completo, a los propietarios agrícolas que no cultivaban adecuadamente sus tierras o que permanecían ausentes de ellas.

La misión de las Naciones Unidas que estuvo en Bolivia antes de que se instaurara el Gobierno del señor Paz Estenssoro dijo que el sistema de tenencia de las tierras imperante en aquel país impedía “casi por completo el desarrollo de una agricultura progresiva”.¹³ Este mismo juicio es válido para todas o casi todas las naciones latinoamericanas.

¹² International Bank for Reconstruction and Development, *The economic development of Nicaragua*, p. 99.

¹³ United Nations, *Report of the United Nations Mission of Technical Assistance to Bolivia*, p. 53.

Latinoamérica aún soporta estructuras agrarias anacrónicas, coloniales, que de ninguna manera satisfacen las exigencias del desarrollo económico.

Respecto a Colombia, el Banco Internacional dice que la causa más importante en la baja productividad de la agricultura colombiana "es la anticuada y paradójica utilización de las tierras".¹⁴ Las tierras planas, arables, de buena calidad, son muy escasas, pero las que existen se destinan a la ganadería y, por lo general, pertenecen a propietarios "ausentistas", que viven en las ciudades. En cambio, la agricultura se practica en pequeñas fincas ubicadas, de ordinario, en terrenos montañosos y pobres. Cualquier intento de aumentar la productividad agrícola presupone, en Colombia, la reforma agraria. Esta reforma institucional aparece como un requisito previo e ineludible para incorporar la agricultura colombiana al ámbito de la tecnología moderna. El Banco Internacional así lo reconoce cuando dice: "Colombia mal puede soportar la subutilización de sus limitadas tierras arables. Ésta es, por tanto, cuestión de interés de toda la comunidad y no solamente del propietario particular. Si, por ejemplo —sigue diciendo el Banco Internacional— toda la tierra laborable de un país fuera de propiedad de una sola persona que insistiera en utilizarla para la ganadería, la nación se empobrecería. El mismo principio es aplicable cuando relativamente pocos propietarios hacen la misma cosa. Por ende —concluye el Banco Internacional— lo que se requiere con más urgencia es algún medio de inducir a los propietarios de las tierras de valle a que las laboren en forma más económica o para que dispongan de ellas en favor de otros que lo hagan."¹⁵

No es exagerado sostener que, mediante modificaciones institucionales justamente concebidas y aplicadas, el ahorro y la inversión pueden experimentar aumentos que contribuyan eficazmente a acelerar el ritmo del proceso de desarrollo y a establecer las bases de un mecanismo autoexpansivo de capitalización. Entre estos cambios institucionales destacamos la reforma agraria; otras medidas tendientes a la redistribución más igualitaria del ingreso nacional; la restricción de los consumos superfluos; los incentivos para acrecentar la cuantía de las ganancias que las empresas no distribuyen; la movilización de los ahorros disponibles hacia las inversiones de más alta productividad social, etc.

V

Refirámonos, ahora, al caso de un país determinado, el nuestro, Chile.

¹⁴ Banco Internacional, *Bases de un programa de fomento para Colombia*, t. II, p. 44.

¹⁵ *Ibid.*, p. 45.

El esfuerzo sistemático para impulsar el crecimiento económico se inicia en Chile el año 1938 durante el Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda. Este esfuerzo se orientó, de preferencia, hacia la construcción de algunas grandes obras llamadas a proporcionar los cimientos de la economía fabril, que se eligió como primer objeto del proceso de desarrollo.

Digamos, de paso, que, a menudo, se habla de industrialización y de progreso agrícola como si fuesen dos alternativas excluyentes cuando lo cierto es que, entre ellas, existe una relación de complemento y no de competencia. La alternativa sólo es de sucesión en el tiempo ya que, dada la escasez de sus ahorros, los países insuficientemente desarrollados tienen que optar entre una u otra actividad para dar comienzo a su crecimiento. En Chile se eligió la industrialización. Como se verá más adelante, la agricultura ha carecido del dinamismo suficiente para responder a los estímulos que le ha procurado la economía en desarrollo.

Chile ha debido crecer en medio de condiciones especialmente adversas.

En efecto, como reconoce la CEPAL, sobre Chile aún gravitan, como en ningún otro país latinoamericano, las perturbadoras y graves consecuencias derivadas de la gran crisis mundial que comenzó en 1930. Esta influencia se manifiesta, sobre todo, en el nivel de las exportaciones y en los términos del intercambio, o sea, en los precios relativos de lo que exportamos e importamos. Para apreciar todo el alcance de este último factor basta con hacer presente que, en el período 1949-54, dicha relación de precios fue sólo la mitad de lo que había sido durante 1925-1929, quinquenio que precedió a la crisis. Estos elementos, cuyos orígenes arrancan de la gran depresión, han constituido un poderoso freno para las fuerzas internas de crecimiento de la economía chilena.

La poco satisfactoria tasa de inversión es, en parte apreciable, reflejo persistente de las circunstancias desfavorables que acaban de mencionarse.

Aunque resulte fatigoso, conviene recordar las cifras correspondientes. En 1945, la tasa de inversión bruta fue del 10.5 %; en 1946, 9.5 %; en 1947, 12 %; en 1948, 12.5 %; en 1949, 14.6 %; en 1950, 11.5 %; en 1951, 12.1 %; en 1952, 11.3 %; en 1953, 10.8 % y en 1954, 8.2 %. La inversión de 1954 es la más baja de todo el decenio. Con esta tasa de inversión bruta del 8.2% el país no hace ni siquiera la inversión suficiente para conservar en el futuro el actual nivel de vida de la población y mucho menos puede pretender elevarlo. Para lograr un aumento en el ingreso real *per capita* equivalente a un 2% anual se estima necesaria una tasa mínima de inversión bruta del 17 %. En el año 1949 Chile estuvo muy cerca de esa tasa pero en 1954 sólo tuvo la mitad de la capitalización requerida, para alcanzar tal propósito. Este hecho sirve

para apreciar cuán lejos está hoy el país de disponer de una tasa de inversión satisfactoria. Es una de las tantas inquietantes incógnitas que la hora actual plantea a los chilenos. Y es una incógnita directamente relacionada con nuestro futuro económico. No puede silenciarse que en el descenso de la tasa de inversión cabe, también, responsabilidad directa y seria a la política fiscal, que ha aceptado la disminución en el porcentaje de los gastos públicos destinados a capitalizarse. En 1950, Chile capitalizó el 19.4 % de los gastos fiscales; en 1951, el 21.7 %; en 1952, el 20.5 %; en 1953, el 17.6 %; en 1954, el 19 % y, en 1955, sólo el 15 %.

A nuestra baja tasa de inversión se agrega que, además, ha descendido el producto por unidad de capital. La relación entre el capital del país y su producto ha ido disminuyendo desde 1946 hacia adelante. Se calcula que, en 1946, el capital de Chile era de 240,000 millones y que el producto nacional fue de 141,000 millones. Por tanto, la relación entre el producto y el capital alcanzó a 0.59. En 1953, esta relación descende a 0.53 ya que el capital de Chile, en ese año, se estimó en 302,000 millones y su producto en 159,000 millones. La alta relación alcanzada en épocas anteriores se explica por el intenso empleo que Chile debió hacer de su capital durante la segunda Guerra Mundial frente a la imposibilidad comercial de renovarlo o ampliarlo. Pero, el descenso en el producto por unidad de capital emana, sobre todo, de las mismas circunstancias exteriores adversas que mencionábamos hace sólo un instante.

Efectivamente, tal descenso está directamente relacionado con la reducida capacidad chilena para importar que, como se sabe, representa uno de los más graves obstáculos que conspiran contra el crecimiento de la economía chilena. Todos los países latinoamericanos perdieron capacidad importadora a consecuencia de la gran crisis de 1930, pero, con posterioridad, todos ellos, excepto Chile, recuperaron la capacidad perdida. En el período 1949-1954, la capacidad de importación de América Latina excedía en más de un 60 % a la capacidad de que disfrutaba antes de la crisis. Chile fue la única excepción a esta regla. En el período 1950-1953, nuestra capacidad para importar sólo era un 40 % de la que tuvo el país antes del quinquenio 1925-1929. Este hecho es el efecto de los elementos que ya se conocen: la baja en el nivel de las exportaciones y en los términos del intercambio.

Chile realiza su esfuerzo de desarrollo económico en medio de este conjunto de circunstancias altamente desfavorables. Agréguese a lo anterior que, como observa la CEPAL, el crecimiento de la economía chilena se ha visto, además, seriamente perturbado por los obstáculos institucionales que estorban el progreso de la agricultura chilena.

-Pero, no obstante todo esté cúmulo de factores adversos, los resultados distan mucho de ser desalentadores.

Durante el período 1945-1955 el ingreso real *per capita* aumentó, en Chile, en 2.3 % al año mientras que, en América Latina, lo hizo a razón de 3.3 % anual. Este dato, sin embargo, no justifica derivar conclusiones pesimistas si comparamos la condición chilena con la de otros países latinoamericanos. En Argentina el aumento del ingreso real *per capita* fue menor, 1.8 %, y en México fue igual, o sea, 2.3 % a pesar de que México ha experimentado un fuerte y rápido proceso de desarrollo.

Es verdad que Brasil, Colombia, Cuba y Venezuela superaron a Chile con tasas de 4 %, 6.4 %, 3.6 % y 4.4 %, respectivamente. Mas, no obstante, el ingreso real *per capita* de Chile es superior al de varios países latinoamericanos respecto de los cuales existen estadísticas. Según la CEPAL, en 1953 el ingreso real *per capita* fue, en Chile, de 311 dólares mientras que en Brasil sólo alcanzó a 224; en Colombia, a 226; en El Salvador, a 190; en Guatemala, 170 y en México, 208.

Por otra parte, los altos porcentajes de crecimiento de algunos países no indican que en ellos el bienestar promedio sea mejor que el nuestro, pues las cifras del ingreso real *per capita* y la tasa de su crecimiento nada nos dicen sobre la distribución más o menos igualitaria del ingreso nacional. Es perfectamente posible que el ingreso real *per capita* aumente y que, también, aumente la pobreza. El bienestar que el pueblo de cada país obtiene del ingreso nacional depende de la forma en que éste se distribuye entre los individuos. De ahí que, una vez más, insistamos en la prudencia con que deben hacerse las comparaciones intertemporales e internacionales de las cifras relativas al ingreso.

Finalmente, como ya lo dijéramos, el esfuerzo de desarrollo lo dirigió Chile hacia su industrialización y en este orden de actividad el avance es manifiesto e innegable. Entre 1938 y 1953, el índice de la producción industrial chilena aumentó en 137%. En el mismo período, la producción industrial de Estados Unidos creció en 180 %. Para emitir un juicio pensemos que Estados Unidos es un país en pleno desarrollo, con un dinamismo extraordinario, mientras que Chile está en trance de desarrollo y ha debido crecer en medio de condiciones particularmente adversas.

Estas reflexiones no pretenden demostrar que el crecimiento de la economía chilena ha sido suficiente y satisfactorio ni, tampoco, aminorar la magnitud del esfuerzo que Chile necesita continuar haciendo para proseguir su desarrollo sino que, únicamente, obedecen al sano propósito de apreciar los resultados en sus justos términos, sin optimismo ni escepticismo.

Para que Chile pueda crecer con una tasa más rápida se requiere

el aumento de su tasa de inversiones hasta que ésta llegue a ser de, por lo menos, el 17 % del producto nacional: hasta ahora, la baja capitalización ha impedido que el ingreso real *per capita* crezca con un ritmo mayor. Para que el proceso de desarrollo sea regular y continuo es preciso, además, suscitar o liberar fuerzas con dinamismo bastante que permitan a dicho proceso sustentarse por sí mismo.

VI

Algunos de entre los más importantes obstáculos que entorpecen el progreso de la agricultura chilena se relacionan con el régimen de propiedad de las tierras laborables, o sea, con lo que se denomina la estructura agraria. Como ya dijéramos, a veces se atribuye carácter revolucionario o demagógico a toda idea que tienda a la reforma de dicha estructura. Nada está más lejos de la realidad. Hemos visto que el Banco Internacional propicia dicha reforma; que otro tanto ha hecho el gobierno norteamericano al plantear este problema en el seno de las Naciones Unidas y al prestar su aprobación y concurso a las reformas radicales realizadas en Japón y Corea del sur; la Comisión económica para América Latina, por su parte, reconoce que el avance de la agricultura se ve entorpecido por obstáculos provenientes de su estructura. Y nadie podría pensar que el Banco Internacional, el gobierno de los Estados Unidos o la CEPAL tienen inclinaciones o finalidades demagógicas o revolucionarias. Tampoco las tienen quienes creen en la conveniencia de una reforma agraria que incorpore al cultivo tierras que no se trabajan o que sólo se cultivan extensivamente. Los suelos que permanecen al margen del cultivo o que se cultivan mal reducen la productividad media de la economía y, en consecuencia, retardan el crecimiento del ingreso real *per capita*, que constituye el objeto mismo del desarrollo económico. La reforma agraria resulta ser, así, una condición de este desarrollo. Es un caso típico en que la estructura institucional no corresponde a las exigencias del crecimiento y en que se precisa modificarla para que no lo dificulte sino que, por el contrario, lo estimule y favorezca.

La reforma agraria no pretende eliminar la gran propiedad agrícola por ser grande sino sólo en aquellos casos en que el suelo no se explota de modo adecuado. La reforma agraria tiende a la supresión del latifundio. El latifundio es la gran propiedad agrícola cultivada extensivamente, es decir, con mucha mano de obra y poco capital, recurriendo a sistemas primitivos y rudimentarios que se traducen en un bajo aprovechamiento del suelo.

En el polo opuesto al latifundio encontramos la propiedad agrícola pequeña o minúscula, denominada minifundio, que es tan anti-eco-

nómica como aquél. En este caso, las reducidas dimensiones de la propiedad no permiten el uso de máquinas u otros equipos mecánicos ni hacen posible que el propietario pueda vivir con los cortos ingresos que obtiene de su finca. La pequeña propiedad agrícola, al igual que el latifundio, entorpece el progreso técnico y el empleo de los otros medios susceptibles de elevar la productividad de la explotación agrícola. En ambos casos hay subutilización de la tierra laborable. En una y otra forma de propiedad los factores productivos no se organizan de manera que resulte el mejor aprovechamiento de los suelos.

La reforma agraria tiende a la creación de unidades de cultivo eficientes y aptas para recoger los progresos que ofrece la moderna tecnología agrícola. La reforma agraria tiene por objeto procurar el pleno empleo productivo de un bien tan escaso e importante como es la tierra cultivable. Por tanto, la reforma agraria no sólo comprende la modificación del régimen legal de tenencia de las tierras sino que el mejoramiento de todas las instituciones, sociales y económicas, que constituyen la vida rural como, por ejemplo, la tecnología, el régimen tributario, los problemas de conservación, el fomento de las industrias derivadas, etc.

La estructura agraria de Chile se caracteriza por la aguda hipertrofia de los extremos. Según las estadísticas disponibles, 2,806 personas son dueñas de 19 millones de hectáreas, lo que equivale a decir que el 1.5 % de los propietarios agrícolas son dueños del 75.1% de la superficie laborable. En el otro extremo, 130 mil propietarios son dueños de 608,000 hectáreas, o sea, el 72.3 % de los propietarios son dueños de tan sólo el 2.5 % de la superficie agrícola.

En cuanto a las tierras regadas, el 1.2 % de las propiedades agrícolas contiene el 59 % del área de regadío mientras que, en el otro extremo, el 6.3% de la superficie regada se distribuye entre el 81.3% del suelo agrícola.

Para apreciar el aprovechamiento efectivo de los suelos, son de sumo interés algunas cifras de un estudio hecho por la CEPAL en las provincias de Santiago y Concepción que, en conjunto, abarcan el 42.4 % de las tierras arables y el 74.7% del área de riego. De estas cifras se desprende que esta zona, aunque puede regar el 38.4 % de sus tierras, sólo cultiva efectivamente el 27.1 % de ellas, o sea, hay un importante excedente de suelos regados que no se aprovecha, cuya productividad se pierde para la economía nacional.

Lo más curioso y expresivo es que los predios de hasta 100 hectáreas cultivan toda su superficie regada y, además, tierras de rulo, mientras que los grandes propietarios de la zona siempre cultivan superficies inferiores a los suelos regados de que disponen. Estas cifras sirven para apreciar las posibilidades de expansión agrícola relacionadas con una modificación en el régimen de tenencia de las tierras. Demues-

tran, también, estos antecedentes que la reforma agraria responde a necesidades concretas. Es uno de aquellos reajustes institucionales necesarios, aunque duros, que impone el desarrollo económico.

La experiencia comprueba, además, que el latifundista de Chile, como el de todo el mundo en todos los tiempos, siente la tendencia al consumo suntuario y a destinar parte importante de sus ahorros a la adquisición de nuevas tierras en vez de invertirlos en maquinarias y equipos. El latifundista posee una mentalidad opuesta al progreso tecnológico, condición del desarrollo. La economía tiene que desprenderse de estos elementos desprovistos de la iniciativa y del dinamismo que se requieren para la continuidad del proceso de crecimiento.

Como dice don Pedro Aguirre Cerda en su obra sobre el problema agrario de Chile: "Si el propietario no cultiva la tierra, pudiendo hacerlo, y no saca de ella todo el provecho normal posible, corresponde al Estado ponerla en manos del que tenga voluntad para explotarla."¹⁶

Esto, nada más que esto, es lo que preconizamos quienes creemos que la actual estructura agraria de Chile está entorpeciendo el progreso de la agricultura y el desarrollo de la economía nacional. La falta de dinamismo de la agricultura chilena lo demuestra el hecho que el país haya debido recurrir a los mercados extranjeros para abastecerse en aceite comestible, oleaginosas, trigo, etc. La agricultura ha contado con el estímulo proveniente de la fuerte demanda surgida de una economía en desarrollo pero no ha sabido responder activamente a dicho estímulo. La entrega de las tierras a quienes están realmente en condiciones de trabajarlas crearía alicientes que redundarían en una más alta productividad de la explotación agrícola, en un mejor aprovechamiento de los suelos laborables, en un aumento del ingreso real *per capita*, en mayores ahorros e inversiones, en el robustecimiento del proceso acumulativo en que descansa el desarrollo económico.

Estamos ciertos que la reforma agraria es el complemento, indispensable de todo intento destinado a mejorar el nivel tecnológico de la agricultura. El progreso técnico de la agricultura es incompatible con la existencia de grandes superficies fértiles que no se cultivan pudiendo hacerlo. La naturaleza del latifundio y la mentalidad de sus propietarios hacen poco verosímil que se les pueda incorporar a iniciativas de esta especie.

VII

Como ya lo dijéramos, el desarrollo de las economías no se lleva a cabo en el vacío sino en una matriz que contiene valores sociales y culturales que pueden facilitar o impedir que el proceso de crecimiento

¹⁶ Pedro Aguirre Cerda, *El problema agrario*, p. 232.

adquiera la velocidad y continuidad necesarias. Cuando el sistema social y cultural opone obstáculos al progreso hay que modificarlo o destruirlo si es que, en realidad, se desea progresar. Por esta causa, el desarrollo económico es un proceso revolucionario.

Quiero, a este respecto, reproducir palabras de un estudio sobre problemas de desarrollo económico en que, a petición del Secretario General de las Naciones Unidas, tuve, en 1951, la alta honra de participar, en Nueva York, junto a reputados economistas extranjeros.

Dicen así: "No se puede lograr un progreso económico rápido en un país, a menos que todos sus dirigentes en general, ya sean políticos, maestros, ingenieros, jefes de empresas industriales y comerciales, líderes sindicales, sacerdotes o periodistas, deseen el progreso económico del país y estén dispuestos a aceptar las consecuencias de la creación de una sociedad en la que se eliminen los privilegios económicos, políticos y sociales. Por el contrario, si existen los dirigentes y el anhelo público de progresar, todos los problemas de desarrollo económico pueden resolverse. Deseamos recalcar que las masas populares siguen la pauta que les señalan los que ejercen autoridad sobre ellas. Cuando los dirigentes son reaccionarios, egoístas y corrompidos, las masas, a su vez, se desalientan y aparecen carentes de iniciativa. Pero, si los dirigentes se ganan la confianza del país y se aplican vigorosamente a extirpar los privilegios y las flagrantes desigualdades, pueden inspirar en las masas un entusiasmo por el progreso que allane todos los obstáculos."¹⁷

El desarrollo económico constituye el único medio de satisfacer las legítimas aspiraciones de mejoramiento del nivel de vida de nuestros pueblos. En los tiempos que corren, la paz social no puede obtenerse sin difundir el bienestar hacia todas las clases. La desesperación que nace de la pobreza y de la miseria sólo puede eliminarse haciendo desaparecer la miseria y la pobreza que la originan. Para dar y asegurar el bienestar económico de todos se precisa, pues, del desarrollo económico y, para lograrlo, hay que modificar o eliminar las instituciones que lo retardan o entorpecen.

¹⁷ Alberto Baltra Cortés, D. R. Gadgil, George Hakim, Arthur Lewis y Theodore Schultz, Naciones Unidas, *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados*, p. 16.