

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION.  
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS



# El Desarrollo Económico y la Política Agraria

Prof. J. K. GALBRAITH

El Prof. Galbraith de la Universidad de Harvard, invitado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, dictó 3 conferencias en los días 19, 20 y 21 de agosto de 1958, sobre los siguientes temas:

- 1) Aproximaciones a los problemas del Desarrollo Económico.
- 2) Inflación y Desarrollo Económico.
- 3) La Política Agraria en los países menos desarrollados.

Este número recoge dichas conferencias corregidas por el Instituto, según el texto de las referidas exposiciones.

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1960



El profesor J. K. Galbraith nació en Iona Station, Ontario, Canadá, el 15 de octubre de 1908. Se graduó en el Colegio de Agricultura de la Universidad de Toronto en 1931 y obtuvo una beca Giannini en la Universidad de California. Recibió el grado de Ph. D. en Economía de la Universidad de California en 1934. Fue instructor y tutor en la Universidad de Harvard de 1934 a 1939 y miembro en la Universidad de Harvard de 1934 a 1939 y miembro del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales de la Universidad de Cambridge de 1937-38. En 1939 y 1940 fue Profesor Auxiliar de Economía en Princeton y en 1940 Economista Jefe de la American Farm Bureau Federation. En 1940 fue también Ayudante de Chester Davis, miembro agrónomo de la National Advisory Commission.

De 1941 a 1943, fue ayudante y delegado administrador de la Oficina de Administración de Precios y como tal organizador y el primer jefe ejecutivo de las operaciones de control de precios en la Segunda Guerra Mundial. De 1943 a 1948 fue miembro de la Mesa de Editores del Fortune Magazine de la cual estuvo ausente con permiso en 1945 para desempeñarse como director del Strategic Bombing Survey de Estados Unidos donde fue uno de los principales diseñadores de sus ahora famosos informes. En 1946 obtuvo nuevamente un permiso más breve, para actuar como Jefe de la Oficina de Economic Security Policy en el Departamento de Estado.

Fue premiado con la Medalla de la Libertad por sus servicios en The United States Strategic Bombing Survey por el Secretario de Guerra y obtuvo el Certificado de Mérito del Presidente otorgado por el Presidente Truman por sus servicios en el control de precios. El es, posiblemente, uno de los pocos civiles que ha recibido los dos premios.

Desde 1948 es instructor y Profesor de Economía en la Universidad de Harvard. En 1950 fue miembro de la comisión de Integración de Refugiados en la vida alemana.

Además de escribir para el Fortune Magazine durante varios años ha sido un colaborador regular de The New York Times Book Review y ocasionalmente de Harper's, The Reporter, Atlantic Monthly y otras revistas. Es autor de un gran número de artículos técnicos y científicos de economía agrícola y escribió el capítulo de Monopolio y Concentración del Poder Económico del Ensayo de Economía Contemporánea publicado en 1948 por la Asociación Americana de Economía.

Entre los artículos publicados se encuentra "The Disequilibrium System" (American Economic Review, Junio de 1947) considerado comúnmente como el análisis teórico definitivo de la política de movilización en la Segunda Guerra Mundial. Es autor de "Recovery in Europe" (1946) de la Asociación de Planificación, donde en importantes aspectos anticipó la necesidad de la ayuda del Plan Marshall.

**El Prof. Galbraith ha publicado los siguientes libros:**

**Modern Competition and Business Policy** (con H. S. Dennison). Oxford University Press, 1937.

**Economic Effects of the Federal Public Works Expenditures.** National Resources Planning Board, 1940.

**A Theory of Price Control,** Harvard University Press, 1952.

**Marketing Efficiency in Puerto Rico,** Harvard University Press, 1955, (con R. Holton y otros).

**The Great Crash,** Houghton Mifflin Co.

**American Capitalism,** Houghton Mifflin Co., 1952.

**Economics and the Art of Controversy,** Rutgers University Press.

**The Affluent Society,** Houghton Mifflin Co., 1958.

## EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA POLITICA AGRARIA

### I

Es, en verdad un gran placer y, a la vez, un gran honor para mí estar aquí, porque tengo la impresión de que solamente un auditorio muy tolerante y que se ha propuesto tratar con gran cortesía a un profesor visitante, concurrirá a escucharlo hablar en una lengua diferente de la propia, ya que es algo muy aburrido el tener que escuchar a alguien en una disertación académica, una disertación que se prolongará bastante y que se desarrollará en un idioma extranjero. Puedo reconfortarlos sólo en un aspecto, o mejor dicho, en dos aspectos: Puedo reconfortarlos, en primer lugar, manifestándoles que por más infortunada que resulte esta disertación en inglés, será mucho mejor de lo que resultaría de hablarles yo en mi español; en segundo lugar, les diré que descubrirán Vds. lo admirable que es el idioma español, porque, de vez en cuando, el Prof. Iglesias va a resumir lo que digo y verán Vds. entonces, que lo que me lleva cinco minutos en decir, le llevará a él nada más que un minuto en resumir. De modo que podrán Vds. congratularse de tener un idioma tan admirablemente económico.

Me propongo esta noche, hablar sobre una cuestión que me ha tocado muy de cerca en los últimos 5 ó 6 años y es la evolución de las ideas acerca de los problemas del crecimiento y del cambio económicos. De lo que quiero hablar particularmente es de estos problemas, los problemas del desarrollo económico, de acuerdo a la manera en que actualmente se está estudiando la teoría de la evolución y la forma de aplicar esa teoría a los países subdesarrollados. Y en este sentido, cabe destacar que vengo a Montevideo, al Uruguay, un país que, desde el punto de vista mundial, posee un nivel relativamente alto de desarrollo y un standard de vida relativamente elevado y que por lo tanto vengo de un país desarrollado a otro país desarrollado para compartir los puntos de vista que tienen ambos países cuando dirigen la mirada hacia países menos desarrollados que el propio; Vds. hacia las partes más nortefías del continente sudamericano y nosotros hacia Asia y África; y lo que yo, de mi parte, quiero realizar esta noche, es exponer a Vds. algunos puntos y algunas ideas que creo han surgido de los 5 ó 10 años de una discusión muy intensa que, sobre este problema, hemos tenido

en los Estados Unidos y luego invitarles para que hagan sus sugerencias respecto de estas ideas. Tengo la sensación de que nos encontramos en una época en que estamos percibiendo algunos errores, algunas equivocaciones que se han producido en la discusión del desarrollo económico y yo quisiera considerar cuáles son estos errores. Me doy además cuenta de que esto es una mesa redonda, lo cual significa una advertencia sutil al profesor de que debe dejar hablar también a los demás.

Se me ocurre —y creo que es una apreciación razonable— que la moderna discusión del desarrollo económico comenzó en 1949, siguiendo al Mensaje Anual sobre el Estado de la Unión, al Congreso del año 1948 en que el Presidente Truman propusiera un nuevo y audaz programa de ayuda a los países sub-desarrollados del mundo; de esta propuesta, como de muchas propuestas, creo que se tomó nota pero no se consideró que debía tomársela en serio. Pero, repentinamente, la idea tomó vuelo como algo nuevo e importante y se extendió a todo el mundo. Todas las otras cosas que dijo el Presidente Truman en esa ocasión se olvidaron y la expresión “Punto 4” se volvió un símbolo de toda esta discusión. Es muy interesante estudiar por qué se ha producido esto. Se me ocurre que hay detrás de ello cierto sentido de estrategia. Estoy seguro de que muchas veces tiene algo que ver el miedo al comunismo, que es una especie de sostén de la regla áurea de nuestro tiempo. Nada impulsa a tanta gente a comportarse tan bondadosamente, como la preocupación en cuanto a lo que dirán los comunistas, en caso contrario. Tengo la impresión, más aún, estoy seguro de que esta noción de ayudar corresponde a un cierto sentido de culpabilidad que existe en muchos rincones del alma americana, del alma norteamericana, un cierto sentido de desazón por ser demasiado ricos, y la ayuda es una manera de aliviar ese estado de conciencia; de cualquier manera, creo que todas estas explicaciones están, probablemente, un poco desacreditadas.

Yo creo, y es justo consignarlo, que influye en todo esto, algún sentido de compasión, de idealismo genuino, el mismo sentido de idealismo que llevó, en el siglo pasado, a misionarios médicos a trasladarse a rincones oscuros del mundo. Sea como sea, esto en primer lugar fue lo que dio el impulso inicial a la discusión; y la discusión comenzó con la noción de que se podía fomentar el desarrollo económico por medio de la divulgación del conocimiento técnico.

El primer punto del programa trataba de la divulgación, acerca de la asistencia técnica y, en esta primera parte de la discusión, se puso mucho énfasis sobre este aspecto de la discusión, tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido, en la Europa Occidental y, en general, en el resto del mundo. Esta parte de la discusión seguramente fue errónea. En mi opinión, se basó en dos fundamentos: Primero, en la idea equivocada de que existe alguna especie de barreras —cuya naturaleza no se conoce muy bien a la circulación de los conocimientos alrededor del mundo, ya se trate de cono-

cimientos de ingeniería, agrícolas o científicos y que estas barreras pueden ser vencidas y que entonces en todo el mundo se entraría en un período de gran prosperidad. Según esta teoría, hay algo que impide que el conocimiento de la moderna técnica agrícola llegue al Paraguay y si se la pudiese hacer llegar allí, ese país sería tan próspero como el Uruguay. El segundo error consistía en pensar que se podía exportar conocimiento técnico exportando especialistas agrícolas, ingenieros y profesores universitarios, lo cual sería naturalmente muy barato. Los profesores universitarios son, después de todo, una mercadería muy poco costosa y, por lo tanto, esa política no sólo tendría la ventaja de ser muy efectiva sino también la de ser muy económica. Pero, como ya he dicho, ésta fue una etapa pasajera. Se vió que la asistencia técnica desempeñaba un papel y, de ninguna manera un papel insignificante, pero que esa asistencia técnica debía ser complementada rápidamente con algún otro elemento. Y en la etapa siguiente de esta discusión, se puso el énfasis sobre el más obvio de estos elementos, o sea, la ayuda capitalista.

¿Qué es lo que distingue al país sub-desarrollado del país desarrollado? Uno de los factores más evidentes es la escasez de recursos de capital; los ahorros son pequeños e inseguros, la colocación de créditos no es sólida y, por lo tanto, es difícil obtener los recursos necesarios para la inversión y es notable observar en qué forma, en los países desarrollados, hemos llegado a medir el progreso anual por el monto de lo invertido. ¿Cómo medimos la razón de crecimiento en el Uruguay o en los Estados Unidos? Por la razón anual de la formación de capital. Desde la última guerra, hemos podido observar comunidades que han crecido rápidamente como Alemania Occidental y Noruega. ¿Por qué decimos que han crecido rápidamente? Porque han estado invirtiendo de un 20 a un 25 % de su producto nacional. Y hemos visto otros países que han crecido en mucho menor grado. De grandes países como la Argentina decimos que no han crecido tan rápidamente como quizás pudieran hacerlo, porque su proporción de inversión ha sido muy baja. Hemos llegado a concentrarnos sobre la razón de inversión o sobre la razón de la formación de capital y a considerar a estos elementos como la esencia del problema; y cuando se terminó la ola de preocupación acerca de la ayuda técnica, esos elementos llegaron a ser el centro de la discusión y siguen siéndolo.

Estoy seguro de que, como medida del crecimiento, el nivel de la inversión de capitales corresponde a la experiencia de los países avanzados, tales como los Estados Unidos y también estoy completamente seguro de que la manera más directa, dentro de lo posible, de llevar a un máximo la razón de crecimiento es llevar a un máximo el volumen de la inversión de capitales. Después de todo, la razón de formación de capital, así como la razón de incremento de la población y el número de personas empleadas en la fuerza laboral, en una palabra, la forma como trabaja la gente, son

elementos que se puede hacer variar y, por lo tanto, el énfasis puesto sobre estos elementos es algo propio de los países desarrollados.

Tengo la impresión, sin embargo, de que estamos comenzando a darnos cuenta de que al colocar el énfasis sobre esos elementos, en las partes menos desarrolladas del globo, estamos partiendo de una experiencia que puede no haber sido la apropiada para generalizaciones. Pudiera ser que esa experiencia no fuera, en la generalidad de los casos, adaptable a los países más pobres, a los países menos desarrollados. Y empezamos a ver que, específicamente, hay otros tres elementos que, junto con el capital, son importantes para el desarrollo de estos países; quizá no sean más importantes que la provisión de capital, ya que sin capital nada se puede hacer, pero son por lo menos igualmente importantes. El segundo y el tercero de estos elementos guardan alguna relación entre sí, mientras que el primero es algo más bien independiente. Es éste el problema de la organización, de los auspicios bajo los cuales se deberá realizarse el desarrollo.

Yo diría que el problema de los auspicios bajo los cuales se deben efectuar las tareas económicas es uno de los primeros problemas de los países pobres y uno de los grandes problemas no resuelto. Y es un problema que que recién ahora estamos comenzando a enfocar bien. Hasta ahora no ha habido una tendencia en el sentido de resolver la cuestión ideológicamente. La mitad de la humanidad dice que no existe aquí ningún problema. La tarea debe recaer sobre la empresa privada. Si todas las demás circunstancias son satisfactorias, se generará un tipo de empresa particular que se hará cargo de esas tareas de construir fábricas, de administrar haciendas agrarias o construir fábricas textiles. La otra mitad de la humanidad también es del parecer de que no existe aquí ninguna dificultad. El desempeño de esas tareas es, dicen, la función del moderno estado socialista. Es la tarea indicada para que el estado la realice dentro de un marco de planificación social.

Yo he recibido la impresión, una impresión por demás fuerte, y particularmente en países como la India, de que ninguna de estas dos posiciones es una solución. Aquellos que sostienen que la empresa privada debe realizar la tarea o es capaz de realizarla, pasan por alto tales fenómenos como el hecho de que, en la India, las empresas privadas no han logrado obtener, en los últimos cien años, más que alrededor de un millón de toneladas de acero, menos de un tercio, menos de un quinto de lo que, en el mismo período, ha obtenido el Canadá que no cuenta más que con una pequeña fracción de la población de la India. Será evidente para algunos, quizá, que los británicos obstaculizaron el desarrollo de la industria del acero; a mí esto me parece dudoso. La verdad es que no existe y no ha existido en la India el tipo de empresa capaz de realizar esta tarea y, por lo tanto, la persona que proclama que hay que dejar esa tarea a la empresa privada está invitando al gobierno hindú a tomar sobre sí un riesgo enorme; y como

allí, el desarrollo económico es un imperativo categórico, algo que debe tener lugar indefectiblemente, no se le puede pedir al gobierno hindú que asuma ese riesgo, lo cual sería demasiado peligroso. Por otra parte, es bien claro que en un país muy pobre, de recursos económicos limitados, lo más probable es que también haya recursos públicos y administrativos limitados. También creo que es evidente que un servicio estatal no puede dirigir una empresa industrial, ya que los moldes y los procedimientos de los servicios estatales son mucho más lentos y más rutinarios que los que se requieren en una hacienda industrial. Nos encontramos abocados, pues, al problema de encontrar, en algún punto intermedio entre la empresa privada de formación insegura, por una parte, y el socialismo parlamentario con su grave dificultad administrativa, por otra, alguna forma de organización capaz de asumir la tarea sobrehumana del moderno desarrollo industrial. Y no me parece de ninguna manera seguro que ese descubrimiento ya haya sido hecho. Tengo la impresión de que valdría la pena un examen mucho más profundo de la experiencia que han hecho países como el Uruguay y Chile que han encontrado una forma de organización de corporaciones públicas bastante exitosa. Probablemente, la mejor experiencia que se puede encontrar, en este sentido, la constituyen las empresas que, en vuestro país, en Chile y en la Argentina, siempre que se las considere en su forma mejor y más favorable, se han mostrado capaces de desarrollar una integridad, una eficiencia y una capacidad para desempeñar importantes tareas económicas. Pero no se debe interpretar esto como que ésta sea una solución o que sea una de las mejores.

Deberemos ahora estudiar, siempre dentro de los problemas del desarrollo económico, el problema siguiente al de la provisión de capital, aunque igual en importancia. Este punto es la necesidad de utilizar, dentro de cada país, las extraordinarias reservas existentes en la población y que constituyen grandes recursos económicos y que pueden ser aplicados a fines económicos. Hay muchos países en los que el nivel cultural es tan bajo que obstaculiza el desarrollo económico y, en estos países, la primera precondición, es naturalmente, la de tener un pueblo con un mínimo de educación, un mínimo de alfabetismo, un mínimo de esa actividad mental que se produce como consecuencia de la educación. Si las grandes masas del pueblo son analfabetas, ignorantes, miserables o se encuentran fuera del sistema económico debido a su incapacidad mental o educacional, es evidente que el desarrollo económico no los afectará particularmente. Pero eso se verá en un instante. Si, en el Siglo XIX, se le hubiera preguntado a algún gran filósofo anglosajón como Mill o Bentham, o a un gran educacionista latinoamericano como Sarmiento, cuál era la necesidad más imperiosa para un país en crecimiento, hubieran tenido una respuesta única: la educación. No hubiera propugnado una inversión en cosas materiales, sino una inversión en el hombre. Ahora, en el Siglo XX, tan preocupados estamos con el

papel desempeñado por el capital en los países desarrollados, que no nos hemos dado cuenta de que, en muchísimas partes del globo, todavía imperan las condiciones propias del Siglo XIX. Y no nos hemos dado cuenta que aquello que es regla general en nuestros países de alto nivel de alfabetismo popular, no es sino una excepción en muchas regiones del mundo; y creo que hemos cometido un error que no se hubiera cometido hace cien años, al invertir en capital material, en lugar de propugnar las inversiones en aspectos personales. Y creo que existe por lo menos la posibilidad, si no la probabilidad de que el debate de los últimos diez años haya provocado, en algunos países, un retroceso en su ritmo de desarrollo; que en países como Haití, los escasos recursos existentes se han invertido en la construcción de monumentos de tipo material, como ser carreteras, edificios públicos, algunas fábricas, mientras que en el Siglo XIX, esos mismos recursos se hubieran invertido en escuelas, en la enseñanza; y creo también que la precondition del desarrollo de esos países hubiera sido la creación de un número cada vez mayor de habitantes alfabetos y suficientemente sanos, los que, a su vez, podrían haber avanzado hacia la etapa siguiente; en una palabra, que la preocupación hacia el capital material en el Siglo XX hizo que el desarrollo se desviara de su curso normal. Me . . parece, asimismo, que cada vez hay más comprensión de este problema. Vemos, por ejemplo, que en la India, una parte considerable de los recursos del segundo plan quinquenal se han invertido en el programa de desarrollo de las aldeas. Con ello se trata de sacar a la aldea hindú de su aislamiento secular, aislamiento que es imposible concebir para los habitantes del Mundo Occidental. Existen en número de 600.000 y ninguna cuenta con una línea telefónica, muy pocas tienen una Oficina de Correos, muy pocas una carretera. Y lo que el gobierno hindú trata de realizar es hacer entrar a esas aldeas en la comunidad y fomentar dentro de ellas, algún rudimento de educación, sobre todo de educación técnica. Con todo, tengo mis dudas de si no hay demasiada preocupación, aún en este programa, por mejorar el standard de vida en lugar de mejorar la precondition para todo lo demás.

Llego ahora al último punto de la discusión, el cual, creo, también tiene importancia. En las etapas primitivas de la discusión del desarrollo económico, hubo una fuerte tendencia en el sentido de decir: "Marchemos adelante con el desarrollo, con el crecimiento económico; dejemos a un lado los problemas de la reforma social, de la justicia social; más aún, dejemos a un lado todos aquellos problemas que se pueden resolver por medio de un incremento de la producción; una vez que la producción se encuentre en expansión, seguiremos el ejemplo de los Estados Unidos, que no ha procedido nunca a una redistribución de la riqueza, lo cual es algo difícil de realizar, pero sí a una redistribución del incremento de la riqueza, lo que es algo más fácil". Dije hace un instante que el desarrollo necesitaba de la participación de las grandes masas del pueblo cuyas energías deben

ser aplicada. Y creo que cada vez estamos comprendiendo con más claridad —por lo menos así lo espero— que en muchos países del mundo imperan condiciones que no permiten que esas energías sean libradas o recompensadas, debido a la existencia de instituciones políticas o económicas que no ofrecen oportunidades; países donde instituciones esencialmente feudales, sistemas feudales de propiedad de la tierra, sistemas feudales de la burocracia estatal, gran desigualdad en la distribución de los ingresos, significan que una parte muy grande de los ingresos de la comunidad se distribuye entre una fracción muy reducida que no debe desarrollar un gran esfuerzo, mientras que grandes masas del pueblo permanecen virtualmente sin retribución por sus esfuerzos, de modo que un aumento de su producción no les reporta ganancia alguna. Por lo tanto, y de acuerdo con la teoría capitalista más trillada, esas masas no sienten ningún incentivo para realizar esfuerzos y vemos así que cierta democracia económica, si se me permite utilizar ese término, cierta recompensa, cierta seguridad por parte del individuo de que gozará del fruto de su esfuerzo, constituyen también una de las precondiciones esenciales para el desarrollo.

Vemos, pues, que es un error y un paralogismo sostener que la reforma, el cambio, la justicia social deba esperar el advenimiento de un desarrollo. En muchas partes del mundo, la reforma es una precondición del desarrollo. Una vez más, vemos esto en la India donde las reformas seguramente no son completas, pero donde hace 50 años o aún hace 25 años, el hindú promedio trabajaba, de una u otra manera, ya fuera para los príncipes o para toda una multiplicidad de terratenientes que extraían su ingreso. A veces, había hasta 8 ó 10 estratos de propietarios en el sistema hindú o el sistema británico. (Mi opinión personal es que los ingleses tuvieron, en general, una influencia progresista más bien que retrógrada sobre la India, pero los hindúes discrepan algo con esta posición). En la actualidad, como he dicho, el cambio todavía no es completo pero sí tenemos una situación en que el hindú promedio tiene alguna esperanza, algún acceso a la economía de la que forma parte, algún sentido de participar en ella y, por lo tanto, una parte del aumento de la fuerza, tanto política como económica de la India se debe relacionar, indudablemente, con el hecho de que se ha sacrificado a los príncipes. Se les ha reducido en tal forma que han debido formar gremios para defender sus pensiones, etc.

También, si deseamos obtener más material empírico, podríamos dirigir la mirada a una zona algo sombría del globo que, desgraciadamente, ha figurado, en las últimas semanas, con harta frecuencia, en los cables noticiosos y probablemente seguirá figurando allí durante algún tiempo: me refiero al Medio Oriente. En esta parte del mundo encontramos un laboratorio muy interesante para el estudio de este problema. Tenemos en Israel un país que, incidentalmente, no sufre escasez de capital; no tiene petróleo pero tiene, en la colectividad judía de Nueva York, un buen susti-

tuto; y tenemos a los países árabes que tampoco sufren de escasez de capital, ya que poseen los yacimientos de petróleo más grandes del mundo; en cuanto a otras facilidades, son menos generalizadas en esos países, ya que se trata de países arenosos y rocosos. En Israel, tenemos a uno de los países de desarrollo más rápido en el mundo y, a pesar de una muy buena provisión de capital, creo que no es aventurado decir que en países como la Arabia Saudita casi no existe el desarrollo. ¿Por qué? ¿Dónde está la diferencia? Creo que es una buena oportunidad de aplicar un punto o dos puntos de los que acabo de explicar. El pueblo de Israel representa quizás la inversión más intensa que se haya efectuado jamás en las personas. He aquí una población que refleja una enorme inversión en capital humano. El gobierno isreelí, entendiéndolo así, toma las medidas necesarias para que, cuando otras y menos privilegiadas inmigraciones llegan al país, como ha sucedido en años recientes y procedentes del litoral mediterráneo, invertir en las personas; las manda a la escuela, las incorpora al ejército, les asegura un rápido contacto con la instrucción moderna; y tenemos en Israel un pueblo que en forma singular, participa en la economía de la cual forma parte. No se siente excluido ningún israelí. Se tiene hasta la impresión de que esta participación lleva a los israelíes a formas muy extensivas de la cooperación. En los países árabes, en cambio (yo no supongo que los árabes sean inherentemente o intrínsecamente menos sagaces o menos capaces que el pueblo judío, que los judíos; los árabes pueden seguramente hacer tanto como casi cualquier otro pueblo del mundo), los países árabes, digo, tienen una población en la cual se ha hecho esencialmente poca o ninguna inversión en la educación y tenemos un pueblo que vive excluido de la economía. Desde hace siglos, son países feudales, donde la renta económica afluye a un grupo muy reducido del pueblo y aún en la actualidad, con capital en cantidades bastante amplias, tienen una velocidad muy baja de desarrollo.

Hablando de estos problemas surgen algunas cuestiones muy dificultosas, pero tengo también la sensación de que podemos con todo debatirlos, si hemos de atacar con seriedad el problema del desarrollo económico, lo que efectivamente debemos hacer. No podemos demorar más estas discusiones y seguir teniendo fe suficiente en el imperio de la razón. Esto concluye mi disertación inicial.

## II

El tema al que quiero referirme esta noche es un problema de todas las economías y de todas las culturas y, en algunos aspectos, creo que es el problema más persistente y difícil de la moderna vida económica: el problema de la inflación. Creo, también, que es el problema al que he dedicado

una parte mayor de mi vida que a ningún otro problema, tanto en la faz práctica, como administrador de precios en los Estados Unidos, durante la Guerra, y, más aún en mis escritos en los cuales he tratado ese tema con mayor amplitud que ningún otro.

Henry Adams, cuando había alcanzado una edad muy avanzada, echó una mirada retrospectiva sobre la gran cantidad de Historias que había escrito y decía que se estremecía al verlas. Pues bien, yo miro la cantidad de trabajo que he escrito acerca de la inflación y, a pesar de que no soy tan viejo como Henry Adams, también me estremezco y me estremezco aún más por el hecho de que hay ciertas inconsistencias entre lo que solía pensar y lo que pienso ahora; no los incomodaré a Vds. con aquello que solía pensar.

La tesis que quiero someter a Vds. esta noche es, en pocas palabras, que hay un tipo de inflación que está relacionado con el estado del desarrollo de cada país y que la naturaleza del problema de la inflación es diferente en los distintos países, dependiendo esa naturaleza de la naturaleza de su desarrollo económico y del estado de sus instituciones. La mejor manera de ver esto es echar una breve mirada sobre el origen y la naturaleza de la historia de las ideas acerca de la inflación. Y entonces, podremos corregir un error muy común que se comete con respecto a estas ideas y ver que estas ideas mismas fueron un aspecto del desarrollo de los países en que se originaron.

Quiero empezar con las ideas acerca de la inflación que se emitieron digamos treinta años atrás, con anterioridad a la gran Depresión.

Con el término de inflación monetaria —sólo para dejar este punto bien aclarado— me refiero a un aumento persistente y continuado de los precios, ni más ni menos, o una disminución persistente y continuada en el poder adquisitivo de la unidad monetaria. Si se hubiera preguntado hace, por ejemplo, treinta años, al comenzar la gran Depresión, cuál era la causa de la inflación, la mayoría de los economistas en la mayor parte de los países del mundo hubieran contestado: un aumento en la provisión de dinero. El nivel de precios se consideraba como una función de la provisión de dinero con un ajuste correspondiente al aumento en el volumen del intercambio; y ésta fue la fuente subyacente de la famosa ecuación cuantitativa de Irving Fisher que demostraba que el nivel de precios, hecho el ajuste por concepto del volumen de intercambio, variaba proporcionalmente con la provisión de dinero y la velocidad de circulación del dinero. Si se producía un incremento en la provisión de dinero, como consecuencia de la entrada de oro o de la expansión de la emisión del Banco Central, los precios subían. Si el país estaba perdiendo oro, perdiendo moneda convertible, si el Banco Central contraía la emisión de dinero, los precios bajaban. Esta era la sencilla explicación del nivel de precios, de las causas de la inflación y tuvo una influencia muy grande y muy profunda no sólo sobre

la mente de los economistas sino del público en general; tan profunda fue esa influencia que, en 1932-33, cuando Roosevelt estaba planeando la expansión de la emisión de dinero, hubo temores de una inflación en los Estados Unidos, aún cuando se estaba en esos momentos en el punto más bajo de la Depresión y millones de personas —doce, trece millones— estaban sin empleo.

Esta forma de encarar el problema de la inflación sufrió un cambio importante durante la década de los 30, mayormente bajo la influencia de Keynes, John Maynard Keynes, que se destaca claramente, en el campo de la economía, como la más grande figura de la primera mitad de siglo. Keynes, con su empirismo característico, vió que el problema era mucho más amplio de lo que se había pensado y comenzó por hacer depender la inflación de los movimientos que se producían, no en la provisión de dinero, sino en cualquier elemento que provocaba la expansión de la demanda de la comunidad o del país. Si el poder adquisitivo total aumentaba, aún con una provisión de dinero constante, ello sería un factor inflacionario y si la demanda total se contraía, Keynes sostenía que el nivel de precios descendería. Pero todo esto con la siguiente modificación: que el nivel de precios dependería del estado de utilización de la capacidad fabril en el momento dado. Y, especificando, si, al producirse la expansión de la demanda, existía gran desempleo y mucha capacidad fabril inactiva, el efecto no sería el de llevar los precios, sino el de provocar la utilización de personas, materias primas y fábricas, con precios aproximadamente iguales a los existentes. Y el problema de la inflación sólo surgía en el momento en que toda la capacidad fabril y humana estaba siendo utilizada, de modo que la ecuación de oferta y demanda se mantenía no ya por medio de la expansión de la producción sino por medio del incremento de los precios.

Keynes introdujo pues, dos elementos nuevos: En primer lugar, que se debe considerar no sólo la provisión de dinero, sino todo lo que pueda afectar la demanda por bienes y servicios y, en segundo lugar, que se debe hacer la distinción crítica entre la economía que no presenta un empleo total de su capacidad productiva y en la que se puede expandir la demanda y aquella que presenta ese empleo total y en la que no se puede expandir la demanda sin causar inflación.

Esta perspectiva keynesiana de la suma total de la demanda en relación con el nivel de empleo todavía es, según mi opinión, la perspectiva central y fundamental del problema de la inflación. En los Estados Unidos se ha llegado a darle la denominación inadecuada de perspectiva clásica del problema. Sin embargo, dentro de los últimos años y, particularmente, dentro de los últimos doce meses, ha surgido un fenómeno que no se puede reconciliar con esta explicación de la inflación. Ha sucedido esto especialmente en dos países, en los Estados Unidos y en el Reino Unido.

¿Qué ha sucedido en los Estados Unidos? En primer lugar, existe ya

desde hace un año, un alejamiento gradual de la capacidad total de producción. La producción ha caído cada vez más por debajo de la capacidad. El desempleo ha ido en aumento durante la mayor parte de este período y durante todo el período ha sido bastante elevado; no tan elevado como durante la Depresión, pero mucho más elevado que en cualquier momento desde la guerra. Trabajamos por debajo de nuestra capacidad. La industria del automóvil, por ejemplo, que es capaz de producir siete millones de automóviles anualmente —y quiera Dios que nunca lo vuelva a hacer— está produciendo ahora, aproximadamente, cuatro millones por año. Durante la mayor parte de los últimos doce meses, la industria del acero ha estado produciendo entre un 50 y un 60 % de su capacidad. En otras palabras, la demanda total en la economía no ha sido suficiente para mantener la producción en el total de la capacidad fabril y en el total de la capacidad laboral. Pero, al mismo tiempo, durante todo este período, los precios han estado subiendo; no muy rápidamente, pero mes a mes, sin excepción, los precios han ido subiendo y subiendo. Con una producción por debajo de la capacidad, con desempleo, de acuerdo con el sistema de Keynes, el nivel de precios debería ser estable o descender. En los hechos, los precios han subido. En otras palabras, la explicación de Keynes se ha mostrado inadecuada.

La reacción de muchos economistas cuando se enfrentan a circunstancias irreconciliables con su doctrina económica es, en la realidad, negar o ignorar esas circunstancias y eso ha sido, en alguna medida, lo que se ha hecho en el último año. Pero también ha habido un cierto movimiento, un esfuerzo enérgico tendiente a encontrar una nueva explicación y, a pesar de que no creo que haya acuerdo alguno sobre este asunto, estimo que ha habido cada vez más el acuerdo y la aceptación de una posición que yo personalmente sostengo y es en el sentido de que tiene que haber una tercera explicación de la inflación que es la siguiente: Que cuando se tiene una economía caracterizada por muy grandes corporaciones, relativamente pocas en cada mercado y por fuertes organizaciones gremiales y cuando esa economía está en un alto nivel de producción (no necesariamente un nivel de empleo total, pero sí un alto nivel), las funciones de la demanda tanto del trabajo como de los productos tienden a ser inelásticas lo cual, prescindiendo de términos económicos o técnicos, significa que se puede modificar los precios y aumentarlos dentro de un margen bastante amplio, sin mayores pérdidas de ventas o, en una industria individual, sin mayor incremento de la desocupación. En otras palabras, ello provoca, con un alto nivel de producción, una libertad muy amplia para la empresa individual y para el individuo mismo para incrementar sus ingresos, o sea, incrementar sus precios y, por ellos, sus ingresos. Y si se combina esto con la naturaleza del regateo colectivo en los Estados Unidos y en el Reino Unido, tenemos los elementos de otra explicación de la inflación. Los gre-

mios tienen siempre la posibilidad de luchar por más altos salarios para los asalariados y estos salarios aumentados pueden siempre ser trasladados al consumidor, bajo la forma de precios más elevados, o, si se quiere plantear el problema en una forma más neutral —y no culpo particularmente a los gremios— las corporaciones pueden, en todo momento, elevar sus precios, los gremios pueden replicar y esto pondrá en movimiento una nueva ola de aumentos de precios. Por lo tanto, en el moderno estado capitalista, encontramos el proceso inflacionario en la yuxtaposición de la gran corporación y la poderosa organización gremial, ya que ambas pueden resolver sus diferendos trasladando al público el costo de su acuerdo. La mejor manera de entender esto, es, quizás, considerar la situación de dos vendedores que debaten en un hotel acerca de quién ha de pagar el almuerzo, cuando es sabido que la intención de ambos es cargar el almuerzo a su cuenta de gastos, o sea, a su empleador. Esta es la naturaleza del moderno regateo colectivo. Existe cierto antagonismo ritual entre el capital, el comercio y el trabajo, entre los gremios y las corporaciones y es un regateo que, existiendo un empleo total o casi total, siempre puede ser resuelto trasladando el costo bajo la forma de precios más elevados y ésta es, en mi opinión, la naturaleza de la explicación tercera y definitiva del proceso inflacionario.

La opinión más generalizada acerca de este problema es la de que las explicaciones primitivas eran equivocadas y han sido desplazadas por hombres más juiciosos que han tenido una visión más acertada del problema. Se creyó y aún se sigue creyendo que la explicación keynesiana que sustituyó a la vieja teoría cuantitativa es una explicación más exacta y que refleja la mayor sabiduría de la economía de Keynes. Creo que es justo decir, asimismo, que aquellos de nosotros que hemos ido más allá de la explicación keynesiana para ver el problema en relación con la institución moderna de la dinámica de los sueldos, de las corporaciones y de los gremios, alguna vez nos hemos sentido tentados de considerar la explicación de Keynes como un reflejo de un estado mental inferior, de una sabiduría inferior. En los hechos —y éste es un punto que deseo subrayar especialmente— lo siguiente lo podemos dejar sentado: Cada una de estas explicaciones de la inflación fue apropiada para un estado o una etapa particular del desarrollo económico y aún hoy sigue siendo apropiadas para determinadas etapas del desarrollo económico. Y, particularmente, si consideramos la vieja teoría cuantitativa de la moneda, encontramos que aún sigue siendo una explicación suficiente para el problema de la inflación, digamos en la India, en el Pakistán o en Indonesia. En estos países, donde el margen de propensión al consumo es 1 (ésta es la forma intrincada que utiliza el economista para decir que la gente gasta todos sus ingresos), lo único que modifica o puede modificar el volumen total de lo gastado es algún cambio en el volumen monetario; ésta es, prácticamente, la única forma en que se modifica la demanda total, de modo que ése fue el fenómeno que se hu-

bo de observar. Y, en un país como la India, no existe ninguna línea exacta que separe el empleo del desempleo. Siete, ocho o diez millones de hindúes están permanentemente sin empleo y quizá 30 ó 40 millones están siempre parcialmente sin empleo. A esta situación fue que la Sra. Robinson dio la denominación de "desocupación embozada", lo cual significa que se puede retirar a un cierto número de asalariados del trabajo, de sus empleos, sin que disminuya la producción, porque otras personas pueden fácilmente llenar sus sitios trabajando un poco más intensamente. En estas circunstancias, no se da el caso de que la producción aumente hasta el empleo total, hasta que se llega a un cierto punto en que los precios empiezan a subir. Cualquier incremento en la demanda encontrará resistencia crecientes en la producción y precios más elevados. De modo que la única fuente de un incremento en la demanda es un incremento en la provisión de dinero y no existe la distinción keynesiana entre el empleo y el desempleo, entre la utilización total de la capacidad y la utilización parcial de la misma.

En una etapa más avanzada del desarrollo económico, tenemos las grandes fábricas, las plantas de acero, las fábricas de automóviles, etc. Aquí se nos presenta el problema de la utilización total de la capacidad en contraposición a la capacidad no utilizada, problema que no se presenta en la aldea hindú en la cual la utilización está siempre por debajo de la capacidad total, y también se no presenta, por primera vez, la distinción entre el empleo total y el desempleo; por primera vez, aparece, para utilizar el término marxista, la posibilidad de un ejército de reserva industrial. Son éstos, fenómenos de un estado relativamente avanzado del desarrollo, y, como resultado de ello, se vuelve por primera vez trascendente la distinción keynesiana entre el desempleo y el empleo, entre la utilización parcial y la utilización total de la capacidad fabril. Asimismo, en esta etapa, nos encontramos con otras fuentes de demanda y no simplemente un cambio en la provisión de dinero. La misma inversión de capital, si constituye una fase muy activa, puede incrementar la demanda y ello sucede, en efecto, en un estado altamente capitalizado. Y también creo que es conveniente destacar que en esta comunidad más avanzada, el gobierno mismo se va constituyendo cada vez más en un factor, de modo que el déficit o el superávit del presupuesto tiene una mayor influencia la economía y, por lo tanto, es una fuente mayor y más importante de demanda. Se ve, por lo tanto, que el sistema keynesiano, la explicación keynesiana de la inflación y de la deflación se vincula a un estado más avanzado del desarrollo que aquél que se vincula con la ecuación cuantitativa.

Y es también evidente que la última etapa del pensamiento que acabo de mencionar se vincula a una comunidad con un avanzado sistema de organizaciones gremiales y un avanzado sistema de organizaciones corporativas; y estos son fenómenos muy recientes. Hasta mediados de la década

de los 30, no era posible que los gremios provocaran el encarecimiento en los Estados Unidos porque no existían gremios fuertes. El movimiento laboral vigoroso es un fenómeno propio de los últimos veinte años. Sólo dentro de los últimos 30 ó 40 años —50 quizás, como máximo— la evolución de la concentración corporativa, la corporación mamuth (General Motors, U. S. Steel, General Electric) ha dado a estas corporaciones el poder de mercado que a su vez les posibilita constituirse en un factor decisivo en la fijación de precios.

De modo que, en resumen, lo que sostengo es que cada estado de la evolución tiene un sistema de inflación apropiado a ese estado. Las explicaciones de la inflación que hemos tenido sucesivamente tendían a adaptarse a las sucesivas etapas del desarrollo económico y tendían a ser exactas para ese estado particular.

En mis observaciones finales, quiero decir algo acerca del significado práctico de lo que antecede.

Una de las conclusiones de este análisis largo y quizá algo cansador fue quizás, en un principio, más que evidente. No cabe la menor duda de que la inflación es el problema central de la moderna sociedad no socialista o no planificada. En un problema mucho más serio que la depresión o deflación y la razón de ello que ahora vemos, es esa capacidad que tiene la inflación, a semejanza de la lepra, para cambiar sus manchas o, si se me permite otra metáfora, es como uno de esos pequeños seres, los camaleones, que siempre participan del color del medio en que se encuentran. La naturaleza de la depresión, por lo que yo sé, ha permanecido incambiada; la de la inflación se adapta a la sociedad, a medida que la sociedad evoluciona. Esta sería mi primera conclusión.

Mis dos conclusiones siguientes se relacionarían más particularmente con la experiencia de los Estados Unidos y sólo las mencionaré brevemente. En primer lugar, es evidente que la inflación debe ser corregida en función del tipo particular de que se trata. El remedio de un tipo de inflación como la de la India y que tiene relación con la ecuación cuantitativa, es no incrementar la provisión de dinero sino restringirla. El remedio de un tipo keynesiano de inflación consiste en el control del volumen total de la demanda. El remedio de un moderno tipo de inflación de ruptura es llegar a algún equilibrio en el proceso de regateo colectivo que impida que ese equilibrio se establezca siempre por medio del traslado del costo al público. En otras palabras, el remedio de la inflación se debe basar en un examen clínico de la naturaleza de la misma.

Mi tercera conclusión consiste meramente en observar que, en los Estados Unidos es probable que la inflación siga por largo tiempo porque todavía estamos lejos de aceptar estos hechos. Creo que fue en la época de Luis XIV, cuando éste atacó a los austríacos, que alguien dijo que el ataque se realizaba con una estrategia de treinta años atrás, en forma ca-

racterística, con una estrategia defensiva de cien años atrás. Creo que podemos decir que nuestra estrategia, en lo que respecta a la inflación, ha sido anticuada en forma notable. Hemos concentrado una inmensa parte de nuestra atención sobre el control de la emisión de dinero, cosa apropiada para una economía hindú pero no para una moderna economía estadounidense. No hemos concentrado ninguna atención, todavía, hacia la interacción de precios y salarios, el problema de las modernas economías. Y hay, en realidad, hasta alguna protesta ideológica en el sentido de que no se debe intervenir, con respecto a este problema, para salvaguardar el mercado libre. De modo que yo mismo soy muy pesimista en cuanto a las posibilidades de un control de la inflación en los Estados Unidos, aunque no es mi intención criticar la actual política americana en esta materia. Me adhiero, en lo fundamental, a la doctrina churchilliana que dice que nunca debe criticarse al gobierno mientras se está en el exterior y nunca se debe dejar de hacerlo mientras se está en el país.

Me apresto a hacer mi observación final con alguna humildad pero con la impresión de que estaría dispuesto a defender sus fundamentos. Creo que surge de este análisis que si un país presenta, en su estructura orgánica más de uno de los estados de desarrollo que hemos mencionado, tendrá también la inflación correspondiente a esos diferentes estados. O, para plantear el asunto en forma más positiva y dentro de su marco real, existen algunos países en el mundo que presentan en diversas partes de su estructura económica, características de todos los estados de desarrollo. Tenemos como ejemplo una de vuestras repúblicas vecinas: Chile. La economía chilena presenta en su estructura algunos aspectos de la vida económica de los que creo que, sin insultar a los chilenos, podemos decir que son quizás casi tan primitivos como los de los países asiáticos. Algunas partes de la agricultura, de la vida agraria chilena se asemejan a la vida de la aldea campesina de los países asiáticos, por lo menos en el campo económico. La propensión marginal al consumo es 1. Se gasta todo el ingreso; todo préstamo asequible es utilizado; es ésta pues una economía primitiva donde cualquier aumento en los ingresos se refleja inmediatamente en un aumento de los egresos. Y hay también en esta economía un sector, un sector amplio, que es tan altamente capitalizado como el de cualquier otro país y al cual la formulación keynesiana es altamente aplicable; un sector que podrá sufrir modificaciones como consecuencia de cambios en el presupuesto, cambios en el volumen de inversión, cambios en la balanza comercial, factores todos que conspiran contra la utilización total de la capacidad y la utilización total de la fuerza laboral. Y se trata de un país con una estructura social avanzada, con un movimiento gremial bien desarrollado y con las correspondientes concentraciones de poder corporativo; de modo que, por allá, surge la posibilidad de una inflación de ruptura.

Tenemos, pues, algunos países donde deberemos suponer que el pro-

blema de la inflación es especialmente serio porque no tenemos allí solamente el problema de inflación característico de un estado del desarrollo, como sucede en los Estados Unidos, sino el que es característico de todos los estados de desarrollo. Se me ocurre que ésta es la razón por la cual el problema de la inflación es tan serio y tan merecedor de nuestra simpatía, en países como Chile y la Argentina y me aventuraría a sugerir que, quizá en una escala menor, este análisis se extiende a vuestro país.

Se me ocurre, asimismo, que, por esta razón, el ataque contra la inflación, en estos países, debe ser una cosa particularmente eclética. La política a seguir deberá comprender un control de la expansión del crédito bancario, un control de la emisión de dinero y, además, un fuerte control fiscal, un fuerte control del presupuesto: y deberá comprender, también, algún reajuste del regateo de los precios y salarios para impedir que este regateo tenga un efecto ascendente y de ruptura.

Creo que una de las mayores desgracias de la economía es que la Providencia da a los más necesitados, a aquéllos que tienen los más graves problemas, los menores recursos para resolverlos. Es particularmente brutal el impacto de las restricciones de crédito, de la política presupuestal restrictiva, del ajuste del regateo de salarios y precios; son, todas éstas, cuestiones difíciles. Parece una broma de mal gusto del Cielo el haber impuesto esas intrincadas tareas a gobiernos que de ninguna manera están preparados para cumplirlas. Debe siempre confiarse en una muy buena suerte para alcanzar todos los objetivos con estos instrumentos. Mi observación final es, pues, que no se puede corregir ninguna situación si no se analizan todos los estados de desarrollo que presenta el país. Y, por lo tanto, todos los países que se encuentran en esa situación, deben desconfiar del perito que viene del exterior y tiene una panaca para todas las enfermedades. Es evidente, creo, que ese perito debería ser reembarcado en la primera oportunidad.

### III

Como sucede con todas las conferencias y mesas redondas, este ciclo de conferencias se acerca a su conclusión; podrán Uds. sentir alivio por esa feliz circunstancia, pero debo advertirles que, aunque este ciclo finalice, habrá más conferencias después de éstas y aún más después, porque no hay ningún aspecto tan propio de la cultura occidental como el impulso que lleva a un individuo a hablar, a ilustrar al prójimo; y, en esta forma, las conferencias son algo imposible de evitar. Sospecho, es más, estoy seguro, de que no es posible eludir las en esta vida y es dable imaginar que, aún en el día del Juicio Final, habrá una breve conferencia de orientación acerca de los acontecimientos a producirse.

Esta noche, al cerrar este ciclo, deseo introducir una discusión acerca de la agricultura y del problema de la política agraria. Creo que es particularmente conveniente que lo haga aquí, en el Uruguay, un gran país agrícola. Y es especialmente importante en un país agrícola, que recapitulemos sobre la importancia y urgencia de desarrollar nuestro sistema de ideas acerca de la política agraria. Porque, en la mayoría de los países agrícolas, existe una tendencia, una tendencia muy poco feliz, en el sentido de tratar de separar a la economía de la agricultura y de considerar la discusión seria y detallada de los problemas agrícolas como un ejercicio más bien pasado de moda y aún algo bucólico, como algo pertinente a la granja, a las ovejas; esa tendencia lleva a ocuparse, especialmente en el campo económico, de los conceptos más elegantes, urbanos y más sofisticados. Como resultado de ello, se ha verificado, a veces, que en los países que más dependen de la agricultura, la economía agrícola se ha descuidado sobremanera.

Esta noche quiero referirme a los problemas técnicos de la política agraria. En primer lugar, y en pocas palabras, deseo sentar las bases de este problema, dar un instrumento de análisis, luego presentar algunos de los aspectos empíricos del mismo y finalmente hacer de esta reunión una verdadera mesa redonda, en la cual todos tengamos la oportunidad de hablar en competencia con los estudiantes.

Me aventuraría a sugerir a Vds. que el problema de la política agraria en un país en desarrollo, cualquiera que éste sea, tiene una constitución básica y única y que este problema puede ser definido en forma muy sencilla: Se trata de obtener una reducción en la proporción de la población empleada en la agricultura y, al mismo tiempo, evitar que la razón de intercambio se vuelva a favor del productor agrícola, del campesino. Esto expresa claramente mi idea.

El primer punto es sencillo. Una vez satisfechas las necesidades básicas de alimentación, al elevarse el standard de vida, se producen naturalmente otras necesidades, como ser la necesidad de mejores vestidos, la necesidad de una vida más agradable y satisfactoria. Y, aunque un mayor ingreso produce algún gasto adicional por concepto de alimentación, la elasticidad de ingresos para la alimentación, para usar el término económico técnico, es muy reducida, es reducida a los efectos de la política agraria. En los Estados Unidos se ha calculado este índice entre 0.10 y 0.20, lo que significa que un incremento del 1 % en el ingreso nacional solamente provoca un incremento que varía entre el décimo y el quinto del 1 % en la cantidad de alimentos, es decir en el importe que se gasta por concepto de alimentos. Esto significa que, para satisfacer el mayor volumen de producción que existe en el sector no agrario de la economía, se deberá emplear un número mayor de personas, un volumen mayor de trabajo fabril, una parte mucho mayor de la economía en el sector no agrario. Por lo tanto,

el agro debe ceder una parte de su fuerza de trabajo al sector no agrario. La situación no será exactamente la misma en una economía abierta, en una economía con un gran volumen de exportaciones e importaciones, como la de esta República, el Uruguay; pero me referiré a ese problema dentro de un instante.

Por relación de intercambio, entiendo la razón entre los precios de artículos agrarios y no agrarios, y esta relación de intercambio será favorable al producto agrario si sus precios se están incrementando con relación a otros precios. Y he hecho notar que es importante evitar que la relación de intercambio se vuelva favorable al productor agrario, porque, al aumentar más y más la población del sector no agrario, al incrementarse la proporción de personas vinculadas a empresas ajenas a la agricultura, todas ellas tendrán un "estómago" fijo, una demanda fija de alimentos; y si agregamos estas bocas adicionales, estos apetitos adicionales a la demanda de alimentos, existirá el peligro de que los precios de alimentos y los precios agrícolas aumenten; lo cual significaría un aumento de los sueldos y costos en el sector no agrario. Y podemos imaginar una situación en que el desarrollo industrial fuera detenido debido al alto costo de los alimentos y de las materias primas obtenidas del sector agrario. Por lo tanto, si ha de haber un eficiente desarrollo del sector no agrario, desarrollo que es, según vemos, la esencia del engrandecimiento económico, se deberá encontrar algún medio por el cual se impida que el sector agrario tenga, en los hechos, una posición de monopolio frente al sector no agrario y puede exigir precios cada vez más altos por un volumen estático de producción.

Lo que estoy diciendo en términos algo complicados, dicho de otra manera, es que el sector agrario debe incrementar su productividad paralela mente con el sector no agrario, o, en caso contrario, se le deberá encontrar algún sustituto a este incremento de productividad. En caso contrario, el incremento del costo de los alimentos monopolizará una porción cada vez mayor del ingreso y ello obrará como factor de retardo o aún de detención del incremento de la producción total.

Este problema de impedir que la relación de intercambio se vuelva favorable al productor agrario o, para plantear el problema en una forma más afirmativa, de impedir que el aumento de la productividad agraria tenga ese efecto, es universal, como ya dije. Creo que esta es una afirmación atendible. Por ejemplo, nada es más llamativo en los países comunistas, en Polonia y en Yugoslavia, que el esfuerzo que actualmente se está realizando para resolver este problema. Tanto Polonia como Yugoslavia tienen una agricultura estática y bastante estancada, la cual está monopolizando una porción cada vez mayor del ingreso nacional de ambos países, por las razones que he mencionado: la relación de intercambio se ha estado volviendo continuamente a favor de la agricultura, con resultados que distan mucho de ser favorables, tanto para el desarrollo económico, ya que ese

hecho está haciendo de ellos países de costos elevados, como también para la situación política. En el caso de Polonia, la estabilidad bastante tenue de su gobierno se debe al hecho de que ese gobierno obtiene su fuerza política de los obreros a quienes la actual relación de intercambio perjudica; y el gobierno no tiene posibilidad alguna de obtener fuerza política de los campesinos que son conservadores, católicos y una especie de movimiento de resistencia contra cualquier gobierno; y a favor de ellos, precisamente, se ha vuelto la relación de intercambio.

En mi opinión, el problema no es diferente, salvo en su aspecto formal, en el caso de una economía abierta, como la del Uruguay, la Argentina o Dinamarca. Ciertamente es que en el Uruguay y en Dinamarca el desarrollo no significa un sistema industrial amplio y enteramente armónico. El país agrícola deberá siempre, por lo menos en un futuro previsible exportar para traer productos industriales del exterior. Pero si la relación de intercambio se vuelve a favor de la agricultura y los productos agrícolas encarecen con relación a los productos industriales, en un país como el Uruguay o como Dinamarca, esto es lo mismo que decir que el volumen de productos industriales obtenidos por dichos países irá disminuyendo y el desarrollo se detendrá; todo esto sin entrar a considerar los problemas que se presentan en esos países en relación con la competencia internacional o sea, la posibilidad de que la agricultura sufra una pérdida de mercados por obra de una agricultura más eficiente en otros lugares. El problema es universal. Yo diría que la solución del problema será diferente en casi todos los países y que lo que se requiere en cada país es una visión correcta del problema y elaboración de una estrategia para su solución que sea apropiada a ese país particular. Cabe destacar aquí los grandes peligros que resultan de la generalización de la experiencia de cualquier país determinado a cualquier otro país. Es esencial a este problema la formulación de una estrategia que sea apropiada al país particular que se considera.

Pasaré ahora a considerar algunas de las estrategias, las estrategias tipo, que son apropiadas. Consideraré una o dos estrategias de las que se han utilizado en el pasado, luego aquella que, en la actualidad, se ha utilizado con éxito en los Estados Unidos y posiblemente sugerir las estrategias que podrían ser apropiadas para el Uruguay o para algunos de vuestros países vecinos. En este punto, me propongo aventurar algunas sugerencias con el objeto de estimular la discusión ulterior.

Una de las estrategias clásicas que se ha seguido con respecto a este problema, fue la adoptada por Inglaterra, hace 110 años, en la época de Peel, cuando fueron abolidas las tarifas de importación sobre alimentos. Esta fue una estrategia que consistía, en lo fundamental, en la prescindencia parcial de la agricultura interna y en una extensión del comercio para englobar la agricultura de las Américas, de Australia, de Nueva Zelanda, etc. El campesino inglés sacrificado deliberadamente a una política

de mantener bajos los precios de los artículos alimenticios y de evitar que la relación de intercambio se volviera a su favor. Y los historiadores de la economía han captado siempre la naturaleza de esta política con gran claridad y también han captado sus consecuencias en lo que respecta a la agricultura inglesa. Esta fue, evidentemente, la estrategia apropiada para la Inglaterra de esa época, porque no existía en 1846 ó 1848 ninguna reserva de innovaciones tecnológicas que se pudiera haber hecho influir sobre la agricultura inglesa ya que ésta era una de las más progresistas con relación al resto del mundo; y, por lo tanto, la única posibilidad que quedó, en los hechos, fue sustituir esa agricultura por la menos costosa de las praderas canadienses, del Oeste americano, de las Pampas, etc.

La estrategia de los Estados Unidos, o mejor dicho, la de la América del Norte (creo que también podemos incluir al Canadá) ha sido diferente. Se ha compuesto de tres partes: En primer lugar, en orden cronológico, ha habido una gran inversión social en la investigación, en la innovación y en la divulgación de esas innovaciones entre los productores para persuadirlos de la necesidad de adoptar esa tecnología nueva y más barata que incrementara la producción y, desde luego, hiciera que la relación de intercambio se volviese contra los productores. El segundo aspecto de esta estrategia, un aspecto más reciente y que ha sido captado menos claramente como formando parte de la estrategia, ha sido la política de fijar precios relativamente favorables para el productor para alentarle a realizar no sólo las inversiones que se requieren para la innovación técnica, sino también aquellas conducentes a la obtención del equipo destinado a sustituir a la fuerza laboral. Es este el segundo de los elementos de esa estrategia.

El tercer punto de la política agraria que estoy esbozando es, claro está, la expansión de la superficie utilizable de tierra o de un sustituto. Esto fue realizado parcialmente por medio de las inversiones masivas en las áreas territoriales del Oeste y por la provisión de agua a zonas que, anteriormente, habían constituido un desierto. Sin embargo, fue mucho más importante, aunque menos visible, la utilización de sustitutos bajo la forma de abono, abono artificial y particularmente nitrógeno. Esto fue consecuencia de las grandes inversiones que se realizaron durante la segunda Guerra Mundial en la producción de explosivos de nitrógeno, producción que luego se hizo disponible para fines pacíficos y demostró tener una alta eficiencia marginal en la producción agrícola. En esta forma resulta que el abono fertilizante extraído del aire es un sustituto directo de las fuentes naturales de abono mineral. No estoy sugiriendo en absoluto que la nuestra fue una estrategia definida; fue, en caso del abono artificial, algo con que nos topamos o, como en el caso de la fuerte inversión en la tecnología, algo que fue intuitivo, casi instintivo. La verdad es, sin embargo, que ha sido un éxito brillante. No creo que jamás haya sucedido nada en el campo de la política económica que fuera un éxito más brillante que la

forma en que se ha incrementado la producción agrícola en los Estados Unidos y la forma en que, durante nuestro gran período de expansión industrial, se ha impedido, por lo menos hasta ahora, que la relación de intercambio se volviera favorable al productor, existiendo en cambio el peligro de que se voviera, con excesiva agresividad, contra el productor. Y muchas de las cosas de las que tanto se oye hablar, como ser el problema de los excedentes, la Ley 480 y las perturbaciones que ella origina, son, en los hechos, productos secundarios de una solución increíblemente exitosa de este problema. Quizás por primera vez en la historia de la humanidad, la famosa predicción de Malthus en el sentido que el incremento de la población sobrepasará el de la provisión de alimentos, ha quedado invertida y nos encontramos ahora con que el incremento de la provisión de alimentos sobrepasa inexorablemente al de la población. Esta fue, como dije, la estrategia apropiada para los Estados Unidos o para el Canadá; veamos ahora cual estrategia sería apropiada para algunos otros países.

Si dirigimos la mirada a la Europa Oriental —o, en general, a gran parte de Europa—, encontramos una agricultura con una tecnología relativamente avanzada, por lo menos tan avanzada como se lo permite su reducido equipo de operaciones. También encontramos una agricultura donde se utiliza el medio de asegurar ingresos con el fin de alentar las inversiones. De modo que no se puede echar mano a estas estrategias, que tanta importancia tuvieron en los Estados Unidos. Por razones diferentes, no es aplicable la estrategia utilizada por Inglaterra en el siglo pasado. Por lo tanto, considerando las cosas desde el punto de vista estratégico, existe una sola posibilidad; y ella consiste en incrementar la provisión de tierra o su sustituto.

La atención del investigador se centra entonces de inmediato en el problema de cuáles son los posibles sustitutos de la tierra. Ahora bien, una posibilidad en la que ya hemos mencionado, o sea, una muy fuerte inversión industrial en abonos. Tenemos la impresión de que éste es un punto que recién comienza a ser captado en los países en que existe escasez de tierras: algunos de los países asiáticos, también países como Yugoslavia, donde por primera vez empezamos a observar grandes inversiones en fertilizantes y, en los lugares en que ellos no son aplicables, en la irrigación, ambos elementos sustitutos o remedios para la escasez de tierras.

Finalmente, y es justo decirlo, una de las otras cosas que bien podría hacerse en algún momento de la evolución, sería una pequeña inversión en el fusilamiento de todos los peritos agrícolas. (Si alguno de Vds. piensa publicar esto en los diarios, sería conveniente que utilice algún término menos violento que fusilamiento, algo más benigno como por ejemplo, la crítica a los peritos agrícolas). Y eso porque los expertos agrícolas que han llegado a estos países, penetrados de la experiencia de los países que han utilizado la tecnología han tenido la tendencia de aconsejar la dispersión de esfuerzos

hacia todo lo que se ha hecho en los países occidentales; en lugar de concentrar los esfuerzos, la tendencia ha sido su dispersión. Al desaparecer el hecho de que se trata de un problema estratégico, la tendencia ha sido la dispersión de energías en lugar de concentrarlas. A veces, pienso que no hay en todo el mundo, forma de colaboración más notable que aquella que observamos en los países de Europa Oriental donde expertos agrícolas, tanto americanos como rusos, han coincidido en asesorar equivocadamente a estos países. Es por ello que pongo el énfasis sobre la importancia de la seriedad en el contexto teórico.

Acerquémonos ahora más a vuestro país y examinemos el problema en algún otro contexto. Veamos el problema en el escenario chileno o el argentino. Veamos el problema de Chile, tomándolo como ejemplo típico o casi típico. Aquí tengo la impresión de que nos topamos con un problema nuevo que nos impone una estrategia que no es la inglesa ni la norteamericana ni la de los países de escasez de tierras, sino algo diferente. Este problema de que hablo lo encontramos en forma casi clásica, en Chile, un país que ha tenido una industrialización altamente progresista en los últimos 20 años pero donde la agricultura ha permanecido casi completamente estancada; y donde, por lo tanto, una población industrial cada vez mayor ha tenido que comprar los productos de la agricultura chilena; de modo que ha sido insuficiente o, como ha sucedido en los hechos, la agricultura local ha debido ser completamentada por medio de onerosas importaciones del exterior. Y ello ha tenido, a su vez, un efecto muy grave sobre el ritmo del desarrollo económico chileno. Una vez más, el perito agrícola que llega de un país avanzado, aconseja inevitablemente lo que aconsejaba en su país: precios más elevados, tecnología más avanzada, investigación, expansión agrícola. No hay ninguna duda de que estos medios son eficientes en el Canadá, que lo son en los Estados Unidos, que lo son en Australia; nuestros productores, cuando los precios son elevados, responden con una mayor producción; si se les da una innovación técnica, la adoptan; a veces han llegado al punto de rodear las estaciones de experimentación agrícola, esperando la invención de algo que pudiesen utilizar. Ninguno de estos medios, ninguna de estas posibilidades se nos presenta con claridad, en Chile. No hay seguridad alguna de que un aumento en los precios produzca una producción mayor; muchas autoridades en la materia, en Chile, dudan de que se produzca, por ese medio, el más mínimo aumento. Y es completamente seguro que la agricultura chilena está muy por debajo de la tecnología conocida. Se utilizan tierras ricas e irrigadas, como es sabido, como pasturas, es decir, un uso muy extensivo. El problema tiene, evidentemente, algo que ver con la estructura institucional o— usando una palabra algo desagradable— con el sistema agrario feudal; en este sistema, propietarios que no se ocupan de sus tierras obtienen, de un tipo no progresista de agricultura, un ingreso suficiente y satisfactorio y, por lo tanto, no se sienten impulsados

a reaccionar en la forma que se esperaría de ellos y que se daría por segura en el continente norteamericano. De modo que, una vez más, se deberá encontrar una estrategia apropiada para esta situación. Debo confesar que no estoy en condiciones de decir cuál es esa estrategia. Sin duda, tiene cierta relación con la reforma agraria, con la revisión de la estructura económica, como consecuencia de lo cual, la tierra venga a quedar en manos de aquéllos que mejor responden a los incentivos. Pero, como acabo de decir, hago estas observaciones sin ningún carácter dogmático; sólo sugiero que esto es lo que nuestro instrumental analítico nos lleva a pensar.

Destacaré ahora uno o dos aspectos finales. Quiero primero prevenir a Vds. contra las estrategias sencillas y menudas. Puede haber muchos casos en que instituciones agrarias feudales —no me agrada mucho esta palabra “feudal”— en que instituciones insatisfactorias se combinan con la ausencia de incentivos, con la ausencia de recursos para alentar las innovaciones tecnológicas. Esta es una posibilidad que debe admitirse y explorarse. No dejo por ello de tener la impresión de que es muy importante que la persona encargada de la política agraria se constriña a decidir cuál es el centro de la estrategia, porque, de lo contrario, queda abierta la puerta a la dispersión de esfuerzos hacia todas las formas de inversión, o sea, la dispersión de energía y esto puede ser —y, como ya he dicho, frecuentemente es— la peor de las soluciones posibles.

También quiero prevenir contra unas verdades básicas en la economía que sospecho podrían ser equivocadas. Nadie, creo yo, debiera tratar de volver la relación de intercambio a favor de la población industrial por medios directo, es decir reduciendo los precios de los productores agrarios. Y no me encuentro aquí como defensor de los propietarios, sino como protector de una estrategia; y nunca se debe utilizar una estrategia contra alguien que pueda responder con otra estrategia que, a su vez, no se puede combatir. Y el productor agrario siempre tiene la contra-estrategia de no producir, y si hay algo peor para un país en desarrollo que el hecho de que la relación de intercambio se vuelva contra la población urbana, es que esta relación adversa se produzca acompañada de una producción menor en vez de una mayor; y ese sería el resultado. Esto, a su vez, (se siente el impulso de seguir adelante y considerar toda una gama de interesantes problemas sociales) provoca un problema cada vez más serio y quizá más agudo en este continente que en cualquier otro lugar del mundo, el desequilibrio entre las áreas urbanas y rurales.

Una política como la que yo he esbozado puede tener como resultado que grandes ingresos o lo que parecen ser grandes ingresos afluayan a la agricultura; un posible cambio institucional se hace entonces apropiado para impedir que esos ingresos se eleven demasiado, cambio que puede consistir en una reforma agraria o algo por el estilo. Posiblemente, sin embargo, la estrategia más indicada sea la de impedir que los ingresos se gasten.

Es ésta una posibilidad que no produce un enorme interés. Me parece que esta posibilidad existe particularmente para el país exportador y que es aplicable a los usuales aranceles sobre artículos suntuarios importados. Posiblemente, éste es un campo que se presta para el análisis de elementos como el impuesto sobre los gastos del Prof. Kaldor. Lo que realmente se desprende de lo que estoy diciendo es que cuando se examina un asunto en esta forma, la mente enseguida se enfrenta con el problema en la forma en que existe en la realidad.

---

PUBLICACIONES  
DEL  
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

---

- Nº 1.—Elevación de Precios y Alza Inflacionaria en el Uruguay.
- Nº 2.—Estados Unidos debe modificar su Política Monetaria Internacional.
- Nº 3.—Política de Subvenciones en el Uruguay.
- Nº 4.—La creación de Medios de Pago en el Uruguay:  
    ¿Responde a los Objetivos actuales de la Política Económica?
- Nº 5.—El Redescuento Bancario en la Política Monetaria Nacional.
- Nº 6.—El Pensamiento Económico y la Evolución Social.
- Nº 7.—La Política Económica del Uruguay.
- Nº 8.—La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional. -- Actuación del Contralor de Exportaciones e Importaciones.
- Nº 9.—El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay. — Fundamentos, Objetivos y Efectos.
- Nº 10.—El Sistema Dinerario del Uruguay.
- Nº 11.—Doctrina, Teoría y Política Económicas.
- Nº 12.—Tratamientos cambiarios para la exportación.
- Nº 13.—Desarrollos en la Teoría Dineraria.
- Nº 14.—Aspectos de la Industrialización en el Uruguay.
- Nº 15.—Desarrollos en la Teoría de las Economía Internacional.
- Nº 16.—Desarrollos en la Teoría y Política de las Fluctuaciones Económicas.
- Nº 17.—El Balance Monetario del Uruguay.
- Nº 18.—Tendencias recientes en el uso de los instrumentos de política monetaria.
- Nº 19.—El Desarrollo Económico Nacional.

**ARCIN ALUMINUM**  
**B. DEL PINO 1066 - TEL. 416986**

