

# REVISTA DE DERECHO

AÑO XXVI — ENERO - MARZO DE 1958 — N.º 103

**DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ**

**CONSEJO CONSULTIVO:**

HUMBERTO ENRIQUEZ FRODDEN

ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

**ALBERTO BALTRA CORTES**

**Abogado y**

**Profesor de Economía Política**

## **LOS FACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO (\*)**

1.—En esta conferencia procuraré contribuir a esclarecer, aunque sea en parte, las preguntas que se plantea el chileno de nuestros tiempos:

¿Pueden vencerse las dificultades económicas que soportamos?  
¿Es posible mejorar efectivamente el standard de vida del pueblo?  
¿Pueden los habitantes de este país aspirar a una condición de existencia análoga a la de Estados Unidos, Suecia o Dinamarca? O, por el contrario, ¿los problemas económicos que nos aquejan son insolubles y nuestro pueblo debe resignarse a continuar soportando el insuficiente standard de vida que padece?

Desde luego, debe dejarse esclarecido que el nivel de vida que se intenta elevar es el que afecta a las clases con ingresos bajos y medianos, pues las personas con altos ingresos en todos los países del mundo disfrutan de standards de vida más o menos homogéneos.

---

(\*) Conferencia pronunciada por el autor, catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, con fecha 18 de Noviembre de 1957, en el Salón Auditorium de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, bajo el patrocinio del Centro de Estudiantes de Derecho.

Puede que varíen las preferencias o los gustos, pero el millonario de Irán, de la India o de Chile, dispone de tantas comodidades y agrados como sus congéneres de Estados Unidos, Francia o Noruega.

Las desigualdades están entre las personas con ingresos medianos o bajos. En Chile o en el Líbano, en China o en Birmania, éstas poseen condiciones de vida muy inferiores a las que gozan las personas con ingresos bajos o medianos que habitan en Canadá, Estados Unidos o Nueva Zelanda. Cuando se habla de mejorar las condiciones de existencia del pueblo nos estamos refiriendo a estas clases, o sea, a lo que, genéricamente, puede llamarse "el hombre común".

Chile es uno de los miembros de esa familia, numerosa y heterogénea, compuesta por los países con insuficiente desarrollo de sus economías. Los países que forman esta familia están diseminados por los cuatro puntos cardinales. Los hay en América, en Europa, África, Asia y Oceanía.

De los 2.600 millones de seres que habitan la Tierra, más o menos 2.000 millones pueblan las naciones sub-desarrolladas, mientras que, más o menos, 400 millones viven en los países económicamente avanzados. En otras palabras, cinco sextas partes de la masa demográfica mundial habitan esa parte de la Humanidad que un ilustre economista sueco acaba de denominar "la Humanidad sumergida" (1). Sumergida, en efecto, bajo la pobreza reflejada en niveles de vida mezquinos y muy inferiores a los existentes en la Humanidad económicamente desarrollada, que sólo abarca una sexta parte de la población del mundo.

Dentro de la Humanidad económicamente desarrollada están, en América, Canadá y Estados Unidos; en Europa, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Noruega, Suecia y Suiza; en Oceanía, Australia y Nueva Zelanda.

Todo el resto del mundo vive y sufre en esa Humanidad que, desde después de la Segunda Guerra Mundial, se agita y conmueve en demanda de más altos niveles de vida y de cultura.

América Latina pertenece, íntegramente, a la Humanidad sumergida y los 170 millones de seres que la habitan son partícipes

---

(1) Gunnar Myrdal: "Solidaridad o Desintegración", página 21.

de la rebelión espiritual que sacude a las naciones sub-desarrolladas, que piden progreso, igualdad y justicia.

2.—El mejoramiento del standard de vida exiguo no se alcanza mediante el arbitrio simplista de repartir la riqueza existente, sino a través del camino más complejo del crecimiento de la economía, o sea, del aumento del producto nacional y de su distribución más justa entre los diversos factores que participan en el proceso que genera ese producto.

El desarrollo económico y la distribución equitativa del ingreso, son los fundamentos para elevar las condiciones de vida del hombre común.

Antes de seguir adelante, parece útil precisar el concepto de desarrollo económico. Este es un concepto relativo, pues resulta comparando la condición económica de los diversos pueblos.

Se llama países de insuficiente desarrollo a los que tienen un ingreso real per cápita inferior al de los países económicamente desarrollados.

El ingreso real per cápita es, entonces, la piedra de toque para clasificar a los pueblos desde el punto de vista del crecimiento económico.

No está demás recordar que el ingreso nacional es el valor del total de las remuneraciones recibidas por los factores productivos durante un periodo determinado. El ingreso nacional per cápita o, simplemente, ingreso per cápita, se obtiene dividiendo el ingreso nacional por el número de habitantes. El ingreso se denomina real cuando se eliminan las variaciones de los precios.

Como puede apreciarse, el ingreso real per cápita es un promedio. Este promedio sirve para formarse idea acerca del grado de desarrollo y bienestar de los distintos países, pero nada dice sobre el modo en que la renta nacional se distribuye efectivamente entre los factores que cooperan en la producción.

En los países desarrollados, el ingreso real per cápita es de 450 o más dólares; en Estados Unidos este ingreso se acerca a los 2.000 dólares. En cuanto a los países sub-desarrollados, hay dos grupos: uno en que el ingreso real per cápita es inferior a 150 dólares y otro, en que ese ingreso excede a los 150 y es menos de 450 dólares. En América Latina sólo Argentina, Chile, Cuba y Ve-

nezuela, gozan de ingresos reales per cápita superiores a 250 dólares. El ingreso real per cápita de Argentina es 450 dólares; el de Chile es 360; el de Cuba, 310; y el de Venezuela, 540 (2).

El ingreso real per cápita es un promedio que, por sí solo, nada dice acerca del bienestar de que goza el hombre común. Es perfectamente posible que el ingreso real per cápita aumente y que, también, aumente la pobreza.

El bienestar que el pueblo de cada país extrae del ingreso nacional depende de la forma en que éste se distribuye entre los factores productivos. El desarrollo económico sólo satisface su finalidad esencial —su razón de ser— cuando origina un aumento efectivo en el standard de vida de las grandes masas a través de una mayor participación en el ingreso.

No obstante, el ingreso per cápita permite apreciar las grandes desigualdades que se observan en el desarrollo económico y en el standard de vida de los distintos pueblos. Estas desigualdades son abismales. En un extremo encontramos países que, como Estados Unidos, disfrutan de ingresos reales per cápita cercanos a los 2.000 dólares y, en el otro, naciones cuyos ingresos reales per cápita ni siquiera llegan a los 100 dólares. Para justipreciar el alcance de esta diferencia imaginemos la realidad que representa, la felicidad o la desgracia, el bienestar o la miseria, que refleja.

Lo grave es que este abismo entre los pueblos no tiende a disminuir sino a ensancharse.

El ingreso real per cápita del mundo es, probablemente, menor que hace 25 años y, talvez, esté por debajo del de 1900. En el promedio mundial, el standard de vida del hombre común no es mejor que antes sino más deficiente. Y esto por una razón muy simple: Las naciones que han mejorado su standard de vida son una proporción, cada vez más reducida, de la población del mundo (3).

Pensemos que el 15% de la población del mundo recibe el 62% del ingreso mundial, mientras que el 85% restante de esa población tiene que distribuirse el 38% de tal ingreso.

---

(2) United Nations: "Per Capita National Product of Fifty-Five Countries, 1952-1954".

(3) Hans W. Singer: "Economic Progress in Under-Developed Countries", página 2; P. N. Rosenstein-Rodan: "Les besoins de capitaux dans les pays sous-développés", página 78.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

37

3.—En la escala mundial, encontramos reproducidas, entre países, las desigualdades que, dentro de cada país, por lo común se observan en la distribución del ingreso nacional entre los factores productivos. Mientras que en algunos de los países sub-desarrollados el problema empieza a ser el de no disminuir los actuales standards de vida, en los pueblos desarrollados el ingreso real per cápita mantiene una fuerte tendencia a seguir creciendo.

En 1953, el ingreso familiar promedio era, en Estados Unidos, de 5.000 dólares al año. Según Fabricant, si en los próximos 80 años la tasa de crecimiento permanece invariable, ello significa que el ingreso familiar promedio será el equivalente del poder adquisitivo de 25.000 dólares de 1953. Es decir, el ingreso familiar promedio alcanzará en Estados Unidos un nivel del que, ahora, sólo goza el 1% de las familias norteamericanas (4).

En el actual estado de cosas puede afirmarse que, en el mundo, hay un pequeño grupo de países que disfrutan de mucha prosperidad y bienestar mientras que un gran grupo de países soporta pobreza e insatisfacción. Puede sostenerse, también, que los países del primer grupo, en conjunto o individualmente, están experimentando un desarrollo económico continuo, en tanto que los del segundo grupo crecen con lentitud, se estancan o retroceden. Puede decirse, por fin, que, en las décadas más recientes, las desigualdades en el ingreso real per cápita de los diferentes países han tendido a aumentar en vez de disminuir.

En los últimos tiempos y, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los países sub-desarrollados se rebelan y surge, así, un descontento activo que genera poderosas fuerzas políticas y sociales dispuestas a conseguir un mayor desarrollo económico para lograr más altos niveles de vida. Es el despertar de los pueblos sub-desarrollados.

Desde antiguo existen naciones pobres, pero lo nuevo de esta época es que las naciones pobres han adquirido conciencia de su condición y están dispuestas a no continuar soportándola. En todos los ámbitos del mundo sub-desarrollado hay una vigorosa demanda social de mayor progreso económico, de mejores niveles de vida.

---

(4) Solomon Fabricant: "Economic Progress and Economic Change", página 5.

El portentoso avance de los medios de comunicación ha puesto frente a los pueblos sub-desarrollados el espectáculo de niveles de vida muy diversos a las pobres condiciones de existencia que ellos sufren. El cinematógrafo, la prensa, la radio y la televisión, son los agitadores que, a diario, recuerdan a esos pueblos que el avance científico y tecnológico está elevando, hasta límites sin precedentes, el standard de vida del hombre común que habita en los países económicamente avanzados. Pueblos que, hasta ayer, soportaban resignados sus bajos standards de existencia, ahora se levantan y exigen que se los eleven.

La demanda de crecimiento se ha visto, también, estimulada por el sentimiento nacionalista. Pero la lucha nacionalista de estos tiempos es diferente a la de otras épocas. El nacionalismo combatiente es una pujante fuerza política dentro de los pueblos subyugados, pero éstos, ahora, exigen que la independencia de la metrópoli no vaya en exclusivo beneficio de una minoría privilegiada, sino que resulte en más altos niveles de vida para las grandes masas.

4.—La magnitud de los problemas del desarrollo y las dificultades de sus soluciones, aparecen, talvez, con más claridad si trazamos un paralelo entre algunas de las condiciones que presidieron el desarrollo de los países hoy económicamente avanzados y algunas de las circunstancias en medio de las que deben crecer las naciones del actual mundo sub-desarrollado.

Las condiciones en uno y otro caso son fundamentalmente distintas y, en consecuencia, es insentato sostener que el crecimiento económico de nuestros países pueda llevarse a cabo mediante procesos análogos a los que siguió el desarrollo de los grandes pueblos industrializados como Inglaterra, Holanda, Alemania, Francia, Suecia, Estados Unidos, etc.

Los altos niveles de vida que exhiben esas grandes potencias corresponden a un bienestar derivado de los cuantiosos capitales que dichos países pudieron acumular durante siglos y que, ahora, los habilitan para mantener una tasa constantemente progresiva de crecimiento.

En cambio, nuestras naciones aspiran a un bienestar en que los mejores standards de vida surjan, directamente, de la pobreza

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

39

sin atravesar por la dura etapa en que los ahorros se acopian y se capitalizan. Los pueblos exigen, con urgencia, el mejoramiento de las condiciones de vida y, por lo menos para las Democracias, no es tarea fácil sacrificar por completo a las actuales generaciones en beneficio de las futuras. Como anota Nehru, "a las Democracias no les agrada restringir el presente".

Desde este importante punto de vista, son sustancialmente diversas las condiciones de hoy a las que existieron cuando, en su tiempo, los países desarrollados encararon problemas análogos a los que nuestros pueblos deben resolver en la actualidad.

Es cierto que los empresarios de las que, ahora, son naciones desarrolladas pudieron, en el pasado, acumular copiosos capitales debido al espíritu de austeridad, de previsión, de esfuerzo y de moderación, que los inspiraba y que los indujo a destinar gran parte de sus ganancias al ahorro y no al consumo, optando por una vida sobria que les permitió capitalizar porción apreciable de sus ingresos. Pero, aún así la capitalización no habría sido suficiente para el gigantesco esfuerzo industrializador si la falta de organización de los trabajadores no hubiera permitido sacrificarlos, condenándolos a reducidos niveles de vida.

La ausencia de leyes sociales, la prohibición de las asociaciones obreras, hicieron posible que el progreso tecnológico se tradujera en grandes ganancias para los empresarios a costa del sacrificio de los asalariados, sujetos a largas jornadas de trabajo y a jornales exiguos, que eran aún más miserables tratándose de las mujeres y de los niños que, en gran número y agujoneados por el hambre, se ocupaban en las fábricas.

La muy desigual distribución del ingreso entregó a los empresarios formidables beneficios que, es cierto, destinaron al ahorro y a la inversión, sin dilapidarlos en lujos y consumos superfluos. En Europa, durante varias décadas, el régimen político y económico imperante mantuvo invariable el bajo nivel de vida de las grandes masas, mientras la clase empresaria acrecentaba sus utilidades.

No es exagerado afirmar, que los enormes capitales que hoy contribuyen al bienestar del hombre común que vive en los países industrializados son, en gran medida, el fruto de la pobreza y de

los sacrificios impuestos a muchas generaciones de trabajadores explotados.

No se necesitan argumentos para demostrar que los pueblos democráticos ya no pueden recurrir a estos arbitrios para acumular los capitales que requieren para desarrollarse económicamente.

En lo que se ha dicho ya se insinúan algunas otras diferencias, entre las condiciones actuales del desarrollo de nuestros pueblos y las que presidieron el crecimiento de las que son hoy economías avanzadas.

En estas últimas, el impulso dinámico para el desarrollo surgió del lado de la producción, de la oferta, bajo la forma de nuevas combinaciones de los factores productivos.

El agente del progreso fue el empresario innovador que asumió el riesgo o la incertidumbre resultantes de la adopción o adaptación de nuevos métodos tecnológicos. Las reformas técnicas, al reducir los costos, permitieron que el empresario obtuviera las fuertes ganancias que éste transformó en ahorros e inversiones. La causa inicial del desarrollo, su fuerza motora, estuvo radicada en el lado de la oferta. Fueron los empresarios quienes tomaron la iniciativa de donde resultó, más tarde, el aumento en los consumos y en los niveles de vida. El desarrollo de esas naciones se realizó según el modelo que Schumpeter describe en sus obras magistrales.

No sucede lo mismo en los países del actual mundo sub-desarrollado. Aquí, el estímulo para el desarrollo emana del lado de la demanda.

Ya no son los productores sino los consumidores los que asumen el papel activo. Los intentos para lograr el crecimiento de la economía obedecen a la exigencia apremiante de elevar los niveles de vida de las grandes masas populares. Las modificaciones en la producción y en las técnicas productivas sólo son una consecuencia: Representan la respuesta, más o menos adecuada, a las nuevas exigencias del consumo. La finalidad suprema es, ahora, el mejoramiento en los niveles de vida del hombre común.

La urgencia de las grandes masas para mejorar sus standards de vida se acrecienta ante el espectáculo de las formas superiores de existencia y de consumo que ofrecen los países avanzados y que nuestros pueblos conocen a través de los modernos medios de comunicación y de la propaganda comercial. Es este fenómeno el

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

41

que, en teoría, se conoce bajo el nombre de "efecto demostración" o "efecto Duesenberry", en honor del economista que, por vez primera, lo expone en 1949 (5).

La influencia de este "efecto" sobre los mecanismos del desarrollo es evidente. Para apreciarla, medítese en la insatisfacción que siente, por ejemplo, el dueño de un Ford modelo 1950 cuando en el cine y en la radio, en la prensa y en las vitrinas, se impone de las maravillas del nuevo modelo 1957. Piénsese sólo un instante en las ansias, los anhelos, las inquietudes, que en los obreros, empleados y profesionales, de ingresos medios o bajos, tienen necesariamente que despertar las ostentaciones de las clases con ingresos altos y las visiones que les muestran el cine o la publicidad. Son éstas, potentísimas fuerzas psicológicas y sociológicas que, de continuo, suscitan y vigorizan los anhelos de mejores niveles de vida.

Nuestros países no pueden elegir entre crecer con lentitud o hacerlo con rapidez, pues la demanda social de más altos niveles de vida es tan intensa y apremiante, que el ritmo de desarrollo necesariamente debe ser presuroso para poder satisfacerla.

Si la Democracia no encuentra la fórmula para satisfacer estos anhelos, nada tiene de extraño que los pueblos puedan tender sus ojos esperanzados hacia otros horizontes o que, por sus manos, construyan la estructura institucional capaz de darles lo que piden. Esta es, sin duda, la gran prueba a que está sometida la Democracia.

La atracción ejercida por las formas superiores de vida y de consumo levanta un formidable obstáculo para la acumulación de los ahorros que los pueblos sub-desarrollados requieren para su capitalización.

Para escapar del "efecto demostración", los países de la órbita soviética tendieron en sus fronteras la llamada "cortina de hierro", que puede tener propósitos políticos, pero que, sobre todo, responde a la necesidad de no exhibir ante sus pueblos los niveles de existencia de las naciones desarrolladas y sustraerlos, así, a una influencia que, sin duda, perjudicaría el esfuerzo de capitalización y de crecimiento económico en que están empeñados.

---

(5) James S. Duesenberry: "Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior".

En las Democracias no se puede hacer otro tanto, pero la reducción en los consumos suntuarios de las clases con ingresos altos facilitaría el ahorro y la inversión.

El prestigioso economista Hans W. Singer, refiriéndose a este mismo aspecto del problema dice que es conveniente distinguir entre "las semillas" y "los frutos" del desarrollo económico (6). Las semillas son —en su concepto— los ahorros acumulados y productivamente invertidos, y los frutos de esas semillas serían la baja en las tasas de mortalidad, la mejor alimentación, el progreso en la seguridad social, etc. Según Singer, lo lamentable es que los pueblos sub-desarrollados intenten comerse los frutos sin haber sembrado las semillas.

Yo no comparto íntegramente la opinión de mi ilustre amigo el Dr. Singer. Para seguir con su analogía, no creo que nuestros pueblos puedan recurrir a las mismas semillas que utilizaron los países avanzados cuando estuvieron en trance de desarrollo. Para decirlo de otra manera, los procedimientos que los pueblos sub-desarrollados pueden emplear para conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento son fundamentalmente distintos a los que, en su época, siguieron los países avanzados, pues las circunstancias son, también, esencialmente diversas. El anhelo de mejores niveles de vida constituye una realidad social de la que no es posible desentenderse.

Es verdad que los pueblos avanzados usaron otros métodos; es cierto que acumularon sus ahorros y capitales sacrificando los consumos de las clases trabajadoras; pero no es menos exacto que, en aquellos tiempos, los Gobiernos y los Parlamentos de esos países no eran la expresión genuina de la voluntad popular, sino que representaban los intereses de quienes poseían la fortuna y que, mediante el sufragio restringido, elegían sus personeros, impidiendo que el pueblo pudiera designar los suyos. Era, ciertamente, la dictadura legal de una clase.

Cuando mucho más tarde la evolución social y política estableció el sufragio universal, ya estaban acumulados los ahorros y los capitales que permitieron ir satisfaciendo los anhelos de bienes-

---

(6) Hans W. Singer: "Economic Progress in Under-Developed Countries", página 4.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

43

tar y de justicia de las clases trabajadoras, dictándose leyes que implantaron, por ejemplo, los impuestos progresivos y directos, el derecho del trabajo, la seguridad social, etc.

En los pueblos democráticos es del todo imposible que el desarrollo se lleve a cabo mediante modelos que suponen condiciones políticas y sociales ya fenecidas. Por tanto, no puede emplearse la misma semilla de etapas históricas irreversibles.

Además, cuando se habla de la semilla sembrada por aquellos pueblos se olvida describirla en todos sus aspectos.

No se recuerdan las profundas transformaciones sociales que prepararon el desarrollo, ni que en Francia y Suecia, por ejemplo, hubo reformas agrarias que, junto con colocar la tierra en manos capaces de cultivarla, despertaron fuerzas dinámicas que contribuyeron a generar y activar el proceso de crecimiento económico.

Tampoco se dice que el empresario europeo y norteamericano se caracterizó por sus hábitos de sobriedad que lo convirtieron en agente eficaz del ahorro y la inversión.

Como observa Rostow, "es fácil olvidar que la revolución industrial en Europa Occidental y en Estados Unidos fue precedida por varios siglos de desarrollo comercial e industrial incipientes que formó una clase de hombres de empresa preparados moral, intelectual y técnicamente para explotar las posibilidades de las innovaciones que sobrevinieron más adelante" (7).

En nuestros países, por el contrario, los hombres de negocios, de común, buscan la ganancia rápida y rehuyen la inversión a largo plazo. Muchos son, también, los que prefieren colocar sus ganancias en tierras o edificios y no son pocos los que optan por atesorarlas o remitirlas al extranjero, cuando no las despilfarran en una ostentación estéril y dañina.

Hay, todavía, otra importante diferencia entre las condiciones que rodearon el desarrollo de los países hoy avanzados y las circunstancias en medio de las cuales se realiza el crecimiento de los pueblos sub-desarrollados. Esta diferencia se refiere a la tecnología.

Los países desarrollados hicieron uso de una tecnología que podemos llamar original en el sentido que fue concebida y aplicada por ellos mismos de acuerdo con las necesidades y capacidades de

---

(7) W. W. Rostow: "The process of economic growth", página 257.

sus economías. Así, por ejemplo, Inglaterra inició su desarrollo industrial con una técnica barata que demandaba bienes de capital simples. Los ingleses fueron modificando la tecnología empleada paralelamente con los cambios experimentados en la proporción de los factores productivos disponibles.

Los pueblos sub-desarrollados deben recurrir, ahora, a una técnica que no les es propia ni adecuada, porque corresponde a las necesidades y posibilidades de países que están en el otro extremo de la escala del desarrollo. La tecnología de los países sub-desarrollados es, pues, una técnica transferida o derivada. Este hecho reviste suma importancia.

La ausencia de una técnica que, a la vez, sea moderna y esté en armonía con la disponibilidad de factores productivos es una desventaja de magnitud para nuestros países.

En primer término, el gasto inicial de cualquier inversión es muy alto y por eso los escasos ahorros de los países sub-desarrollados son insuficientes para promover un desarrollo armónico, que es el único razonablemente productivo.

En segundo lugar, los bienes de capital que requiere la tecnología moderna son de producción difícil y, en consecuencia, lo frecuente es que nuestros países tengan que importarlos, lo que encarece y dificulta el desarrollo y grava pesadamente el pasivo de la balanza de pagos.

En tercer término, la técnica corresponde a las características de los países desarrollados y, por tanto, se basa en el hecho de que el capital sea abundante, la mano de obra escasa y los jornales muy altos. Pero en nuestros países sucede que el capital escasea, la mano de obra abunda y los salarios son bajos. La falta de empleos alternativos de más alta productividad para la mano de obra, reduce en gran parte la utilidad social de esas inversiones.

En cuarto lugar, la vida útil de los bienes capitales es mucho más corta en los países sub-desarrollados a causa del descuido en el manejo, las deficiencias en el mantenimiento y lo difícil de las reparaciones (8).

Por último, la tecnología moderna requiere de un grado de

---

(8) Hans W. Singer: "Obstacles to Economic Development", página 26.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

45

educación y de un entrenamiento científico que sólo están difundidos en los grandes países industriales.

La solución para la desventaja en que se encuentran los países sub-desarrollados, al tener que recurrir a técnicas que no les corresponden, está en la investigación científica tendiente a colocar la tecnología moderna en concordancia con nuestras necesidades y posibilidades. Se abre, aquí, un ancho campo a la iniciativa universitaria.

\* \* \*

Deseo referirme a una última diferencia fundamental entre las condiciones del desarrollo para los que hoy son países avanzados y las circunstancias en que deben crecer las economías del actual mundo sub-desarrollado: Es el aspecto demográfico.

El mejoramiento de los standards de vida supone que el ingreso nacional crezca con una tasa más alta que la población. Si, por ejemplo, el ingreso nacional aumenta en 4% al año y la población lo hace en otro 4%, ello significa que la producción apenas crece lo suficiente para conservar los standards de vida. La situación es mucho más grave si la tasa de crecimiento demográfico excede a la tasa de aumento del ingreso nacional. Si, por ejemplo, el ingreso aumenta en 3% anual y la población aumenta en 4% al año, esto indica que ese país ni siquiera puede conservar sus niveles de vida sino que debe reducirlos. Es muy importante, por tanto, la relación con que se mueven ambos fenómenos.

Cuando los países desarrollados emprendieron el proceso de su crecimiento, sus poblaciones eran muy pequeñas. El aumento demográfico que sobrevino más tarde fue una consecuencia y no un antecedente del desarrollo. Allá, como en los países sub-desarrollados de nuestros tiempos, el crecimiento demográfico fue el efecto de la baja en la mortalidad y de la constancia de altas tasas para la natalidad.

Pero mientras que, entonces, la mortalidad descendió como efecto del mayor bienestar proveniente del desarrollo, en nuestros pueblos la mortalidad disminuye sólo debido a los avances de la Medicina, que permiten hacerlo valiéndose de medios baratos y que no suponen un mejoramiento en los niveles de vida, ni siquiera requieren de mejores condiciones sanitarias.

El altísimo aumento demográfico que están experimentando los pueblos sub-desarrollados dificulta y hasta amenaza la posibilidad de obtener más altas condiciones de existencia. No es fácil crecer económicamente en estas circunstancias demográficas. Los exiguos ahorros de nuestros países deben dedicarse, así, a conservar los standards de vida para sus poblaciones en rápido crecimiento, sin que dispongan de márgenes que les permitan elevar esos standards.

Tiene toda la razón Poniatowski, cuando afirma que, para nuestros países, "ajustar el aumento de la producción alimenticia e industrial al crecimiento de la población es un problema vital del que dependen no sólo la supervivencia física sino que, también, el valor espiritual de estos pueblos, su aptitud para elaborar una civilización y para constituir una colectividad creadora" (9).

5.—El desarrollo económico depende de la concurrencia de diversos factores complementarios, cuya ausencia o deficiencia afecta decisivamente la tasa del crecimiento.

De entre estos factores, por lo común sólo se atiende a los llamados "factores económicos", como lo son los recursos naturales, la fuerza de trabajo, los bienes de capital y la tecnología. Mas, aparte de éstos hay otros factores de tanta importancia como los anteriores, pues su concurso es, también, indispensable para que pueda generarse, prosperar y perpetuarse el proceso de desarrollo. Son éstos los que denominaremos "factores no económicos".

Entre tales factores no económicos deben mencionarse: la educación en todos sus aspectos; la salud física y mental; 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 colectivas; el ánimo emprendedor, compuesto, a su vez, de imaginación, perseverancia e intrepidez. Están, además, los valores, o sea, los juicios, individuales o sociales, acerca de lo que se estima deseable en el orden moral, espiritual e intelectual, los que, en parte por lo ménos, se expresan en las instituciones jurídicas, políticas, administrativas y religiosas, que señalan o prescriben el modo de vida de los pueblos y determinan los móviles, la conducta, las acciones

(9) Michel Poniatowski: "L'avenir des pays sous-développés", página 25.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

47.

y reacciones de los individuos y de los grupos. Este sistema de valores e instituciones forma la estructura social y cultural de los países.

Esta estructura social y cultural tiene importancia determinante para el crecimiento económico. De poco o nada sirve la búsqueda del desarrollo si la estructura social y cultural no satisface los supuestos y exigencias que se precisan para que la sociedad acoja los estímulos iniciales que se le proporcionan y responda generando un proceso de crecimiento capaz de sustentarse por sí mismo.

El desarrollo económico sólo puede prender en un medio que lo favorezca y estimule. Este medio favorable y estimulante no depende únicamente de los factores económicos, sino de la estructura social e institucional de los países.

En primer término, es preciso que el país crea que el desarrollo económico es deseable. Antes que nada, se precisa que el pueblo aspire al desarrollo. Cuando el desarrollo económico se convierte en el ideal de un pueblo, está dada la más decisiva de las condiciones para que ese pueblo se desarrolle.

¿Cuándo y cómo se despierta ese ideal?

En los países que hoy forman la Humanidad económicamente avanzada, este ideal aparece como el producto de un complejo sociológico que aún no se analiza suficientemente, pero que, en todo caso, se caracteriza por haberse manifestado a través de los individuos y de los grupos particulares.

El Gobierno de cada nación asumió un papel —mucho más importante de lo que generalmente se cree— en el proceso de crecimiento, pero no proporcionó la fuerza motora originaria. Parece que allí el ideal de crecimiento brotó de la quiebra del régimen feudal, de los cambios en los sistemas de tenencia de las tierras cultivables, de la aparición de los centros urbanos, del individualismo y de la Democracia representativa, de la Reforma religiosa y, además, de aquello que Werner Sombart llama el espíritu fáustico, o sea, el espíritu de la inquietud, de la duda sistemática, de la impaciencia, de la conquista, del predominio, etc. (10).

Este nuevo espíritu, que brota desde los pliegues más recónditos del alma europea y que enraíza en la herencia helénica, en-

---

(10) Werner Sombart: "La Industria", página 78.

gendrá esa enorme energía que, con coraje, fue capaz de destruir las antiguas estructuras y de crear nuevas formas de vida.

En otros casos, el ideal de desarrollo no es el producto descentralizado de muchas voluntades individuales, sino la obra de un grupo intelectual que concibe el ideal de desarrollo y posee las oportunidades políticas para convertir su ideal en acción haciendo que el pueblo lo comparta, lo comprenda y lo apoye con entusiasmo y con fe.

Por ejemplo, en el Japón este ideal apareció, de súbito, en el siglo XIX cuando el pueblo japonés se puso en contacto con la civilización occidental que irrumpió, dramáticamente, con la visita del Comodoro Perry. En el ejemplo del Japón, el Gobierno fue el que decidió adoptar la tecnología de occidente e iniciar en el país el proceso de desarrollo económico. El Estado fue quien actuó como agente promotor del progreso, y el pueblo siguió el ideal que, así, se le señalaba. La élite que, en Japón, adoptó las decisiones y llevó adelante el plan de crecimiento no lo hizo, según parece, en busca de un mayor bienestar para el hombre común, sino convencida que sólo de esta manera podría evitarse al Japón las humillaciones resultantes de la debilidad militar.

Muy parecido es el caso de Turquía que, después de la Primera Guerra Mundial, resuelve emprender su desarrollo. Aquí, fue también el Estado el que concibió, impuso y dirigió un movimiento progresista que pudo ejecutar las hondas reformas institucionales que el país necesitaba para iniciar su proceso de desarrollo. El motivo causal tampoco estuvo en el propósito de elevar el nivel de vida de las grandes masas, sino en acrecentar el poder defensivo con el objeto de asegurar la independencia política. Pero, este ideal prendió en el pueblo turco, que le dio otro alcance. Ahora, ese pueblo exige que el crecimiento de su economía tenga como finalidad primordial el mejoramiento de las condiciones de su existencia.

En la Unión Soviética y en las otras naciones de su órbita, el ideal del desarrollo es la concepción de una élite que guía a las masas infundiéndoles entusiasmo dentro de una disciplina en que, también, se apela a la violencia y al terror. Pero, combinándose esto con genuinas oportunidades para la educación y el cultivo de todas las aptitudes, e imprimiendo en el pueblo el sentido de efec-

## FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

49

tiva participación en la obra de construcción de una economía desarrollada e independiente.

La India es otro caso digno de destacarse. Aquí, también, el ideal es el fruto de una minoría que, en medio de grandes dificultades, procura que ese pueblo, con casi 400 millones de habitantes, logre un futuro mejor dentro de las instituciones democráticas. El destino de este intento tiene un vasto alcance, sobre todo si se considera que, al mismo tiempo, otro gran pueblo sub-desarrollado, el pueblo chino, cuya masa demográfica tal vez excede hoy a los 600 millones de habitantes, está empeñado en idéntica tarea pero siguiendo métodos muy diversos.

En América Latina, el ideal del desarrollo económico ha surgido como la consecuencia directa del anhelo popular hacia mejores y más altos niveles de vida. En todos nuestros países, el Estado ha sido la fuente originaria del ideal y su ejecutor práctico.

Pero el ideal, por sí solo, no basta. Es preciso, además, que la estructura social e institucional sea propicia para que el ideal pueda realizarse.

El ideal puede que haya surgido de las masas, pero es necesario que un grupo de hombres investigue y determine los cambios culturales e institucionales adecuados para que el ideal de desarrollo sea viable y se convierta en realidad. Este es uno de los grandes papeles que, en nuestros pueblos, deberían cumplir las Universidades.

Las grandes reformas sociales y culturales que requiere el crecimiento económico tendrían que ser el resultado de la investigación científica y técnica, si no se quiere que sean el producto, imperfecto e improvisado, de las meras rebeldías populares.

Cuando las instituciones no coinciden con los valores de un pueblo, las primeras están condenadas a desaparecer y, si no lo hacen de modo evolutivo y sujetándose a un orden, terminan por estallar en mil pedazos bajo la presión incontenible de las fuerzas acumuladas.

Como dice Tarlok Singh, economista y sociólogo hindú: "Nos enfrentamos... con una sociedad que contiene muchos valores falsos, en que la nueva riqueza no pasa a manos de quienes más la necesitan, en que el grueso de la población permanece pobre e ignorante y en que los recursos no están organizados y desarrolla-

dos de un modo eficaz en el interés de la comunidad. En una situación de esta índole, existe el peligro de que, cuando por obra del instinto y del sufrimiento, las masas empiecen a interpretar por cuenta propia su estado de pobreza, todo el orden y el sistema social que lo sostienen lleguen uno y otro a derrumbarse. Es preciso, pues, pensar y actuar, en tiempo oportuno, en términos de nuevos principios de acción social" (11).

Por tanto, el proceso de desarrollo no es sólo de cambio económico sino que, fundamentalmente, lo es de cambio institucional y cultural. Es la sociedad entera la que debe ponerse en movimiento.

Por lo común, los problemas de desarrollo se analizan únicamente en términos de capitalización y de tecnología. De acuerdo con este criterio, que es predominantemente económico, los pueblos y los Gobiernos de los países sub-desarrollados enfrentan y tratan de resolver sus problemas de crecimiento. La verdad es que los factores del desarrollo superan los límites del análisis puramente económico. Aún la formación de capitales reviste aspectos sociales de suma importancia y la técnica supone modificaciones profundas en la mentalidad y en las instituciones de los pueblos que la adoptan.

El capital puede formarse con tasas más o menos altas, según que la estructura institucional favorezca o no el ahorro y su inversión en actividades socialmente productivas. De manera análoga, un mismo procedimiento tecnológico puede ser más o menos eficiente, según que la cultura y las instituciones permitan o no extraer de ese método todas sus ventajas.

La más importante de las causas del progreso económico de Estados Unidos no radica tanto en su elevada capitalización ni en su técnica prodigiosa, como en la eficiencia de quienes laboran empleando esos capitales y esa técnica. En efecto, durante los últimos 80 años el ingreso real per cápita de Estados Unidos se multiplicó en algo más que 400%, mientras que las cantidades de fuerza de trabajo y de bienes capitales empleados sólo crecieron en algo así como un 20%, de donde resulta, entonces, que el pueblo de Estados Unidos ha aprendido a obtener de una misma "dosis" de tra-

---

(11) Citado por Gunnar Myrdal en su obra ya citada, página 236.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

51

bajo y de capital volúmenes cada vez más grandes de bienes y de servicios (12).

¿A qué se debe esta mayor eficiencia? ¿Por qué las máquinas, los equipos, manejados por norteamericanos rinden más que las máquinas o los equipos gobernados por hindúes o chilenos?

La respuesta no es simple, ni sería satisfactoria si sólo atendiese a los aspectos económicos del problema.

El trabajador norteamericano, obrero o empleado, es más eficiente debido a una multiplicidad de causas. Entre ellas, la certeza de que un más alto rendimiento no sólo se traduce en una mayor ganancia para el empresario, sino que, también, en más elevados jornales y standards de vida. Además, es eficiente, porque el pueblo norteamericano domina una gran cantidad de conocimientos socialmente aprovechables.

El desarrollo económico supone una educación amplia y diversificada, directa y útil, que abra oportunidades al cultivo de todas las aptitudes y talentos. Supone, a la vez, que la sociedad conceda, a todos por igual, la posibilidad de poner en práctica la técnica y los conocimientos adquiridos. El gasto en escuelas, liceos, universidades, laboratorios de investigación, bibliotecas, etc., es tan necesario para el desarrollo económico como la inversión en centrales eléctricas, siderurgias, caminos y tranques, canales y puentes.

El estudio de los problemas del desarrollo ha traído de nuevo a la luz una verdad que se estaba obscureciendo: Los acontecimientos sociales constituyen un todo y los fenómenos económicos no son sino abstracciones a que debe recurrir la ciencia para explicar una realidad demasiado amplia y compleja. Pero, en el hecho, todo fenómeno económico tiene concomitancias con el medio social en que aparece y se desenvuelve.

Como anota el profesor Abramowitz, "la teoría del desarrollo es un campo de investigación y de trabajo en que se manifiesta con claridad la dependencia de la economía con respecto a todas las ciencias sociales" (13).

---

(12) Solomon Fabricant: Obra citada, página 8.

(13) Moses Abramowitz: "The Economic of Growth", en "A Survey of Contemporary Economics", volumen II, página 177.

El desarrollo económico no puede seguir siendo el objeto del estudio y análisis de tan sólo los economistas. Se impone con urgencia que el crecimiento y sus problemas se examinen, conjuntamente, por todas las ciencias sociales. Así y sólo así será posible que cada pueblo determine sus objetivos de desarrollo económico y, a plena conciencia, elija el camino que debe seguir para obtenerlos, afrontando las reformas sociales, culturales e institucionales, adecuadas a tal propósito.

6.—La influencia de los factores no económicos del crecimiento aparece más de manifiesto cuando la referimos a algunos aspectos determinados. Lo haremos examinando, más de cerca, la formación del capital.

La formación de capitales o capitalización es el efecto del ahorro seguido de la inversión.

El ahorro, para el individuo como para la sociedad, es aquella parte del ingreso que no se consume. Pero, el ahorro, por sí mismo, no crea capitales. Para que el ahorro se transforme en capital es necesario que se invierta, o sea, que se destine a la producción o adquisición de nuevos bienes capitales como, por ejemplo, máquinas y plantas, equipos y herramientas, edificios, caminos, puertos, etc.

La inversión es, entonces, la clave del desarrollo económico, ya que el ingreso real per cápita, medida del crecimiento, sólo aumenta cuando también lo hace la producción real, salvo el caso de extraña ocurrencia en que disminuya la cifra demográfica.

En nuestros países abundan los medios naturales y la fuerza de trabajo, pero escasea el capital. En consecuencia, el capital debe formarse a la tasa más alta posible. Como podrá apreciarse en seguida, la inversión y su tasa no son fenómenos únicamente económicos sino que revisten aspectos sociales e institucionales decisivos.

Para que una economía sub-desarrollada y estática se convierta en una economía en crecimiento y progresiva, es preciso que, internamente, capitalice más que antes. Con todo lo incierto de las generalizaciones, se puede decir que los países avanzados tienen una tasa de inversión bruta de más o menos un 20%, mientras que la tasa de inversión neta oscila alrededor de, por lo menos, un 10%. En los países sub-desarrollados, la tasa promedio de inversión bruta

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

53

ta es de más o menos un 12% y la de inversión neta no excede de un 5%, aún computando las inversiones hechas con capitales foráneos.

El problema central, medular, del crecimiento radica en que la tasa de inversión crezca de tal manera que acarree un aumento en el ingreso real per cápita, y que un alto porcentaje de este mayor ingreso se ahorre e invierta, estableciéndose, así, un mecanismo auto-expansivo de formación de capitales. Sólo un mecanismo de esta especie puede perpetuar la tendencia creciente en la producción per cápita y en la tasa de las inversiones. El secreto del desarrollo está en saber desencadenar estas fuerzas acumulativas.

Para que este mecanismo pueda establecerse, o sea, para que el desarrollo económico llegue a una etapa en que pueda sustentarse por sí mismo, es preciso que la sociedad cree las instituciones y forme los hábitos, las actitudes y las conductas, que satisfagan una doble finalidad: Primero, que una parte apreciable de los incrementos del ingreso real per cápita se ahorren y no se consuman; y, segundo, que estos ahorros se movilizan hacia inversiones convenientes desde el punto de vista de la productividad social.

Sin duda, entonces, que el momento decisivo en el proceso de crecimiento económico de un país es, precisamente, cuando la sociedad en que dicho proceso se lleva a cabo experimenta una reforma social e institucional que hace posible opere el mecanismo auto-generador de la inversión a que acabamos de referirnos.

El eminente economista e historiador norteamericano Rostow, en estudio reciente, ha analizado esta etapa del proceso de desarrollo. La denomina "the take-off", es decir, lo que en aeronáutica se conoce como el "despegue" (14). Es en el momento del despegue cuando las aeronaves tienen que concentrar todas las energías de sus motores, a fin de romper las fuerzas de la inercia y remontarse al espacio, desafiando la ley de la gravitación.

El país que está intentando desarrollarse, sólo consigue su finalidad cuando el aumento del ingreso real per cápita genera, por sí mismo, una inversión de tasa tan alta que asegura la continuidad del desarrollo con tasa creciente. En una palabra, el desarrollo se

---

(14) W. W. Rostow: "The take-off into self-sustained growth". En "The Economic Journal", March, 1956, página 25.

hace normal y casi automático. Para entrar en esta etapa decisiva, el país necesita emprender una reforma social e institucional que haga posible el aumento del ahorro interno y de las inversiones. Estos momentos decisivos en el proceso de crecimiento son los que, de ordinario, se llaman "las revoluciones industriales".

Como dice el profesor Lewis, en uno de sus más luminosos análisis de los problemas del crecimiento, "ninguna revolución industrial puede explicarse hasta que no se descubre la causa de que el ahorro haya crecido fuertemente con relación al ingreso nacional" (15). Y este tránsito, desde una tasa exigua de ahorros e inversiones, a una tasa alta de capitalización no puede explicarse ni, tampoco, promoverse, sino apelando a alteraciones profundas en la estructura social y cultural de los pueblos.

En efecto, ¿cómo puede una economía llegar hasta el "take-off" de Rostow, si las personas con más altos ingresos no ahorran o ahorran poco prefiriendo acrecentar el consumo superfluo o suntuario? ¿Cómo puede crecer una economía si una proporción apreciable del mayor ingreso real per cápita se filtra hacia el atesoramiento, en oro o en monedas extranjeras, sustrayéndose a la inversión? ¿Cómo puede una sociedad desarrollarse económicamente si gran parte de los ahorros eluden las inversiones socialmente productivas, y se orientan hacia inversiones sin métodos productivos desde el punto de vista social? ¿Cómo puede crecer un país en que un alto porcentaje del valor de sus más grandes exportaciones se resta al esfuerzo nacional y queda en el exterior contribuyendo al crecimiento de economías foráneas? ¿Cómo puede desarrollarse una economía en que se acepte y tolere la ociosidad o el aprovechamiento incompleto de recursos productivos de tanta importancia como el suelo laborable?

Aún para el lego en la materia, es evidente que, en tales condiciones, la economía no puede crecer, porque carece de la estructura institucional y de los hábitos adecuados para que el desarrollo llegue a la etapa en que pueda sostenerse por sí mismo, garantizando al país un progreso normal y continuo. Es de toda eviden-

---

(15) Arthur Lewis: "Economic Development with unlimited supplies of labour". En "The Manchester School of Economic and Social Studies", May, 1954, página 155.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

55

cia, también, que esta verdad no puede agradar a quienes están ligados al mantenimiento de las instituciones existentes. El desarrollo económico no puede realizarse sin ajustes dolorosos. Este es el precio —el duro precio, a veces— que los pueblos deben pagar por un crecimiento rápido y suficiente de sus economías.

Las sociedades no pueden desarrollarse económicamente dentro de las viejas estructuras. Sensatamente, no puede aspirarse a disfrutar de los avances, económicos y tecnológicos, de la época contemporánea, conservando intactas las instituciones de tiempos pasados que ya no satisfacen los anhelos ni los valores en vigencia.

7.—Según se dijo, la inversión es la variable estratégica de más importancia para el desarrollo económico.

En el periodo 1940-1953, la tasa chilena de inversión osciló entre el 9% y el 12% del producto nacional. Después de 1953 se observa una caída brusca. En efecto, durante 1954 esa tasa es del 8,4% y, en 1955, de 9,2%. Se estima que la inversión necesaria para que el nivel de vida de nuestra población pueda aumentar en 2% o 3% anual debe ser de, por lo menos, el 14% del producto nacional bruto. Con la tasa de 1954, el país no hace ni siquiera la inversión suficiente para conservar, en el futuro, el actual standard de vida, y con la tasa de 1955 se invierte lo estrictamente indispensable para que la capacidad productiva del país no disminuya, pero en ningún caso, queda margen para elevar las condiciones de existencia.

En los últimos años la inversión ha sido la más baja e insuficiente del decenio. Aunque resulte fatigoso, vale la pena recordar las cifras correspondientes. En 1945, la tasa de inversión 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%; y, en 1953, 10,8%. Las tasas de 1954 y 1955, del 8,4% y del 9,2%, respectivamente, muestran una acentuada tendencia al descenso.

El país está muy lejos de disponer de una tasa satisfactoria de inversiones. Esta deficiencia es inquietante, pues muestra que nuestras fuerzas de crecimiento se han ido debilitando y que, ante una población cuyo aumento es del orden de 170 mil personas al año, la economía nacional carece de dinamismo para mejorar los niveles de vida y para abrir posibilidades de empleo socialmente produc-

tivo a las 60 mil personas, que, anualmente, se incorporan a la legión de los que buscan trabajo.

La manifiesta tendencia decreciente de la mortalidad y la estabilización de la natalidad en niveles bastante altos, justifican pensar que, en los años venideros, la población seguirá creciendo aún con más rapidez. Este hecho demográfico agudiza la gravedad del escaso desarrollo de la economía chilena. La alarma debe ser todavía mayor si consideramos que, en 1956, el producto nacional bruto chileno se redujo en 2,5% con respecto a 1955. Como anota la Comisión Económica para América Latina —CEPAL—, el producto nacional bruto chileno alcanzó, así, el nivel absoluto más bajo registrado en los últimos cuatro años. Pero aún hay otro indicio más intranquilizador. Según ese mismo informe, a partir de 1953 se detiene el desarrollo de la economía chilena (16). En otras palabras, nuestra economía ha dejado de crecer.

Es obvio que si el producto nacional bruto descendió en 1956, mientras la población siguió creciendo, esto tuvo que expresarse en una baja del ingreso real per cápita. En efecto, según la CEPAL el ingreso real per cápita de Chile descendió, en 1956, en 3,6% con respecto a 1955 (17). En otros términos, nuestro standard de vida se redujo.

Es, pues, extremadamente urgente buscar los medios para que la economía chilena se reintegre al proceso de desarrollo, y que lo haga con una tasa satisfactoria que asegure el mejoramiento de las condiciones de existencia del hombre común. Para este objeto se requiere, según se dijo, que la tasa de inversión sea, por lo menos, de un 14% del producto nacional. De otra suerte, se corren todos los riesgos que resultan de acumular material explosivo cerca del fuego.

Es preciso desencadenar fuerzas de crecimiento que permitan a la economía chilena continuar desarrollándose por sí misma mediante un mecanismo auto-expansivo, en que el ingreso real per cápita crezca y parte apreciable de su aumento se destine a nuevas inversiones, y así sucesivamente.

---

(16) Comisión Económica para América Latina: "Estudio Económico de América Latina, 1956", página IX.

(17) Comisión Económica para América Latina: Obra citada, página XIV.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

57

Para acrecentar la tasa de inversión se abren dos alternativas: La cooperación del capital extranjero y el aumento del ahorro interno.

Hasta ahora, Chile ha dispuesto de una ayuda externa tardía e insuficiente. Desde 1944 hasta 1956, los créditos concedidos y los capitales ingresados al país suman 795 millones de dólares. Atendida la cuantía de los capitales remesados al extranjero, siempre queda un saldo neto favorable a Chile de 155 millones de dólares. Pero el servicio de los capitales, o sea, el envío de utilidades e intereses, es tan alto que sobrepasa y anula ese saldo neto favorable, convirtiéndolo en adverso al país en 500 millones de dólares. El egreso de divisas proviene, sobre todo, de la remesa de ganancias de las grandes empresas mineras. Entre 1944 y 1956, sólo la gran minería del cobre dejó fuera de Chile 600 millones de dólares. De esta suma, 180 millones, o sea, el 30%, corresponde a los años 1955 y 1956.

El aporte de capitales foráneos ha sido, pues, insuficiente y, aún, pudiera sostenerse que no ha existido.

La política de los organismos internacionales encargados de promover el desarrollo económico de los pueblos, no hace abrigar esperanzas de que, en el futuro, pueda esperarse una cooperación más efectiva.

Lo sano y conveniente es considerar al capital extranjero como un complemento del ahorro interno, y que el desarrollo económico se proyecte y ejecute apoyándose en los propios recursos de Chile.

8.—Ahora bien, ¿de dónde pueden obtenerse los recursos que el país necesita para acrecentar el ahorro y la capitalización?

Las palabras que siguen no pueden considerarse sino como un ensayo de respuesta a esta pregunta tan compleja y formidable.

En Chile, como en América Latina, hay instituciones y hábitos que obstaculizan el crecimiento. Entre estos obstáculos se cuentan los elevados consumos suntuarios de las clases con ingresos altos. Si las cuotas del ingreso nacional destinadas a estos consumos pudieran canalizarse hacia inversiones socialmente productivas, la inversión podría experimentar aumentos considerables sin necesidad de imponer sacrificios a los consumidores con rentas medias o bajas.

Según resulta de las "Cuentas Nacionales" publicadas recientemente por la Corporación de Fomento, en Chile el 3% de su población activa consume el 21% del ingreso nacional, mientras que el 69% de esa misma población activa, compuesto de obreros y empleados, consume sólo el 37% de ese ingreso. El consumo per cápita de las clases con ingresos altos es 14 veces superior al consumo medio de los empleados y obreros. Bastaría que las clases con altos ingresos redujeran a la mitad sus consumos, para que la inversión creciera en un 10% de la renta nacional.

Es ésta, también, la opinión del eminente economista inglés Nicholas Kaldor, profesor de la Universidad de Cambridge, que, en 1956, a pedido de la CEPAL, visitó a Chile e hizo un penetrante estudio acerca de nuestros problemas económicos.

Dice Kaldor que "en comparación con otros países, el consumo suntuario de las clases propietarias absorbe una parte totalmente desproporcionada de los recursos nacionales, parte de los que podrían liberarse para fines de inversión si se introdujera un sistema más eficaz de tributación y/o se tomaran medidas eficientes para estimular la retención de ganancias por parte de las empresas". Agrega Kaldor, que, "según las estimaciones, los recursos latentes que podrían movilizarse mediante esta reducción del consumo suntuario permitirían levantar, en Chile, la tasa de capitalización a niveles comparables con los que exhiben las economías industriales avanzadas" (18).

Por otra parte, sin desconocer que los capitales privados extranjeros invertidos en el país deben poder remesar a sus principales una cuota de las ganancias, parece de la más elemental justicia exigir a las empresas que explotan nuestras materias primas y que disfrutaban de regímenes legales y económicos de excepción, participen de modo más efectivo en la promoción del desarrollo de la economía nacional. La negativa a hacerlo significaría que, a pesar de los años que llevan extrayendo de nuestro suelo enormes riquezas, no han logrado identificarse con las aspiraciones de las grandes masas del pueblo chileno.

En 1935, la gran minería del cobre retornaba al país sólo el 23% del valor del cobre exportado y retenía en el exterior el 77%

(18) Nicholas Kaldor: "Problemas económicos de Chile", página 21.

restante. Posteriormente, las leyes obligaron a la gran industria cuprífera a hacer aportes más sustanciales a la economía nacional. Así, por ejemplo, en 1944 la situación ya es totalmente diversa a la del año 1935, pues la gran industria del cobre retorna a Chile el 77% del valor exportado y no retorna el 23%. Más tarde, en 1953, la gran minería del cobre trae al país el 84,4% y deja fuera del país sólo el 15,6%. Desde esa fecha hacia adelante y, sobre todo después de 1955, se advierte una tendencia clara y fuerte hacia el aumento en el porcentaje de los valores no retornados al país.

Según estadísticas recientes del Banco Central, en 1956 la gran minería del cobre sólo retornó al país el 70% del valor de sus exportaciones y retuvo en el exterior el 30% (19). Si suponemos que, en ese año, la gran industria cuprífera hubiera retenido en el extranjero el 20% del valor del cobre exportado, Chile habría podido disponer de 32 millones de dólares adicionales para su capitalización, o sea, la inversión nacional habría podido aumentar ese año casi en un 20%.

No parece que una pequeña, muy pequeña, reducción en los dividendos que, en Nueva York, perciben los socios de Anaconda o de Kennecott, pudiera estimarse como un sacrificio exagerado e injusto, cuando se trata de elevar el nivel de vida de millones de chilenos.

Parece obvio, asimismo, que el Fisco debe redistribuir sus gastos, sacrificando algunos que, por lo menos, pueden clasificarse como de prescindibles dentro de las actuales circunstancias en que la economía nacional requiere, con urgencia, recuperar su ritmo de crecimiento y elevar su tasa de inversión.

En el Boletín del Banco Central de Julio del año en curso, aparece que, en 1956, los gastos oficiales y semi-oficiales en moneda extranjera alcanzaron a 22 millones de dólares, sufriendo un aumento del 44% con respecto a 1955. Si comparamos este gasto con el de años anteriores, por ejemplo 1952, podemos observar que ese año los gastos oficiales y semi-oficiales en moneda extranjera sólo ascendieron a 8 millones de dólares, o sea, fueron inferiores en casi un 200% a los de 1956. Dentro de los 22 millones de dólares,

---

(19) Banco Central de Chile: "Boletín Mensual", Julio, 1957, página 489.

17 millones corresponden a comisiones y otros gastos en el exterior hechos por el Gobierno. De acuerdo con el Banco Central, este desembolso gubernativo es superior en un 90% al de 1955.

Frente a estas cifras tenemos el hecho que la inversión en obras públicas ha sufrido considerable deterioro. Según los últimos datos disponibles, en 1952 la inversión pública representaba un 39,4% de la inversión total del país, mientras que, en 1954, sólo es un 23,9%. En la reciente exposición hecha ante la Comisión Mixta de Presupuestos por los técnicos extranjeros que asesoran al Gobierno, leo que el Jefe de ellos estima que las inversiones públicas previstas para 1958 "ya están más bajo que lo deseable en las condiciones económicas actuales".

Todo parece estar indicando, entonces, la necesidad y la posibilidad de reducir algunos gastos fiscales excesivos o superfluos, a fin de acrecentar la tasa de la inversión pública, que tan importante papel debe jugar en el proceso del desarrollo, proporcionando a la actividad económica "el capital social", vale decir, caminos, puentes, ferrocarriles, escuelas, hospitales, laboratorios de investigación científica, tranques, canales, bibliotecas, defensa contra la erosión y empobrecimiento de los suelos, etc.

9.—Puede, también, la economía chilena imprimir velocidad al ritmo de su crecimiento, apelando al empleo de recursos productivos que permanecen ociosos o que no se utilizan en su plenitud. Entre éstos y principalmente, incorporando al cultivo las tierras laborables que no se trabajan o que se trabajan mal. Los suelos que, teniendo condiciones para producir, se mantienen al margen del cultivo o se cultivan deficientemente, reducen el producto nacional y, en consecuencia, retardan el crecimiento del ingreso real per cápita.

En Chile, la característica de la producción agropecuaria viene siendo su insuficiente aumento, frente a la mayor demanda para el consumo provocada, en parte, por el fuerte aumento demográfico y, además, por el mejoramiento del standard de vida que, a partir de 1938, se observa en Chile a causa del proceso de industrialización.

En los últimos 15 años, el consumo de los productos del campo ha aumentado en 2,3% anual, mientras que la producción agro-

## FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

61

pecuaria lo ha hecho sólo en 1,6% al año. La producción, entonces, no crece lo suficiente para atender al aumento de la demanda resultante de la expansión demográfica, ni mucho menos para satisfacer los mayores consumos derivados de los mejoramientos en el standard de vida.

Esta manifiesta debilidad del agro chileno para adaptarse a los requerimientos de una economía en desarrollo, aparece aún con más claridad si se observan las variaciones experimentadas por el índice de la producción agropecuaria per cápita.

Según el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, entre el periodo 1940-1944 y el periodo 1950-1954, la producción agropecuaria per cápita ha descendido en 3,6%. El fenómeno se destaca más si se analizan, por separado, las producciones agrícola y pecuaria. Entre ambos periodos, la producción agrícola per cápita ha descendido en 11,6%, mientras que la producción pecuaria ha aumentado en 7,4%. El crecimiento de la producción pecuaria proviene de un aumento del 45% de la producción lechera, pero la producción pecuaria propiamente dicha descendió en 11,1%.

Las cifras anteriores justifican concluir que una de las causas generadoras del proceso inflacionista chileno reside, fundamentalmente, en que, junto con aumentar el poder adquisitivo del obrero industrial, no aumentó en la misma proporción la disponibilidad de los bienes para el consumo popular. Este desequilibrio presionó y sigue presionando hacia el alza en los precios de los productos alimenticios.

Los países en trance de crecimiento sólo pueden eludir los efectos de la inflación, cuando la producción agropecuaria crece de tal modo que permite satisfacer no sólo la mayor demanda derivada del crecimiento demográfico, sino que, asimismo, la que emana de los mejores sueldos y salarios del sector no agrícola.

Pero, esto no es todo. Cuando la actividad agropecuaria no sigue el ritmo de crecimiento del resto de la economía, retarda el desarrollo y provoca desequilibrios y tensiones que pueden hacer peligrar la continuidad del desarrollo.

Es de buen sentido que la coexistencia de un sector estático con sectores dinámicos tiene, necesariamente, que acarrear perturbaciones y tropiezos en el proceso de crecimiento. Esta disparidad

queda de manifiesto, si comparamos el valor del producto real per cápita de la agricultura y de la industria entre los años 1940 y 1954. A precios constantes, el producto real per cápita en la industria era de \$ 2.071 en 1940, mientras que, en 1954, alcanza a \$ 3.900. En la actividad agropecuaria ese producto real per cápita alcanza a \$ 3.120 en 1940 y sólo es de \$ 3.209 en 1954. Como es fácil apreciarlo, el sector industrial respondió con presteza al estímulo industrializador y su producto real per cápita prácticamente se duplicó en 14 años, mientras que, en ese mismo período, el producto real per cápita de la agricultura prácticamente permaneció estacionario.

Para que la economía chilena pueda continuar desarrollándose, es preciso que la agricultura mejore su productividad. Para imprimir a la agricultura de Chile el dinamismo de que está careciendo, es necesario abordar una reforma agraria con las características que expondré en seguida.

Esta reforma, en mi concepto, tiene que revestir una doble finalidad: Por una parte, crear unidades de cultura aptas para recibir y asimilar la moderna tecnología agrícola y, por la otra, procurar al agricultor progresista la ayuda económica y técnica que necesita para vencer las dificultades que le impiden producir con más eficiencia.

En cuanto a lo primero, debe quedar bien en claro que la reforma agraria tiene por objeto procurar el pleno empleo productivo de un bien tan escaso e importante como es la tierra cultivable.

En un país con escasez de alimentos no puede haber terrenos agrícolas que se sustraigan al esfuerzo productor. Es preciso, además, entender que la reforma agraria no pretende eliminar la gran propiedad agrícola por el solo hecho de ser grande, sino sólo aquellas que, injustificadamente, no se explotan de modo adecuado. En una sola palabra, la reforma agraria quiere eliminar el latifundio, o sea, la gran propiedad mal cultivada. De la misma manera, pretende extirpar las propiedades agrícolas pequeñas o minúsculas que, también, originan un mal aprovechamiento del suelo.

En lo que respecta a la cooperación al agricultor progresista, debe entenderse que la reforma agraria tiene que comprender el mejoramiento de todas las instituciones, sociales y económicas, que constituyen la vida rural. Para este objeto tiene, además, que lle-

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

63

varse a cabo un gran esfuerzo nacional, para ampliar la superficie cultivable, defenderla de los peligros que la amenazan, explotarla eficientemente y asegurar a quienes laboran en los campos niveles de vida decentes y dignos.

Hace dos o tres años atrás, leí en la prensa las opiniones de un prestigioso agricultor de esta provincia que confirman el fundamento social de la reforma agraria en los términos que acabo de exponerla. Decía, en aquella oportunidad, don Armando Alarcón, que "la tierra es de la colectividad", y agregaba que "si la tierra es de la colectividad, ésta debe contribuir a devolverle, cada año, lo que de ella se ha extraído". Decía, asimismo, que "son millones de hectáreas las que se están destruyendo y convirtiendo en desierto por el egoísmo y la negligencia". Señalaba, entre muchas otras cosas, la imperiosa obligación social de proteger a los pequeños agricultores, ya sea que se trate "de propietarios, colonos, medieros o inquilinos".

Al buscar cifras y revisar antecedentes para mis palabras de esta tarde, pude comprobar el acierto de las apreciaciones del señor Alarcón.

Sólo quiero citar algunos hechos para justificar la reforma agraria en el doble aspecto antes mencionado.

Entre 1936 y 1955, o sea, en 19 años, la superficie arable chilena ha disminuido en 242 mil hectáreas, lo que significa que, anualmente, se sustraen de nuestro escaso agro cultivable 13 mil hectáreas.

El 62% de la superficie agrícola no se cultiva sino que está cubierta por pastos, naturales o artificiales. Entonces, sólo el 38% de la superficie arable queda libre para el cultivo. De esta superficie disponible, el 3% se destina a viñedos y frutales, el 11% a barbechos y sólo el 24% a cultivos anuales.

Según los técnicos, la alta proporción de suelo arable destinada a pastos naturales —55%— es un índice de la utilización deficiente de nuestras tierras de cultivo. Dicen los técnicos que, por una parte, la adecuada rotación de cultivos permitiría mejorar los suelos en más alto grado que el simple descanso con empastadas naturales y que, por la otra, el rendimiento ganadero con esta clase de praderas es muy inferior al que se obtiene con pastos artificiales.

En un interesante estudio que acaba de publicar el Ministerio de Agricultura se observa, además, que "la extensión de suelos en barbecho también señala una inadecuada utilización de casi 600 mil hectáreas, pues esta práctica cultural se considera anti-económica a la luz de las nuevas recomendaciones de la ciencia agronómica" (20).

Según el censo agropecuario de 1955, el 13,6% de los propietarios detentan el 70,2% de la superficie cultivable. En el otro extremo, encontramos que 42,4% de los propietarios sólo poseen el 5% de la superficie cultivable. Según los informes de la CEPAL, del Instituto de Economía de la Universidad de Chile y, ahora, del Ministerio de Agricultura, resulta que, en general, las propiedades con extensiones que exceden a las 1.000 hectáreas sólo aprovechan parcialmente sus tierras arables.

Puede observarse, dice el Ministerio de Agricultura, una "utilización insuficiente de la maquinaria y otros recursos de la técnica, siendo frecuente el empleo de los terrenos regados en pastos naturales; lo que indudablemente limita la capacidad talajera y la dotación de ganado".

Agrega el Ministerio que "por estas razones la explotación de estos predios tan extensos da lugar a críticas sobre la pérdida que su mantención significa para el país, estimándose que las altas inversiones exigidas por estas propiedades como requisito previo para aumentar su productividad, alcanzarían un mejor rendimiento si se procediera a la división de la propiedad en tamaños acordes con las posibilidades reales del país en la hora actual" (21).

Esta es una autorizada opinión técnica que me evita mayores comentarios.

La erosión, efecto desastroso del mal uso prolongado de los suelos agrícolas, ha dejado de ser una amenaza para convertirse en una trágica realidad. Más o menos 13 millones de hectáreas, o sea, el 43,7% de la superficie cultivable, está afectada a erosión. Además, la erosión pone en peligro otros 5 millones de hectáreas.

---

(20) Ministerio de Agricultura: "La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955", página 29.

(21) Ministerio de Agricultura: Obra citada, página 31.

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

65

La superficie regada del país se mantiene estacionaria en alrededor de 1.360.000 hectáreas. Existe la absoluta necesidad de ampliar el área bajo riego, a fin de que cubra los mejores suelos de secano de la zona norte y centro-norte, como, asimismo, procurar una mejor distribución del agua para que ésta beneficie a un número mayor de propiedades agrícolas.

Es preciso intensificar el aprovechamiento de las superficies regadas. Según el estudio hecho por la CEPAL en las provincias de Santiago y Valparaíso, más de una quinta parte de las tierras de riego existentes en esa región no se cultivan en absoluto o se destinan a praderas naturales. Esto envuelve un despilfarro de la superficie arable, en directo desmedro de la producción agrícola y pecuaria.

Los datos expuestos muestran la necesidad de una reforma agraria con las finalidades que se expusieron. El latifundista que no trabaja su tierra, que no extrae de ella todo el producto posible, tiene que ceder el paso a quienes están dispuestos a explotarla con eficiencia.

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" (22).

La reforma agraria no reviste el carácter demagógico, revolucionario o "rojo" que, a veces, se le pretende atribuir.

Para los que, libres de pasión y sin intereses comprometidos, estudiamos la realidad económica chilena, la reforma agraria es una condición para la continuidad del proceso de desarrollo económico, base de un mayor bienestar para las grandes masas de nuestra sociedad.

A comienzos de este año se celebró en Santiago un Congreso Internacional Católico, para debatir y analizar los problemas de la vida rural. Yo quiero reproducir, aquí, lo que, respecto de la reforma agraria, dijo el Dr. Wolf Ladejinsky, reputado técnico agrónomo: "En la parte del mundo desde la que yo vengo —expre-

(22) Pedro Aguirre Cerda: "El problema agrario", página 232.

só el Dr. Ladejinsky— los latifundistas no gustan de las reformas sociales. Para ellos, las solas palabras de "reforma", "cambio", "concesión", son obras del diablo. En su ciega insistencia sobre la mantención del statu quo, tanto en Rusia como en China los latifundistas fueron los creadores de una situación revolucionaria y los aliados, inconscientes e involuntarios, del comunismo. En definitiva, ellos cavaron sus propias tumbas y la de sus Gobiernos. Por estas razones, y considerando el fermento revolucionario que invade el mundo, las concesiones que los Gobiernos imponen a los latifundistas, constituyen la obtención de un triunfo positivo para los pueblos libres. Hay amplia prueba —sigue diciendo el Dr. Ladejinsky— de que, tarde o temprano, los desposeídos harán la ley con sus propias manos destruyendo a los Gobiernos y a las clases que no les concedieron pacíficamente lo que deben, entonces, tratar de obtener por la violencia... China Comunista es una lección y una advertencia acerca de lo que puede suceder cuando las aspiraciones económicas y sociales de los que efectivamente trabajan la tierra se sacrifican en obsequio de un anacrónico statu quo" (23).

Mal podría afirmarse que las palabras del Dr. Ladejinsky provienen de un revolucionario, un demagogo o "un rojo". Tampoco puede atribuirse este carácter a las que, en ese mismo Congreso, pronunció Monseñor Ligutti, ferviente partidario de la reforma agraria y que, después de refutar todos los argumentos adversos, llega a concluir que si la reforma agraria ha sido posible en otros países, no hay razón para que sea imposible en los nuestros: *Ab esse ad posse valet illatio* (24).

Por otra parte, fue el Gobierno de Estados Unidos el primero que, en 1950, planteó ante las Naciones Unidas la urgente necesidad del estudio de la reforma agraria. Desde entonces, ésta ha sido una de sus tareas principales. Allí están para probarlo los informes del Departamento Central de Asuntos Económicos, de la Comisión Económica para América Latina, del Banco Internacional, de las misiones asesoras enviadas a algunos países, etc. En todos estos estudios e informes las Naciones Unidas llegan a la

(23) Wolf Ladejinsky: "Agrarian Revolution in Asia". (Mimeógrafo).

(24) L. C. Ligutti: "Human Dignity and Economic Efficiency". (Mimeógrafo).

FACTORES SOCIALES Y DESARROLLO ECONOMICO

67

conclusión de que "la reforma agraria constituye el primer paso necesario para poner en movimiento las energías productivas de la población" (25).

Fue, también, el Gobierno de Estados Unidos el que impuso, en Japón, la profunda reforma agraria llevada a cabo en 1946. Los propietarios "ausentistas", es decir, que no viven ni trabajan sus tierras, fueron privados de sus dominios. Los que, sin cultivarlas, residían en ellas, pudieron conservar la propiedad de una hectárea y los que las trabajaban directamente mantuvieron el dominio de un máximo de 30 hectáreas. Las tierras se entregaron, de preferencia, a los inquilinos y arrendatarios. La reforma agraria provocó la transferencia de la propiedad de, más o menos, 40 millones de fincas individuales. La reforma agraria japonesa alteró básicamente los modos de vida, tradiciones, costumbres y usos que venían desde siglos. Despertó en los nuevos dueños de las tierras un extraordinario entusiasmo para mejorar la productividad de los suelos, lo que se exterioriza en los aumentos experimentados por la inversión agrícola.

Los que, en Chile, somos partidarios de una reforma agraria con las finalidades que se indicaron, estamos convencidos que la transferencia de las tierras a quienes están realmente en condiciones de trabajarlas redundaría en una más alta productividad de los actuales latifundios, o sea, de las grandes propiedades mal explotadas o abandonadas. Esta mayor productividad provocaría el aumento del ingreso real per cápita, mayores ahorros e inversiones y el establecimiento del proceso acumulativo de expansión en que debe descansar el desarrollo económico, a la vez que atenuaría la inflación.

10.—He querido retribuir la amable invitación del Centro de Derecho de esta prestigiosa Universidad, expresando ante ustedes mi pensamiento acerca de la posible solución para algunos de los problemas fundamentales que afectan a nuestra economía en desarrollo.

---

(25) Alberto Baltra Cortés, D. R. Gadgil, George Bakim, Arthur W. Lewis y Theodore Schultz: "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", página 21.

Tales pensamientos responden a mis convicciones más profundas y tienen como base el estudio sereno y la sinceridad de propósitos.

Creo firmemente que el crecimiento de la economía chilena requiere de reformas sociales e institucionales muy hondas. Me parece, también, que el país debe encontrar los medios para entregar al hombre común el más alto nivel de vida que necesita y exige.

Como afirma uno de los más grandes pensadores contemporáneos, Arnold Toynbee, "la distribución desigual de los bienes de este mundo entre una minoría privilegiada y una mayoría desposeída ha sido transformada, por las últimas invenciones técnicas del hombre, de mal inevitable en intolerable injusticia".

Entrego, pues, estas ideas a la reflexión y meditación de ustedes, estando cierto que las juventudes de Chile tienen la misión histórica de ejecutar las grandes reformas que abrirán ancho cauce al progreso nacional y al bienestar de las masas.