

# REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**AÑO XXXIII — OCTUBRE - DICIEMBRE DE 1965 — Nº 134**

**DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ**

**CONSEJO CONSULTIVO:**

MANUEL SANHUEZA CRUZ  
EMILIO RIOSECO ENRIQUEZ  
JUAN BIANCHI BIANCHI  
MARIO CERDA MEDINA  
LUIS HERRERA REYES  
JORGE ACUÑA ESTAI

**ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA CONCEPCION — (CHILE)**

**SERGIO JARPA FERNANDEZ**

Profesor de Derecho Económico en la Escuela  
de Derecho de la Universidad de Concepción

**DESARROLLO ECONOMICO**

Se entiende por desarrollo económico, en sentido dinámico, el incremento secular de la renta nacional per-cápita.

A su vez, la renta nacional está condicionada, fundamentalmente, por las oportunidades de trabajo y por el volumen de producción, resultando que, en forma inmediata, los factores que condicionan el desarrollo económico, son: el volumen de la producción y las variaciones que experimente, y, en segundo término, el volumen y variaciones de la población, ya que, como se sabe, la expresión per-cápita, usada en la definición, significa que hay que dividir la renta nacional total, por el número de habitantes.

En otras palabras, para que exista desarrollo económico en sentido dinámico, será necesario que la producción, de bienes y servicios, crezca en una tasa mayor que el incremento de la población, puesto que, de otra manera, aunque hubiera incremento en los volúmenes físicos totales, no habrá incremento de la renta per-cápita.

Las simples variaciones de precio de los bienes y servicios producidos, consecuencia de un proceso inflacionario o de otro tipo, no tienen repercusión o importancia para configurar un "desarrollo económico", ya que hemos señalado que se atiende a la "renta real per-cápita", y la expresión "real" significa "a precios constantes", lo que obligará, para comparar un año a otro, a "inflar" o "deflactar" los precios, y, por lo mismo, la renta.

De lo anterior se desprende que el incremento de la población actúa, en principio, como un elemento que frena el desarrollo económico o que, en todo caso, hace más difícil, más laboriosa, la tarea de obtener el desarrollo deseado, relacionándose el punto con problemas tales como el control de la natalidad, la inmigración y otros.

En esta oportunidad, procuraremos analizar las variaciones de la producción, como requisito para que exista desarrollo económico.

\* \* \*

Bien sabemos que la producción implica el empleo de factores humanos —empresa y fuerza de trabajo—, junto a bienes de capital, capital circulante, empleo de materias primas, energía, etcétera, así como una técnica determinada, y que, para que pueda mantenerse el proceso productor, se necesita, fundamentalmente, de un mercado que tenga capacidad de absorción suficiente para comprar toda la producción.

En gran parte, estos elementos que condicionan y determinan el desarrollo económico están resumidos en una fórmula que se suele usar, para medir las posibilidades de desarrollo, y que sostiene que la tasa de desarrollo económico es igual a la formación neta de capitales, partida por la relación capital-producto, y menos la tasa de crecimiento de la población.

En una segunda aproximación, tenemos que los elementos que condicionan el desarrollo económico son:

a) La tasa de crecimiento de la población, a que ya nos hemos referido, y que tiende a aumentar como consecuencia natural de los mejores niveles de renta e ingreso y también como resultado de las innovaciones sanitarias y médicas, que permiten prolongar la duración de la vida humana.

b) La voluntad de producir más, determinada por la ausencia de monopolios, ya que, por definición, el monopolista que recurre a prácticas monopólicas, va a tratar de restringir y no de ampliar la producción, con lo que él pasa a ser un elemento que entraba el desarrollo económico.

Esta voluntad de producir más puede faltar incluso cuando no existen prácticas monopólicas, si se presentan algunos de estos supuestos: 1) Si hay inestabilidad económica, o si existen dudas sobre la estabilidad política y el orden público, en el país; 2) Si la estimación de la demanda futura es pesimista, pues, como se dijo, no hay interés en producir, a menos que se espere contar con la demanda adecuada; y 3) Si existe, por ejemplo, una legislación tributaria que tienda a desanimar la obtención de altos niveles de ingreso, aplicada en forma demasiado violenta.

Otro factor que se traduce en falta de voluntad para producir, lo encontramos en lo que se ha dado en llamar "falta del factor empresa", con lo que se significa que, por falta de cultura, erradas tradiciones sociales, prejuicios o temor o correr riesgos, pueden los empresarios resignarse a mantener sus niveles actuales de producción y no responder a los estímulos de la demanda.

Como fácilmente puede observarse, la falta de voluntad para producir más se traduce en un oferta rígida; en producción constante, y por una parte tenemos ausencia de desarrollo económico, y por otra, presiones inflacionarias, en el caso de que la demanda tienda a aumentar por otras razones.

c) En tercer lugar, el desarrollo económico estaría condicionado por la "formación neta de capitales".

Se entiende por formación neta de capitales, "la compra de bienes de capital, vale decir, de bienes destinados a producir otros bienes, en la parte que dicho gasto supera a la depreciación", esto es, a la pérdida de valor experimentado por el equipo en uso, como consecuencia de la depreciación o de la obsolescencia.

Si no hay formación neta de capitales, la producción no puede, en período largo, incrementarse; sin perjuicio de que, en período corto, siempre que haya capacidad instalada ociosa al comienzo del período, pueda lograrse su incremento, e incluso aumentar considerablemente, si se realizan pequeñas inversiones tendientes a superar los llamados "estrangulamientos" o "cuellos de botella".

La formación neta de capitales presupone que el país destine recursos monetarios, humanos y materiales, no al consumo

—satisfacción inmediata de necesidades—, sino a la obtención de bienes producidos y destinados a la producción de otros bienes.

d) De lo anteriormente dicho se desprende que el cuarto supuesto que condiciona y posibilita el desarrollo económico es la existencia de recursos, cualitativa y cuantitativamente adecuados, para así poder lograr una apropiada tasa de formación neta de capitales.

Esta materia puede ser analizada, desde un punto de vista monetario y desde un ángulo material.

Comenzando por el primer aspecto, nos encontramos con los problemas relacionados con el financiamiento del desarrollo económico.

No puede haber desarrollo económico si no se cuenta con los dineros necesarios para comprar o adquirir los bienes de capital. Ello hace necesario dar solución a una serie de interrogantes básicas:

¿Quiénes deben ahorrar? Tradicionalmente, la respuesta, de tinte liberal, ha sido que hay que confiar en que los empresarios y, en general, los detentadores de la riqueza, sean quienes ahorren, y por ello hay quienes reclaman tasas elevadas de utilidades, para que así los "ricos" puedan ahorrar sumas elevadas, las que, una vez invertidas, permitirían la formación neta de capitales y, a su turno, posibilitarían el desarrollo económico.

A este mismo criterio obedece el planteamiento favorable al autofinanciamiento de las empresas.

De más está advertir las graves consecuencias sociales que lo anterior significa, al concentrar en pocas manos el dominio de los medios de producción.

Ello tiende a formar naturalmente dos clases sociales. Por un lado, la de quienes sólo poseen sus fuerzas de trabajo y, por otro, la de quienes son propietarios de los medios de producción. Con este sistema se justifica quitarles poder de compra a los primeros, a pretexto de que lo destinarán al consumo y no al ahorro; en tanto que los segundos tendrán posibilidades de obtener aún mayores ingresos que los que podrían obtener sin la protección del Estado.

Para remediar lo anterior, sin negar la elevada propensión

al consumo de los sectores populares —dado su bajo nivel de vida— muchos, junto con propiciar la implantación de lo que se denomina "capitalismo popular", insisten en la necesidad de organizar un mercado de capitales con concurrencia forzada de todos los sectores.

De prosperar esta idea, caería por su base el único argumento que tienen quienes reclaman una política de salarios bajos, a pretexto de estimular el ahorro y, por ende, la inversión.

Pero, ¿es suficiente el ahorro interno? Deben hacerse sobre este punto algunas advertencias previas.

El ahorro interno voluntario es inferior al ahorro interno posible de captar y, lo que es más importante, el ahorro realizado por personas y empresas que tienen su domicilio en Chile, y que proviene de ingresos obtenidos en este país, es, a su vez, inferior al ahorro que queda disponible en Chile.

El ahorro voluntariamente realizado es inferior al potencial, debido especialmente a los llamados consumos de ostentación, o efecto demostración; consecuencia, a su turno, de la mala distribución de la renta, por una parte, y de la rigidez de la oferta de bienes necesarios y esenciales, tales como vivienda y artículos alimenticios, por la otra.

Lo es también inferior al potencial, por la carencia de oportunidades para el pequeño y mediano inversionista; por la falta de un mercado de capitales organizado; y por la pérdida de poder de compra que los ahorros monetarios han sufrido durante el período inflacionario, etcétera.

A su vez, la emigración o exportación ilícita de capitales es un fenómeno originado fundamentalmente en la falta de voluntad para invertir en el país —sobre todo, por parte de quienes, en virtud de la función precaución, prefieren colocar sus capitales en el extranjero, con el objeto de evitar las consecuencias de una alteración del orden público o cambio de régimen de gobierno; lo que se ve agravado por los problemas recientemente originados en Cuba; por el avance político de los sectores marxistas, etcétera—.

Agrava este proceso de exportación de capitales, la falta de oportunidades de inversión dentro del país, consecuencia de un mercado insuficiente.

Hay quienes piensan que si el Estado se preocupara de organizar —con carácter público o privado— un mercado de capitales, y, sobre todo, si se hace obligatoria la concurrencia a ese mercado y se logra evitar la huida de capitales, el ahorro interno sería suficiente para financiar a lo menos la mayor parte del desarrollo económico del país.

Pero, aun cuando fuere suficiente en volumen el ahorro interno, ¿será cualitativamente suficiente?

Sabemos que el equipo debe en su mayor parte adquirirse en el extranjero y que allí no se acepta, por razones obvias, su pago en escudos o moneda nacional, sino en "moneda dura", concepto dentro del cual sólo caben el dólar estadounidense, la libra esterlina, el marco de Alemania Occidental, o el franco suizo. El ahorro interno es incapaz —al menos siempre— de proporcionar ese tipo de moneda. Lo que nos da es moneda nacional, y ¿cómo convertirla en moneda extranjera?

Como dato ilustrativo, la Corporación de Fomento de la Producción estima que el 26,5% de la inversión total necesaria para llevar a cabo el Plan de Desarrollo Decenal, deberá efectuarse en el extranjero. Y este porcentaje sube al 50%, o más, tratándose de la industria, la minería, los transportes, la industria generadora de energía, etcétera.

El planteamiento antes indicado, de cuya seriedad no se puede dudar, nos lleva a optar por alguna de estas alternativas: 1ª.—La ayuda extranjera, en volúmenes elevados, es indispensable, o bien, 2ª.—Tomando otras medidas de conjunto, podemos superar la deficiencia cualitativa del ahorro interno.

Antes de analizar esta disyuntiva, diremos que resulta claro que otro de los elementos que condicionan el desarrollo económico es la posibilidad de obtener medios de pago sobre el exterior. ¿Y cómo se obtienen estos medios de pago?

Fundamentalmente, por exportaciones, préstamos, nuevas inversiones directas, donaciones.

Para nosotros, el ideal sería poder prescindir de las fuentes distintas de las exportaciones. Si dejamos de lado las donaciones, sólo los ingresos obtenidos por exportaciones significan para el país ingresos sin cargo de restitución.

Obtener de las exportaciones los retornos más altos posibles —más que exportar los mayores volúmenes— sería una de las metas que consideramos aconsejables.

Fácilmente se comprende que, si por una parte logramos estimular las exportaciones, y por otra, evitar el derroche de divisas y filtraciones de las mismas, podría, en gran porcentaje, quedar eliminado el problema de la insuficiencia cualitativa del ahorro interno.

Si se lograra superar estos problemas, tendríamos que entrar a elegir la técnica a emplear. La técnica puede ser o no apropiada para nuestro medio. Generalmente no lo es. O porque es muy anticuada, o porque es muy moderna, en el sentido de que, por ejemplo, está destinada a economizar mano de obra, a costa de un uso casi superfluo del capital, situación que puede ser tolerable para otras economías, pero no para la de un país subdesarrollado, en que falta el capital y abunda la mano de obra, desocupada y de baja productividad.

Para ello es necesario adaptar a nuestro medio las técnicas, los nuevos conocimientos; en tal forma que pudiéramos producir los bienes de capital que fueran adecuados a nuestras necesidades y no nos viéramos obligados a comprar los excedentes de equipo, fabricados para hacer frente a otros supuestos.

Si esto pudiera convertirse en realidad —y el mercado común latinoamericano, cuando llegue a operar, posibilitará este ideal—, no sólo tendríamos una más baja relación capital-producto, lo que, como recordaremos, permite una mayor tasa de desarrollo económico con una formación dada de capital, sino que podríamos disminuir las compras de equipo en el extranjero, con lo que se atenuaría la insuficiencia cualitativa del ahorro interno a que nos hemos referido.

Pero, al elegir la técnica o, en general, al tratar de producir, nos encontramos con otro aspecto, generalmente olvidado en los estudios de desarrollo económico: nos referimos al hombre, al obrero, a quien, con una salud determinada, una inteligencia dada, un conjunto de prejuicios, costumbres y tradiciones, va a tener que soportar, físicamente, el esfuerzo adicional que significa el dicho desarrollo económico.

De más está decir que, si por falta de alimentos, por insuficiente vestuario, carencia de adecuada habitación o falta de agua potable, alcantarillado, asistencia médica o previsional, no saber leer ni escribir, insuficiente o nula preparación técnica, no podrá rendir, sobre todo en la etapa inicial, lo que de él se espera, y es así como muchas veces el esfuerzo total del desarrollo económico se desmorona y no puede el país continuar con el esfuerzo iniciado.

Por ello, en los últimos tiempos se ha hablado, cada vez más, de la importancia que tiene el "capital humano" en los planes de desarrollo, y algunas instituciones internacionales otorgan, no sólo préstamos para inversiones en actividades productivas, sino, precisamente, para salvar o mejorar el "capital humano".

Otro problema importante que condiciona el desarrollo económico, lo encontramos en la resistencia que pueden hallar los esfuerzos dirigidos a proporcionarlo, por parte de quienes resultan perjudicados con él.

Es, sin duda, un aspecto muy importante. El desarrollo económico, en general, en términos macroeconómicos, beneficia a todos; pero, en el caso humano, en el caso particular, no puede decirse lo mismo.

¿Qué ocurre al que, ayer, era artesano respetado, cuando comienza la producción fabril en gran escala? ¿Qué ocurre a quien ve que, al mejorar los ingresos de sus clientes, éstos dejan de comprar sus mercaderías y demandan ahora otro tipo de artículos?

O esos individuos se adaptan a las nuevas condiciones —lo que no siempre es fácil ni posible—, o están condenados a ser destruidos por la marcha de la economía. Pero, ¿observarán pasivamente cómo el devenir económico los arruina? ¿O lucharán en contra de lo que ellos consideran, egoístamente, injusticias? Parece evidente que lo último es lo más posible.

Esos sujetos no podrán, seguramente, evitar la adopción de los nuevos sistemas de vida y de producción; pero cuando ocupan puestos claves en los organismos político-económicos del país —como casi siempre ocurre—, su oposición podrá retardar o revertir el proceso de desarrollo económico, pudiendo hacer más peligrosa la inestabilidad social y política.

Nos queda preguntarnos, ¿para quién producir?

En los países avanzados o desarrollados puede decirse que el mercado es "uno". Pero en países subdesarrollados, es menester distinguir entre el mercado externo y el mercado interno; y, dentro de este último, existe un importantísimo dualismo: el llamado "mercado de pobres" y el "de ricos".

La importancia relativa, desde el punto de vista potencial, del mercado interno para pobres resalta, si se considera que la CORFO indica, en su Plan de Desarrollo Decenal, que más del 75% de la población chilena cae en el grupo "obrero-proletario", entanto que sólo el 7,5%, dentro de la clase "empresario-patronal". Pero la bajísima importancia solvente del mercado para pobres se comprueba, si recordamos que la misma CORFO nos señala que, en tanto que la clase "obrero-proletaria" tiene un ingreso familiar de **uno** y la "clase media" lo tiene de **cuatro**, la clase "empresario-patronal" tiene un ingreso de **once**. En otras palabras, siendo los menos, tienen mucho más poder de compra que los más: los pobres.

Pero, ¿qué compran? y ¿dónde compran?

Compran, fundamentalmente, servicios o bienes importados. Y la compra de servicios o bienes importados produce, dentro de la economía, muy poco o ningún dinamismo y, por otra parte, crea, como sabemos, fuertes presiones deficitarias en la balanza de pagos.

Si los ricos no compran, prácticamente, bienes de producción nacional, y si los pobres no tienen poder de compra sino para los mínimos artículos esenciales, ¿habrá posibilidad, o voluntad de producir más en Chile? ¿Habrá interés en invertir, cuando, por falta de mercado, la industria trabaja aproximadamente con los 2/3 de su capacidad instalada? Y, mientras no se altere la distribución de la renta, por medio de una adecuada política de salarios y tributaria, muy difícil será poder salirse de este círculo vicioso.

Finalmente, debe tenerse presente que la política tendiente a obtener el desarrollo económico, está a su vez condicionada por la unidad de criterio y la perseverancia en luchar tras la meta. En otras palabras, para lograr desarrollo económico se necesita siempre "planificación", sea de carácter estatal o priva-

da, y sea que se recurra para ello a la planificación macro o microeconómica. De esta manera se podrá conseguir que cada una de las medidas adoptadas, no anule a otra u otras, y se podrá tener presente todas y cada una de las consecuencias, directas o indirectas, queridas o no queridas, de las medidas que se adopten o recomienden.

La planificación que se adopte deberá, a su vez, tener los antecedentes necesarios para determinar, con clara conciencia, cuál es o debe ser el elemento dinámico o motor, que exige y reclama el desarrollo nacional.

En los modelos liberales, la fuerza dinámica venía del exterior, y toda la vida económica del país se montaba —con trágicas consecuencias para los países subdesarrollados— en torno a lo que se ha dado en llamar “el crecimiento hacia afuera”.

Ello siempre ha sido inconveniente, porque disocia a los empresarios de la suerte de sus trabajadores, quienes son sólo instrumentos de trabajo, pero no clientes, para sus empresas; y, ahora, más que nunca es inconveniente, pues por una parte, el centro motor del comercio mundial —Estados Unidos— a diferencia de Inglaterra —en los tiempos que ella fue el motor central del comercio mundial—, crea corrientes de importación y exportación con una tasa menor que la de su propio desarrollo económico; con lo que el comercio internacional ha perdido su actitud dinámica. Y, para agravar esta situación, la Comunidad Económica Europea, al tratar de crecer “hacia adentro”, quita al comercio internacional cualquier actitud dinámica verdaderamente importante.

Ante esta situación, no queda sino volverse “hacia adentro” de nuestro propio país, y, ampliando un poco más los horizontes, “hacia adentro” de América Latina, con el fin de obtener un crecimiento económico, en que el elemento dinámico sería la incorporación al mercado interno, real y solvente, de todos los sectores faltos o de bajos ingresos.