

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA¹

Aníbal Pinto Santa Cruz²

A. El círculo vicioso de la pobreza

La activación del desarrollo económico depende, como ya se sabe, de la capacidad de una población para apartar del consumo una fracción adecuada de sus ingresos (o recursos) para destinarlos a la creación de capital. En relación a este problema se ha popularizado la metáfora del círculo vicioso de la pobreza. Ingreso bajo – ahorro bajo – productividad baja – ingreso bajo etc. En resumen, “son pobres porque son pobres”.

En términos estrictamente financieros, “el círculo vicioso” no existe. Los países podrían disponer de todo el ingreso monetario que desearan si las autoridades bancarias dieran “empleo pleno” a las máquinas impresoras. Desde ese ángulo, la pobreza se apreciaría en función de la capacidad para crear y distribuir medios de pago. Lo anterior, claro está, no tiene otra significación que una especie de “reducción al absurdo”. En verdad, cuándo hablamos de “ingresos” nos referimos tácitamente a “ingresos reales” en un sentido muy claro: como una contrapartida financiera que es el reverso de la corriente de bienes y servicios. Al hablar de ahorro y capacidad de ahorro, no nos referimos solamente al saldo monetario de ingresos que se sustraen del consumo, sino que implicamos lo que va con él, como el cuerpo y la sombra – en este caso – que son los recursos humanos y materiales que esas rentas representan, o mejor dicho, sobre las que tiene dominio.

En otras palabras, expresar que ahorramos tal o cual proporción del ingreso equivale a señalar que una mayor cuota de bienes queda dispo-

nible para la inversión, y tal decisión sólo tiene pleno sentido o importancia en esa acepción.

En su forma más simple, el problema del “círculo vicioso” de la pobreza podría exponerse gráficamente así:

S 1	S 2
100	10

El sector 1 es el productor de bienes de consumo. El sector 2 es el productor de bienes de capital. En una esfera están reunidos y combinados los factores productivos que satisfacen las necesidades inmediatas de la población. En la otra, los recursos que tienen por objeto mantener y expandir la capacidad productiva.

En un país adolescente, de baja productividad relativa, el S1 absorbe el grueso de los factores de producción (el caso de una comunidad primitiva). En términos de ingresos esto significa que el margen susceptible de ser ahorrado es obligadamente muy pequeño. El S2 por oposición, es muy reducido si se mide por la proporción de recursos que absorbe y no sólo eso: crece lentamente ya que es muy limitado el flujo de recursos que puede transferir el S1 para su ampliación.

En una economía que se expande, tanto la magnitud como las proporciones de los sectores van modificándose. Podríamos imaginarlas así después de un periodo de desenvolvimiento activo:

S 1	S 2
200	40

La comunidad ha sido capaz de desplazar hacia el sector consumo una parte creciente de sus recursos y ese esfuerzo se ha traducido en una ampliación de ambos sectores, pero en mayor proporción de la esfera que produce bienes de capital. Para tener una idea concreta del desarrollo de ese proceso pueden considerarse las siguientes cifras respecto a la evolución de la importancia relativa de las industrias de bienes de consumo y las de bienes de capital en los Estados Unidos

	I	II
1850	43%	18%
1900	35	23
1927	32	39

Gracias a esa expansión acelerada – con respecto al otro sector – la inversión por hombre ocupado en el país del norte ha sobrepasado los US\$7.000.

El problema tratado puede apreciarse desde otro ángulo, más preciso, en las siguientes ecuaciones basadas en aquel esquema de dos sectores:

Y= ingreso
O= producto
S = ahorro
C = consumo

Y los signos 1 e 2 para señalar los componentes de ambos sectores.

¹ Este material inédito é a segunda parte de um texto escrito por Aníbal Pinto para um conjunto de aulas que proferiu para a matéria Financiamento do Desenvolvimento, em curso realizado em Salvador em 1963, em cooperação entre a SUDENE e a Universidade Federal da Bahia e coordenado pelos professores Edivaldo Boaventura e Fernando Pedrão. O artigo foi conservado em sua estrutura original, não atendendo a padronização editorial da RDE.

² Economista. Pesquisador da Universidade do Chile. Ex-diretor da CEPAL.

$$0 = O1 + O2 = Y = C + S$$

$$O1 = C1 + S1$$

$$O2 = C2 + S2$$

$$O2 = S = S1 + S2,$$

$$\text{luego, } S1 = C2$$

Esto es, el consumo del sector inversión debe ser igual al ahorro del sector consumo. A fin de que la población activa en el sector inversión pueda dedicarse a la creación de bienes de capital, se requiere que aquella que labora en el sector 1 produzca un excedente sobre su propio consumo.

Para esclarecer más este problema y con miras a anticipar otras cuestiones relacionadas que examinaremos más adelante, conviene que nos detengamos más en las relaciones entre los sectores 1 y 2.

Supongamos que el excedente de bienes de consumo que deja el S 1 permite ampliar en el S 2 la producción de acero. Logrado ese objetivo, se va a plantear en seguida el problema del destino o uso que se va a dar al incremento de esa disponibilidad. Imaginemos algunas alternativas: (a) la mayor producción de acero se pone a disposición de las industrias del sector I a fin de que aumenten la oferta de bienes durables, menaje etc.; (b) el incremento marginal de la oferta de acero queda íntegramente en el sector II, para ampliar su capacidad productiva (descontando que ha habido provisión para las depreciaciones en ambos sectores); y (c) una combinación de (a) e (b).

Evidentemente la alternativa más favorable desde el punto de vista del desenvolvimiento es la (b), o en todo caso una (c) que inclinara la distribución del acero agregado a favor de S 2. Esto podría exponerse así: **no sólo importan los márgenes de ahorro del S 1, sino también es primordial resolver acerca del destino de los frutos de ese ahorro.** En otras palabras, de que S 1 siga ahorrando, en el sentido de que renuncie al goce inmediato de los resultados del esfuerzo realizado.

En lo que respecta a esta cuestión, el profesor Kaldor llama la atención

respecto a la **distinta “posición estratégica”** de los dos sectores. El S 2 es dependiente de S1 porque su escala de operaciones está subordinada al ahorro de este último, es decir al margen de bienes de consumo que deja disponible al S1, o sea, a una decisión de éste. Sin embargo, las relaciones de medios o términos de intercambio entre los dos sectores – la cantidad de bienes de capital que puede trocarse por una unidad de bienes de consumo – está determinada por el S2.

Supongamos que la producción del S2 consiste de acero. De lo dicho puede deducirse que la cantidad producida va a depender del margen de bienes de consumo liberados, no consumidos, por el S1. Sin embargo, la producción de acero que se pone a disposición del S1 estará determinada por las decisiones del S2. De qué manera? Elevando el precio de sus productos puede reducir la rentabilidad de las inversiones en el S1 y acrecentar la que puede esperarse en el propio.

Imaginemos que el S1 ahorra 100 unidades de trigo, que permiten al S2 operar en una escala que se traduce en la producción de 100 unidades de acero, fijar un precio al acero que lleve a intercambiar 70 unidades por las 100 de trigo. Si el S1 redujera en 90 unidades de trigo, obligaría al S2 a disminuir su producción de acero también a 90 unidades, pero si el S2 quisiera continuar usando las 30 unidades del ejemplo anterior, podría hacerlo colocando el precio necesario al acero a fin de que 60 unidades se trocaran por las 90 de trigo que ahorró el S1. En otras palabras, habría empeorado la relación de precios para el sector consumo.

Quizás la consecuencia más importante de lo expuesto es que los países que desean activar su desarrollo necesitan en alguna medida llevar a cabo el proceso de radicar en el S2 una buena o mayor parte de la capacidad acrecentada por el acto de ahorro en el S1. Eso significa dedicar a las industrias de bienes de capital (siderurgia y metalurgia, cemento, maquinarias, energía) una mayor proporción de su producción,

que le requeriría un crecimiento paralelo o similar de los dos sectores. He aquí la razón básica del énfasis colocado sobre el crecimiento acelerado de las industrias pesadas en algunos programas de desarrollo económico intensivo. Asimismo subraya la importancia del funcionamiento y control de las industrias básicas de capital, ya que ellas pueden ser la fuente de sus propios requerimientos de inversión. Un caso ilustrativo en este asunto es la política de tarifas o precios de las industrias de servicios públicos o de las industrias pesadas en general. Como dijimos antes, todo esto implica que los frutos del ahorro se distraen en alguna medida del sector de producción para el consumo y se concentran en la ampliación de la capacidad productiva. Ello, naturalmente, permitirá una expansión ulterior más acelerada de ambos sectores.

Como una cotación al margen de esta cuestión y por su decisiva importancia para el proceso de ahorro – inversión y el del desarrollo en general, cabe subrayar que el sacrificio presente o directo del acto de ahorrar, de substraer ingresos y recursos del consumo, no se altera por el hecho de que una parte importante de los mismos se dedica a la expansión del S2 en vez de dirigirse a ampliar la capacidad o provisión de recursos para el S1.

Volviendo al ejemplo de Kaldor, el S1 ahorró 100 unidades de trigo y las puso a disposición de los inversores a fin de que éstos ocuparan factores en la creación de medios de capital. Estos bienes de producción (otra vez dejando de lado el problema de mantener la capacidad existente) puede dirigirse o utilizarse en uno u otro sector. Supongamos que toda la inversión neta es en el S2. En este caso el sacrificio extra del sector consumo estribará en no aumentar su capacidad de producción inmediata o próxima, pero no implica acrecentarlo en forma absoluta o actual, ya que está fijado por las 100 unidades de trigo.

Desde ese ángulo podemos apreciar que una tasa o volumen de inversión producirá muy distintos

efectos sobre el desarrollo según implique una mayor o menor preferencia por la expansión de S2, aunque el sacrificio actual de ahorro sea el mismo en ambos casos.

Las relaciones que se establecen desde ese ángulo no deben confundirse con el problema de la productividad de la inversión o del capital, que se expresa en la relación producto/capital. Por ejemplo, una inversión en un cinema y otra en una obra de irrigación pueden tener la misma productividad si comparamos el volumen de ingresos que genera cada unidad de capital en esos usos, pero el efecto sobre la capacidad productiva y el potencial de desarrollo será muy distinto en ambos casos. Por otra parte, en el momento en que apartaron recursos del consumo para fines, el sacrificio del acto de ahorro fue idéntico, supuesto claro está, que se requerían los mismos factores.

Retomando el hilo de la exposición podrá sentarse el supuesto obvio de que los países que tienen un sector I relativamente reducido en comparación con sus habitantes, se encuentran en pie más difícil para ampliar el sector II, o, dicho en otros términos, como S1 (ahorro del sector I) es pequeño, también lo es C2 (que representa el margen de bienes de consumo que debe ponerse a disposición de quienes laboran en el sector de bienes de producción).

Este principio elemental tiene alguna corroboración estadística, aunque veremos más adelante que está expuesto a serias críticas.

Tasas de inversión en algunas áreas

Europa Occidental	+ de 20%
Estados Unidos	+ de 15%
América Latina	+ de 15%
Excepción	
Europa Oriental	+ de 25%

El truismo de que a mayor volumen de ingreso por persona hay una mayor reserva potencial para transferir recursos hacia la inversión, tendría mayor significado si el desenvolvimiento fuera un proceso espontáneo, persistente o necesario, que automáticamente se tradujera en

expansiones sucesivas de la capacidad de los sectores. Así nadie debería preocuparse mayormente de esas relaciones y todo el problema estribaría en que los caminantes se encuentran en un momento dado en puntos más o menos avanzados de la carretera. Lo que ocurre, sin embargo, es que en gran parte del mundo sub-desarrollado no hay o no ha habido durante largos períodos una expansión secular que derive en aquella desviación de recursos hacia la inversión: en otros países la cadencia del crecimiento no ha bastado para compensar el aumento de la población; y en el resto, finalmente, la expansión ha sido demasiado modesta, inestable o desequilibrada para satisfacer la comunidad.

En esta materia cabe referirse a una circunstancia marginal, a nuestro tema específico, pero de enorme significación para ubicar el problema en un marco adecuado. Es el hecho de la tendencia indisputable durante un largo período a la acentuación de las desigualdades en el desarrollo económico internacional. (A) El caso de las naciones más rezagadas de Asia y Medio Oriente, que parecen encontrarse aún en términos absolutos más pobres que hace un siglo, no sólo han quedado al margen de la revolución industrial, el sistema capitalista, la irradiación del "libre comercio internacional" etc., sino que puede suponerse que éstos y otros fenómenos contemporáneos resultaron contraproducentes para ellos. (B) La experiencia de otras economías adolescentes – entre las cuáles pueden encontrarse América Latina – que han logrado algún incremento en sus niveles de ingreso, pero que se hallan, sin embargo, a una distancia mayor que hace un siglo de los niveles alcanzados por los países centrales.

B. La ruptura del círculo vicioso de la pobreza

El interés del examen histórico del problema de romper el círculo vicioso de la pobreza reside en la circunstancia meridiana de que numerosos países han logrado sobrepasar los obstáculos que dificultan el camino y emprender el ascenso

desde niveles tanto o más bajos que los que caracterizan a muchos países adolescentes en la actualidad. re las experiencias o modelos más representativos que se mencionaron en esta materia vale la pena considerar los de Inglaterra, Estados Unidos, la Unión Soviética y Japón.

Para Singer, el caso inglés se caracteriza por una combinación de dos elementos principales, que son una distribución desigual del ingreso y una alta propensión a ahorrar, un espíritu puritano de la gente que recibía altas rentas. En otras palabras, aludiendo a menciones anteriores, a una compresión muy resuelta y sostenida del sector de producción para el consumo – fundamentalmente el consumo de gran masa – y el aprovechamiento de los recursos así disponibles para la formación del capital.

Algunas condiciones muy sui generis se requirieron para que tuviese lugar esa combinación.

En primer lugar cabría señalar la reforma agraria inglesa, que destruyó la estructura feudal en el campo, caracterizada por la explotación semi-comunal de pequeñas extensiones fragmentadas y la sustituyó por una agricultura de extensiones más amplias y dirigida a satisfacer la demanda por alimentos y materias primas de las ciudades. Esa reforma, como se sabe, no implicó una revolución en el sistema de propiedad sino que fundamentalmente un cambio en la organización y en el funcionamiento del sistema agrícola. Por otra parte, está el sistema suplementario que anota Singer. La alta propensión a ahorrar de quienes resultaron favorecidos por la situación descrita. Para explicar esa inclinación incluso se alude frecuentemente a condiciones de tipo religioso, como la influencia del movimiento protestante y las proyecciones económicas del mismo: una estimación por los valores materiales, sobriedad en los hábitos de vida etc..

Desgraciadamente, para esas tesis generalmente aceptadas, la escasa documentación empírica no ofrece mucho asidero. De acuerdo a Simon Kuznets, por ejemplo, que se basa

en varias investigaciones inglesas, el porcentaje de formación de capital en el Reino Unido entre 1870 e 1890 fue inferior al 10% sobre el producto bruto y en el mismo periodo en Estados Unidos fue más del doble.

De manera, pues, que no habría sido la abstinencia de consumo por parte de los sectores no asalariados, que son la otra parte de esa ecuación socio-económica del desarrollo inglés. Pensamos, en cambio, y nada más que a título de vaga hipótesis, que podrían haber tenido mayor gravitación elementos como los siguientes:

- a. Las innovaciones tecnológicas del periodo, que elevaron sustancialmente la productividad del sistema.
- b. El hecho de que una parte considerable de las inversiones debió dirigirse a las industrias básicas de capital, especialmente después de la expansión textil del primer periodo, cuestión que parece muy probable, al recordar la estructura de la economía inglesa del periodo y el hecho de que la expansión de las industrias de consumo para la masa estaba constreñida por el patrón de la distribución de las rentas.
- c. Seguramente su condición de principal proveedor de bienes de capital permitió a Inglaterra establecer una relación de precios ventajosa para su economía, a lo que habría que agregar la existencia de condiciones políticas – v.g. su posición rectora del mundo – que favorecían al proceso. Sobre esa materia Meier & Baldwin señalan que los historiadores económicos generalmente concuerdan en que una parte substancial del incremento en el ingreso real de Gran Bretaña puede atribuirse a un mejoramiento secular de sus términos de intercambio.
- d. Por último, aunque no menos importante, el desarrollo económico inglés fue alimentado por una caudalosa transferencia de ingresos de otros países, gracias al sistema colonial. Los antecedentes muy minuciosos sobre la contri-

bución de la India, por ejemplo, no dejan dudas de que el crecimiento del ingreso, que a la postre llegó también a alcanzar a los grupos que habían sufrido y pagado por la Revolución Industrial, se debió en buena proporción al factor señalado. (Ver al respecto, *Political Economy of Growth*, por Paul Baran, University of Stanford, Estados Unidos).

Respecto a las características del proceso de financiamiento de la creación de capital, es posible distinguir algunas fases características en la evolución inglesa.³ Entre 1750 e 1800 se ha percibido que la acumulación se debió a la “inflación de utilidades”, que fueron ahorros forzosos a través de un retraso de los salarios monetarios respecto de los precios en alza, que facilitaron la acumulación de fondos para la inversión en nuevas empresas y ampliaron el margen de ganancias que podrían reinvertirse en el sistema industrial.

Durante el siglo dieciocho y la primera parte del diecinueve, el financiamiento interno antes que el externo, basado en el sistema bancario y en las bolsas de valores, fue el principal medio de desarrollar las empresas industriales. Hacia fines del siglo dieciocho el sistema bancario comenzó a adquirir un gran impulso, pero de preferencia facilitó el capital de trabajo en tanto que los ahorros individuales y las utilidades no distribuidas proveyeron los recursos para la formación de capital, desarrollándose con el tiempo las instituciones conocidas del mercado financiero. Es interesante señalar que en Inglaterra, a la inversa que en el continente, y sobre todo en Alemania, los bancos se mantuvieron ajenos al financiamiento, control y promoción de empresas, lo que se explica porque hubo un flujo suficiente de ahorros desde las otras fuentes ya mencionadas. En este último sentido, habría que mencionar la aparición en la constelación financiera de uno de los instrumentos más eficaces y que pasa a ser

dominante en la organización privada: la sociedad por acciones o anónima.

En tiempos recientes, el proceso de financiamiento en Gran Bretaña ha experimentado cambios que son comunes a prácticamente todos los países europeos y que se podrían resumir en: (a) la pérdida de importancia de la contribución de ahorros personales; y (b) la generación en el propio mundo de las empresas de los recursos invertibles. Aún en los países de filosofía tan liberal como Alemania Occidental, el ahorro del gobierno ha representado alrededor del 40% del total en 1954. Sobre este punto, véase conferencia del prof. Carlos Oyarzún.

En el extremo opuesto al modelo inglés puede situarse la Unión Soviética, cuyo único punto de semejanza con el primero puede estar en el hecho de que en ninguna de las dos experiencias jugó un papel la inversión extranjera. En el ejemplo soviético, como es evidente, el desarrollo económico tiene lugar en el marco de una estructura social y política por completo diferente, por no decir opuesta. Sin embargo, algunos rasgos económicos fundamentales se repiten. Por una parte está el fenómeno del crecimiento desproporcionado de los sectores básicos, que se traduce en una expansión acelerada de la esfera de la producción de bienes de capital y en la contención del crecimiento del sector de producción para el consumo. Por otra parte, sobresale el hecho de la transformación agraria, que a la vez que liberó mano de obra para las industrias y las actividades terciarias – servicios de toda clase – provee el excedente alimenticio y las materias primas de origen agropecuario, que demanda la industrialización.

Respecto al primer aspecto, el agente social que tuvo a su cargo la recepción de los ingresos y su canalización hacia la formación de capital fue el Estado y no la clase propietaria, que en el proceso aseguró el dominio sobre los medios de producción en Inglaterra. Mirado desde un ángulo menos institucional, podría

³ Ver, para mayores detalles, G. Meier e R. Baldwin, *Economic Development*.

decirse con Hans Singer que el grupo o partido dirigente desempeñó el papel respectivo. Hay pocas dudas que ese conglomerado humano consiguió eludir gran parte de los sacrificios que resistió la masa, pero no es menos efectivo que la prodigalidad, el consumo conspicuo y la relajación que traerían aparejadas no han figurado corrientemente entre los múltiples defectos que se han criticado en esos agentes políticos del proceso de acumulación. De allí que el mismo Singer se haya referido alguna vez al patrón victoriano de la sociedad soviética dirigente.

Hay considerable discusión respecto al grado de sacrificios que implicó para a población rusa el desenvolvimiento económico. Que ha habido un sacrificio relativo no cabe duda y está registrado en la distinta intensidad del crecimiento de los sectores. Sin embargo, no está claro si el proceso también implicó otro de carácter absoluto, es decir que el esfuerzo haya requerido en el período o parte de él una disminución del ingreso o mejor dicho del consumo por persona. A este respecto el economista inglés Maurice Dobb,⁴ sostiene que deben dejarse de lado las influencias o causas extra económicas, como las que afligieron los primeros diez años de la revolución. Descontados esos efectos y ese período, Dobb sostiene que hubo pequeños aumentos del consumo y no una reducción del mismo y que el gran empeño de inversión se debió esencialmente a la acumulación de los aumentos del producto en el sector de bienes de capital. De todos modos – y sin olvidarse la gravitación de las exigencias militares y la destrucción de la última guerra – parece cierto que el ciudadano tuvo que esperar hasta estos últimos años para disponer en alguna cantidad significativa de muchos bienes de consumo de empleo extendido en los países desarrollados. Esta reflexión, empero, debe relacionarse con otra que habitualmente se olvida: que el grueso de la población inglesa debió aguardar casi un siglo desde el inicio de la revolución industrial, que se fija aproximadamente em 1760, para que se compensaran sus ingentes sacrificios

en pro del desenvolvimiento de su país. Y agregamos que la fase de mejoramiento arribó principalmente cuando Inglaterra comenzó a cosechar el fruto de sus inversiones en la producción agrícola del extranjero y el giro favorable de sus relaciones de precio de intercambio.

Esta evaluación, sobra señalarlo, no toma en cuenta los aspectos políticos del asunto – por ejemplo, si la población ganó o perdió por ese concepto al pasar del zarismo al sistema actual. Solamente quiero subrayar que en términos estrictamente económicos el enorme salto de la industrialización soviética no importó penurias que resulten desmedidas en su rigor o prolongación al compararse con las que sufrió la nación inglesa para romper su círculo de la pobreza.

La nota anterior es importante porque quienquiera haya visitado – como el que escribe – los países de Asia, se habrá dado cuenta de que el impacto de la experiencia rusa tiene poco que ver con la ideología o el sistema político y mucho, en cambio, con la reflexión de que es posible en un plazo no excesivamente largo y sin reducción absoluta de los niveles de vida, imprimir un impulso vigoroso al desenvolvimiento económico aún desde niveles muy bajos de productividad e ingresos. Quizás en esta apreciación exista un grado de ilusión, porque no puede olvidarse que muchos de los países de esa región, por ejemplo India, no cuentan con los ricos recursos naturales de que dispone la U.R.S.S., pelo ello no despoja de significación aleccionador a la experiencia.

Como es natural, el mecanismo de financiamiento de la creación de capital en el sistema soviético difiere radicalmente del empleado en los países de empresa privada. El Estado, por medio del presupuesto fiscal, es el principal recolector e inversor de los ahorros colectivos. Por otro lado, las empresas estatales y las granjas colectivas también disponen de una parte menor de los recursos para la capitalización, ya que están autorizados para retener un

margen de las utilidades de sus operaciones productivas.

El medio que emplea el gobierno para reunir los ahorros es el común, de un superávit en cuenta corriente, esto es, un excedente de las entradas respecto a los gastos que no involucran aumento del capital nacional. Ese superávit, unido a los recursos propios citados arriba, constituye el volumen del ahorro que pasa a disposición de las unidades productivas, de acuerdo a las decisiones generales y particulares del plan.

Un aspecto interesante y discutido del sistema soviético es la estructura tributaria que le permite acumular los recursos para sus gastos corrientes y de capital. Como se sabe, la fuente primordial de ingreso está representada por los impuestos indirectos sobre las mercaderías producidas. En esta clasificación también se incluyen los tributos sobre las utilidades de las empresas estatales y las deducciones o imposiciones de seguridad social sobre los salarios, ya que representan cargas sobre los precios.

Parece indudable que el efecto de este régimen tributario es de carácter regresivo, esto es, significa una contribución mayor sobre el ingreso para las personas de menores rentas, efecto que se atenúa en alguna medida por cierta discriminación que favorece a los bienes más esenciales.

A juicio de algunos investigadores (ver F.D. Holzman, *Financing Soviet Development*, trabajo del libro Capital Formation and Economic Development, Universidad de Princeton) esta preferencia del régimen fiscal soviético obedece a tres razones:

- a. que los efectos psicológicos de la tributación son menores que en el caso de la imposición directa y personal a los ingresos;
- b. que los impuestos indirectos son de administración más simples;
- c. que el impuesto al valor de las producciones facilita la planificación de la economía. Como existe un mercado relativamente libre de productos de consu-

⁴ Simon Kuznets, *Soviet economic development since 1917*.

mo, por medio de la tributación pueden equilibrarse oferta y demanda elevando o bajando los precios de los artículos.

A lo anterior habría que agregar que la teoría y práctica soviéticas se han mostrado muy indiferentes a los problemas de la distribución del ingreso, salvo en lo que respecta a la necesidad de establecerse incentivos apropiados para los elementos calificados de la mano de obra. Parece haberse partido de la base de que proviniendo todas las rentas del trabajo y Estado supeditados a una ponderación de la utilidad social del servicio prestado, no hay lugar para las preocupaciones que interesan en otros tipos de sociedades. En resumen, el sistema soviético se basa en un mecanismo de ahorro a través del sistema de precios y que se traduce en el control y dirección del volumen de consumo de la población.

El modelo de crecimiento de Estados Unidos – que tiene algún parentesco con el de Canadá, Australia y Nueva Zelanda) es el que más se asemeja en el terreno económico al ya famoso “parto sin dolor” de la medicina actual. Evidentemente, no fue una situación idílica la que afrontaron los esforzados pioneros de la colonización norteamericana, como tampoco pueden olvidarse las dificultades y penurias que encaró el proletariado industrial en los períodos formativos de la industrialización. La documentación económica y la literatura social nos ofrecen abundante testimonio al respecto y vale la pena recordar que el día que consideran como su principal festividad los trabajadores de la mayoría de los países, recuerda precisamente el drama obrero de un 1er de mayo en Chicago. Sin embargo, en términos relativos, que son los que importan para estos exámenes, difícilmente puede ponerse en duda que el formidable progreso del país del norte requirió una suma mínima de sacrificios en comparación a otros países y a la generosidad de la cosecha de bienes material conseguida.

Esta experiencia afortunada se debe a una conjunción de factores de diverso orden. En primer lugar, habría que referirse a la combinación

excepcional, de recursos humanos y naturales, tan ricos unos como otros. Respecto al primer factor, bien se sabe que las corrientes de inmigración trajeron a Estados Unidos a una parte de los elementos más emprendedores y capacitados que existían en Europa, gente que poseía el bagaje técnico de la época y que se encontraba poseído de un espíritu indomable y resuelto a superar toda clase de obstáculos. Por otra parte, esa energía se volcó sobre un medio material de gran riqueza potencial: tierras vírgenes y abundantes, aptas para todas las explotaciones en su inmensa área, ricas en variadas reservas minerales.

De esa feliz combinación de recursos, unida a una mentalidad realmente identificada con el progreso y con la necesidad de la acumulación, surgieron caudalosos los excedentes destinados a elevar la productividad agraria y a desarrollar los otros sectores económicos. Es útil indicar que las propias unidades agrícolas y el comercio y pequeñas manufacturas fueron la cuna de los industrialistas que habían de transformar la economía.⁵ El proceso de formación de capital se alivió también porque, como anota Hans Singer, “los fondos que fueron necesarios para el crecimiento del país y que Inglaterra y la U.R.S.S. generaron con enormes sacrificios fueron obtenidos por Estados Unidos en la forma del dinero gastado por los países fuentes de la migración en el aprovisionamiento, preparación y equipo de los que partieron a Estados Unidos”.

Junto a los elementos anteriores conviene subrayar la importancia decisiva del dinamismo y de la flexibilidad inherentes a una sociedad abierta, esto es, libre de las rigideces institucionales y del peso de tradiciones desventajosas para un proceso de cambios persistentes en la estructura social y económica. La ausencia de una organización feudalista en la agricultura, con el consiguiente monopolio o control de los recursos y el poder por minorías sin intereses en la mutación del cuadro existente, puede apreciarse en toda

su trascendencia al cotejar la evolución dispar que tiene lugar en el Sur, donde existían esas trabas, y en otras áreas del territorio.

Un aspecto interesante en el desarrollo de Estados Unidos es el referente al aporte extranjero a la formación de capital por la vía de inversiones o transferencias de ingresos. Aunque parezca extraño a la luz de las oportunidades que ofreció ese pujante mercado, las inversiones a largo plazo en el país del norte no parecen haber sido sustanciales ni en relación a la inversión con recursos internos ni comparados con las contribuciones a otras áreas. Respecto al primer punto, los datos recopilados por Kuznets⁶ indican que el aporte exterior representó entre 1870 y 1890 aproximadamente el 7% de la creación de capital interna, que desaparece posteriormente, cuando Estados Unidos se transforma en país acreedor. Asimismo, en la distribución de inversiones a largo plazo de los principales países exportadores de capital, que exceptuando Estados Unidos llegaban a unos 40.000 millones de dólares en 1913-14, la economía norteamericana sólo recibió 6.800 millones, cifra inferior a la de América Latina – 8.500 millones – y a la de Europa – 12.000 millones – comparable solamente con la de Asia, 6.000 millones. Esta evolución subraya la observación de algunos autores de que, contrariamente a las suposiciones abstractas, desde antiguo los movimientos de capital sufrieron una gran influencia de las consideraciones políticas. A este respecto se destaca que buena parte de las inversiones en Europa fueron dirigidas antes de los años citados a países europeos y Rusia con fines extra económicos y por influencia de los gobiernos acreedores. Sobre ese punto Kuznets señala que los fondos internacionales de capital disponibles sólo fluyeron en parte hacia los canales de una demanda garantizada para la formación de capital.⁷

En cuanto a la estructura o mecanismos financieros para la conversión de los ahorros en capital, el

⁵ Ver G. Soule, *Economic forces in American History*

⁶ Simon Kuznets, op.cit.

⁷ Simon Kuznets, op.cit.

estudio de Goldsmith⁸ indica algunas tendencias significativas en la evolución norteamericana. En primer término esas tendencias señalan un marcado cambio en la relación entre los activos financieros o intangibles – acciones, bonos etc – y el capital reproductivo o activos reales. El coeficiente era muy bajo alrededor de 1850, período del que se disponen los primeros cálculos, cuando los activos financieros representaban aproximadamente la mitad de los físicos. Eso es muy natural, dado el escaso desarrollo de las instituciones financieras y las corporaciones de negocios o sociedades anónimas, lo mismo que la deuda pública. Con posterioridad, la relación sigue inclinándose a favor de los activos financieros que en los últimos años representan un valor equivalente al capital reproductivo. El proceso, como es evidente, representa la creciente sustitución de la propiedad directa – en que se confunden dueño y empresa – por la indirecta – en que esas dos categorías se separan y son relacionadas por títulos o valores financieros. Por ejemplo, la explotación agrícola tradicional y la inversión o propiedad por la vía de una institución de seguros o de financiamiento.

Anota Goldsmith que “*si la primera mitad de este siglo es tomada en conjunto...se percibe que menos de un cuarto de la expansión neta total de los activos de las unidades familiares, menos de un tercio de la de los gobiernos locales y estatales y de los negocios no integrados en corporaciones, pero 3/5 del incremento de activos de las corporaciones no financieras, requirieron fondos externos, es decir, tuvieron que valerse de los canales financieros*”.⁹

Otro aspecto digno de destacarse en el proceso de formación de ahorros y capital en Estados Unidos y que contrasta con la situación emergente en otros países capitalistas avanzados, es la importancia que mantienen los ahorros individuales en el volumen global, aunque su proporción haya disminuido ligeramente con el tiempo.

Como se puede apreciar, aumentó la participación de las empresas y del gobierno.

Según Kuznets, el ahorro bruto se distribuyó así en los dos períodos escogidos:

	Personal		Negocios		Sociedades
	No agrícola	agricultura	incorporados	anónimas	gobierno
1887-1906	43,3	8.1	8.4	33.5	6.8
1946-1949	36,1	8,0	4,4	36,5	14,6

Finalmente, cabría aludir al hecho que representa un marcado contraste con el modelo británico que para Estados Unidos el proceso de crecimiento y de capitalización ha debido muy poco a la transferencia de ingresos de otros países a causa de sus inversiones en el exterior. La verdad es que a pesar de su condición de país acreedor, las entradas por este concepto representan una fracción muy pequeña de su ingreso nacional. Esto se aprecia muy claramente en la escasa significación del intercambio exterior en la producción norteamericana, que no ha llegado al 5% en los últimos años. Parece claro que el mejoramiento del ingreso disponible por ese camino tiene que manifestarse realmente en los excedentes de importaciones respecto a las exportaciones. Y siendo reducido ese volumen respecto al producto interno, difícilmente puede ser aplicable ese margen para el ingreso global.

El problema puede apreciarse con nitidez en algunas cifras sobre América Latina. En 1955, por ejemplo, la salida de capitales por servicios y remesas de utilidades representó unos 1.100 millones de dólares. La suma fue muy importante en comparación al valor de las exportaciones latinoamericanas de ese año, que alcanzaron a 8.150 millones, pero relativamente insignificante comparada con el ingreso nacional del país del norte, que excedió los 300.000 millones de dólares. Se trata, como se ve, de dos problemas distintos, que no deben confundirse en este momento del análisis, aunque más tarde los apreciemos en distinta for-

ma al detenernos a considerar la cuestión de las contribuciones y aportes del capital extranjero.

La experiencia de Japón no ha recibido tanta atención como las anteriores. Sin embargo, es indudable que se trata de uno de los fenómenos más fascinantes en la historia del desarrollo económico. Primero, es el único país no europeo que ha logrado introducirse al selecto club de las naciones industrializadas y, en seguida que realizó esta hazaña en un ambiente poco propicio aparentemente para la aventura, como era la última parte del siglo pasado, cuando una tras otra de las economías de la periferia no capitalista fueron incorporadas al sistema de intercambio creado por las naciones más adelantadas. Segundo, significa un verdadero reto para los investigadores la circunstancia sin paralelo de que la radical transformación de la estructura productiva del Japón se desarrolló dejando casi intacto el sistema socio-político tradicional, salvo en lo que respecta a desplazamientos entre los grupos dominantes.

Hasta ahora no ha sido posible resolver enteramente la incógnita respecto a la motivación o conjuro que hizo, prácticamente, saltar siglos a la economía japonesa. Entre las hipótesis más atractivas quizá esté la que menciona Paul Baran¹⁰ y que tiene alguna sugerencia digna de Toynbee. A juicio de ese autor, el proceso de mutación del sistema productivo iniciado por la clase dirigente nipona puede interpretarse como la respuesta al desafío planteado en Asia por la invasión comercial y política de

⁸ R.W. Goldsmith, *Capital formation and economic growth*

⁹ R. W. Goldsmith, op.cit.

¹⁰ Paul Baran, op.cit.

las grandes potencias. Ese fenómeno sometió a una presión angustiada a la sociedad japonesa, tradicionalmente hostil a toda penetración extranjera: o seguir la suerte de China y otros países del área, o erigirse contra los colonizadores, no con las armas, que no ofrecían esperanza, sino con la misma organización y el instrumento económico que había hecho poderosos a sus enemigos potenciales. Su condición insular y la relativa pobreza de recursos naturales seguramente favorecieron la elección y desarrollo de la segunda alternativa.

La estrategia económica del Japón se asienta, como otras, en una función decisiva de la agricultura. Por un lado, el Estado arrebató a los terratenientes el poder de tributación que tenían sobre los granjeros y que ejercían por medio de los *samurais*. Por el otro lado, se realizó una intensa acción para elevar la productividad de la explotación agrícola, con los fines ya conocidos – aumentar la oferta de bienes y de mano de obra – pero recurriendo a los impuestos, para impedir que el aumento de ingresos acrecentara su consumo y a objeto de canalizarlos hacia la inversión. A esto se agregó la resuelta política gubernamental de establecer industrias, desarrollar yacimientos mineros, astilleros etc., para entregarlos a poderosos grupos privados a bajo precio, o su compensación. De este modo, el Estado congenió sus poderes con los intereses de las grandes casas empresariales, las *zaibatsu*. Fue un arreglo poco justiciero para quienes habían suportado el peso de la tributación, pero el objetivo central – la transformación del país – se obtuvo en un plazo relativamente breve. Antes de la Primera Guerra Mundial, en su enfrentamiento con Rusia, Japón probó que ya era una de las grandes potencias.

La transferencia de los ahorros creados por la política fiscal significó el principal mecanismo de financiamiento de la formación de capital. Luego, los propios excedentes de los grandes consorcios, favorecidos por una política social y por una situación de mano de obra excesiva, que restringía la lucha de los asala-

riados, pasaron a constituir la otra fuente básica de recursos. El capital extranjero jugó, en general, un papel secundario. Sólo en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial representó alrededor del 5% de la inversión doméstica. En verdad, pasaron a ser más importantes las inversiones japonesas en el exterior y el flujo de ingresos provisto por la expansión de su sistema colonial. El discípulo resultó a la postre un destacado exponente de la política contra la que se había rebelado.

C. Revisión: el esfuerzo interno en la ruptura del círculo de la pobreza

Una sumaria recapitulación de los aspectos primordiales en estas cuatro experiencias tan destacadas como particulares podría poner de relieve el papel estratégico de la política y el desarrollo del sector agrícola en relación a la liberación de mano de obra para los otros sectores, la provisión de un excedente de alimentos y de materias primas para las actividades industriales y como reserva tributaria, como el caso del Japón. Sólo en Inglaterra el comercio exterior tiene una significación importante como proveedor de alimentos, pero una vez que las inversiones y exportaciones ya habían crecido considerablemente.

En lo relativo a los medios de financiamiento y acumulación de capital, encontramos que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos las empresas y el ahorro personal proveen los principales recursos, canalizándose hacia la inversión gracias a un complejo sistema financiero. En cambio, vemos que en Japón y en la U.R.S.S, con distintas modalidades y contenido, el ahorro creado por la política fiscal constituye la fuente básica del proceso. En el caso de Japón sobre todo en la fase inicial de la industrialización. Luego, vemos que el aporte de capital extranjero tiene una significación muy reducida en la experiencia de E.E.U.U. y de Japón y prácticamente ninguna en las de Inglaterra e de la U.R.S.S. y aun, que la transferencia de ingresos desde el exterior, por la vía del rendimiento de inversiones, la relación con los términos de intercambio

y los vínculos coloniales, revista importancia en Inglaterra y Japón y muy poco en los Estados Unidos y ninguna para la U.R.S.S..

Ahora, si proyectamos esos cuadros a la evolución latinoamericana de las últimas décadas, para intentar un contraste muy simple de características, tal vez se pusieran en relieve los siguientes aspectos en el por lo demás muy poco homogéneo fenómeno latinoamericano. Salvo en los casos de Argentina, México y Brasil, la agricultura no ha desempeñado la función “clásica” de las experiencias antes comentadas. En cambio, la expansión de las actividades primarias ha constituido, en general, un medio para adquirir manufacturas y bienes de capital en el exterior, o sea, para activar la industrialización de otros países. Las relaciones entre los sectores I e II a las que nos referimos más atrás, podrían proyectarse en sus líneas básicas para interpretar el intercambio entre las naciones de producción primaria y las industrializadas. El sistema financiero en general y la formación de ahorros personales tienen poco peso en la acumulación. En casi todos los países, al lado de la inversión con recursos internos de las empresas, pesó la participación, directa e indirecta, del Estado. En México, la inversión pública se situó entre el 35% (1946) y el 43% (1953) del total. En Colombia, subió desde un 2,2% en 1945 a un 23% en 1954. En Chile representó un promedio de 35% entre 1946 y 1953. En Brasil, las cifras de CEPAL sitúan la inversión pública en ese periodo desde un 8,9% a un 14,6%.

