

VOLUMEN I

OBRAS SELECTAS DE

RÓMULO A. FERRERO

MACROECONOMÍA,
DESARROLLO Y PROGRESO

Editor
STEPHAN GRUBER
NARVÁEZ



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

OBRAS SELECTAS DE

VOLUMEN I

RÓMULO A. FERRERO

MACROECONOMÍA, DESARROLLO
Y PROGRESO

Editor
STEPHAN
GRUBER NARVÁEZ



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

© Herederos de Rómulo A. Ferrero, 2024

© Stephan Gruber Narváez, editor, 2024

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Jr. Gral. Luis Sánchez Cerro 2141
Lima 15072, Perú

**Obras selectas de Rómulo A. Ferrero: macroeconomía, desarrollo y comercio
Volumen I**

Stephan Gruber Narváez (editor)

1.^a edición: marzo de 2024

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

Tiraje: 300 ejemplares

ISBN de la colección: 978-9972-57-529-7

ISBN del volumen: 978-9972-57-530-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2024-02014

BUP

Obras selectas de Rómulo A. Ferrero : macroeconomía, desarrollo y comercio / Stephan Gruber Narváez, editor. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2023.

2 v.

1. Ferrero, Rómulo A. -- Colecciones de escritos
2. Economía -- Perú
3. Macroeconomía -- Perú
4. Desarrollo económico y social -- Perú
5. Comercio internacional
6. Sistema monetario internacional
- I. Gruber, Stephan (Gruber Narváez), editor.
- II. Universidad del Pacífico (Lima)

330.985

(SCDD)

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a ley.

Índice

Volumen I

Estudio introductorio. Macroeconomía, desarrollo y comercio <i>Stephan Gruber Narváez</i>	7
Tomo 1. Macroeconomía: inflación, fiscalidad y crecimiento	65
Prólogo. Rómulo A. Ferrero <i>Richard Webb Duarte</i>	67
1. La política fiscal y la economía nacional	71
2. La inflación, sus causas y sus peligros	111
3. Directivas para un programa de desarrollo económico nacional	135
4. La historia monetaria del Perú en el presente siglo	167
5. Macroeconomía y desarrollo	187

Volumen II

Tomo 2. Desarrollo: tierra, redistribución y moralidad	337
Prólogo. Rómulo A. Ferrero: un economista al servicio de todos <i>Raimundo Morales Dasso</i>	339
6. Tierra y población en el Perú	343
7. La realidad económica de los beneficios sociales	379
8. Primera Semana Social del Perú. Exigencias sociales del catolicismo en el Perú	401
9. La Reforma Agraria en Italia	409
10. Las condiciones básicas para el desarrollo económico y social	417
11. Equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial	431
12. Reforma agraria, industrialización, desarrollo económico	443
13. Función social de la riqueza	457
14. El desarrollo económico del Perú en el periodo 1950-1964	459
Tomo 3. Comercio y sistema monetario internacional	505
Prólogo. La vigencia del pensamiento de Rómulo A. Ferrero <i>Luis Carranza Ugarte</i>	507
15. El Perú y la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo	511
16. El comercio exterior de América Latina	539
17. La situación del Sistema Monetario Internacional	627
18. La reforma monetaria internacional	657
19. La integración económica de América Latina	667
Colofón. Rómulo A. Ferrero: honor al mérito y al servicio público <i>Augusto Ferrero Costa</i>	685
Colofón. Rómulo A. Ferrero, mi padre <i>Rómulo Ferrero Butters</i>	689
Homenaje a Augusto Ferrero Costa <i>Domingo García Belaunde</i>	697
Bibliografía de Rómulo A. Ferrero	701
Fotografías	713

Estudio introductorio

Macroeconomía, desarrollo y comercio

STEPHAN GRUBER NARVÁEZ

El objetivo de este texto, que acompaña a las obras escogidas de Rómulo Ferrero, es doble, por un lado, introducir la lógica de la selección y el motivo de la publicación, y, por otro, servir de contexto histórico e ideológico a la obra que aquí se presenta.

Esta publicación busca rendir homenaje a la obra de Rómulo Ferrero Rebagliati, agrónomo de formación, pero especialista en temas económicos a lo largo de su vida, que transcurrió entre la enseñanza universitaria, y asesorías y consultorías privadas en instituciones financieras y el Estado. Además de ser un homenaje, se busca poner en circulación una obra inhallable actualmente, para beneficio tanto de historiadores políticos y económicos como de lectores en general.

Este estudio introductorio ofrece un contexto histórico y político, al mismo tiempo que ideológico, a la obra de Ferrero. El contexto histórico reseña la economía política del país y las relaciones de poder que marcaron el desarrollo de su obra. El ideológico, presenta las ideas, marcos teóricos o escuelas de pensamiento (político, económico y moral) de los cuales Ferrero se nutría o a los cuales combatía.

1. Lógica de la selección de textos

Las obras selectas de Rómulo Ferrero Rebagliati que aquí se presentan compilan artículos y libros publicados por él desde 1938 hasta pocos años antes de su muerte, ocurrida en 1975. La amplitud de temas se ve reflejada en el subtítulo de la colección: macroeconomía, desarrollo y comercio. Aunque la temática es económica en general, los textos tratan aspectos agrarios y fiscales, sistemas de bienestar,

la concepción del capitalismo y el desarrollo, la planificación, la dimensión moral de la economía, la economía monetaria doméstica e internacional, entre otros.

Las razones que encontramos para volver a poner en circulación esta obra, a más de 100 años del nacimiento de su autor, son múltiples. La primera es que tal obra, en la que encontramos análisis de procesos económicos del siglo XX, brinda documentos relevantes para el trabajo histórico, cuya fácil disponibilidad podrán enriquecerlo. Es, en sí, un testimonio de cómo se pensaba económicamente en la época. El segundo motivo emana del hecho de que esta obra se relacionó con una actividad profesional que llegó hasta las altas esferas de decisión económica en el país. Ya fuera a través de la labor de Ferrero en el Estado (en el Ministerio de Hacienda o el Banco Central de Reserva del Perú, BCRP) o de su influencia en asociaciones de empresarios (sobre todo la Cámara de Comercio de Lima, CCL, y la Sociedad Nacional Agraria, SNA), su forma de entender los procesos económicos tuvo influencia en las decisiones de política económica y formó el entendimiento de las élites más poderosas del país. En este sentido, la relevancia de reexaminar la obra de Ferrero emana también de su influjo en marcar el discurso económico de un sector importante de los actores políticos en el siglo XX.

Esta selección no es el primer intento de reconocer y volver a poner en circulación la obra de Ferrero: tenemos el conocimiento de tres intentos previos. El primero fue un libro de homenaje hecho también por la Universidad del Pacífico (1977), *Elogio y bibliografía de Rómulo Ferrero* Rebagliati. Esta publicación trataba de reconstruir una bibliografía exhaustiva a la vez que incorporaba una nota biográfica y elogios a Ferrero. El segundo intento fue un trabajo de investigación comandado por Ernesto Yepes, profesor de la Universidad del Pacífico, junto a alumnos de la misma casa de estudios, donde se analizan distintos aspectos de la obra de Ferrero. Este documento de investigación fue titulado *Rómulo Ferrero: apuntes para una historia de su pensamiento económico* (1989). El intento de mayor envergadura fue el realizado en 1994 por Arturo Salazar Larraín y financiado por el Instituto de Economía de Libre Mercado, dirigido por Carlos Boloña Behr. Se trata de una compilación de textos de Ferrero en dos tomos, presentada como hitos del pensamiento liberal peruano, antecesor –tanto en palabras de Boloña como de Salazar– del pensamiento liberal que se fortalecía en las reformas de la década de 1990. Este último proyecto es el que más se parece, en su naturaleza, al aquí realizado, ya que se compone también de una selección de textos. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre la publicación que ahora presentamos y la de Salazar Larraín tanto en el objetivo general como en la propia selección de textos.

La primera diferencia importante es que en esta selección se ha puesto mayor énfasis en los trabajos donde Ferrero lidia con cuestiones morales, de desarrollo y agrícolas. Estos temas presentes en Ferrero fueron ignorados en la selección de Larraín, que se centró más en las cuestiones principalmente fiscales, monetarias y de comercio internacional. La segunda diferencia es el objetivo de la edición: mientras esta busca mostrar una selección balanceada de la obra de un personaje relevante en la historia de la reflexión económica, así como política del país, la edición de Salazar Larraín tenía como objetivo producir una genealogía intelectual de las reformas de mercado de 1990. Si Ferrero es representado como un antecesor de las ideas de Carlos Boloña o similares, es algo que se discutirá aquí —adelanto que mi juicio es que sí fue su antecesor, pero de una manera más compleja a la establecida por estos autores— y quedará a juicio del lector, tras leer las obras, pero no ha sido la tesis de la selección de textos que se incluyen aquí.

A continuación, presentamos los trabajos compilados, y destacamos algunas diferencias con la selección de textos de 1994. La actual consta de tres tomos: el primero se centra en los temas macroeconómicos y fiscales; el segundo abarca una compilación algo más ecléctica: temas agrarios, el Estado de bienestar, la doctrina social de la Iglesia y la planificación económica; el tercero abarca textos referidos a integración y comercio, así como al Sistema Monetario Internacional en el contexto del fin del arreglo Bretton Woods. Entre estos tres volúmenes, el más voluminoso es el primero, lo que señala la centralidad de los temas fiscales y monetarios en la obra de Ferrero. Aquí destacamos dos libros: *Política fiscal y economía nacional*, texto publicado en 1945 como respuesta a la crisis del primer gabinete de Bustamante y Rivero, en la que Ferrero participó; y *Macroeconomía y desarrollo*, formado por notas de un curso dictado en la CCL por Ferrero en 1968, libro que refleja con precisión la relevancia de su comprensión de la economía para las élites comerciales y de negocios en el país. El segundo tomo, el más delgado, compila textos más breves, folletos y artículos. Un artículo central que hemos querido incluir en esta selección es uno de los primeros de Ferrero, la conferencia «Tierra y población», publicada por el Banco Agrícola en 1939. En este texto, Ferrero plantea la centralidad económica del agro en el Perú; y, a su vez, señala cómo, a pesar de la gran extensión de tierra que el país posee, la cultivable es realmente poca en relación con la población. En otras palabras, expresa que el país se enfrenta a una escasez de tierras y por tanto a la sobrepoblación. Este argumento, que desemboca en la necesidad de mayor inversión en producción, antes que una apresurada redistribución, tendrá permanencia en los debates por venir. Otro elemento a destacar del segundo tomo son artículos sobre

la dimensión moral del pensamiento económico, sobre todo desde el punto de vista católico, que Ferrero defendió como presidente de la Primera Semana Social de la Iglesia católica en el Perú (1959). Finalmente, el tercer tomo compila textos sobre integración comercial, tema del que Ferrero se ocupó a lo largo de su vida, en parte por su trabajo dentro de instituciones como la SNA o la CCL. En este tomo también se compilan los últimos textos de Ferrero, que versaron sobre las consecuencias del colapso del acuerdo Bretton Woods para países como el Perú. Con estos tres tomos buscamos cubrir la amplitud temática de la obra de Ferrero y también mostrar cómo la discusión económica en aquellos años implicaba todos estos frentes discursivos.

En el resto de este estudio introductorio presentaré cronológicamente los hitos en la trayectoria profesional de Rómulo Ferrero para comentar los textos compilados y, sobre todo, ampliar el contexto histórico e ideológico en el que fueron producidos. El objetivo es dar al lector la atmósfera de la época, de manera que le permita entender mejor los debates y temas discutidos en los textos compilados. Además de este estudio introductorio, la presente selección cuenta con tres prólogos encargados por la familia Ferrero, uno al economista Richard Webb, otro al empresario Raimundo Morales Dasso y el tercero al economista Luis Carranza Ugarte. Los tres son personas relacionadas a instituciones que marcaron la vida de Ferrero: el BCRP, el patronato de la Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú, respectivamente.

Agrego una nota personal: mientras era estudiante universitario de economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010), elegí como tema de trabajo final del curso Historia del Pensamiento Económico la obra Rómulo Ferrero, texto que finalmente salió publicado, sin grandes cambios, en una compilación de ensayos de estudiantes. Una década después, a través de esta edición e introducción, es un gusto tener la oportunidad de expandir mi conocimiento, entender mejor la obra de Ferrero y contribuir con ella a una mirada crítica de esta turbulenta época del país.

La edición de textos de cierta antigüedad implica una serie de ediciones y correcciones, que hemos buscado sean mínimas, para conservar la integridad de las obras, así como ofrecer un túnel al pasado. La ortografía ha sido actualizada a las normas actuales de la Real Academia Española, lo mismo que el signo de soles a la forma actual oficial (S/, sin punto). Algunas estadísticas y orden de cuadros se han corregido, y se han realizado otras modificaciones en los distintos textos para

mostrar cierta homogeneidad en la presentación. Al inicio de cada texto se ha incluido una nota al pie con la referencia a la publicación original.

2. Contexto histórico e ideológico de la obra de Rómulo Ferrero

Rómulo Ferrero Rebagliati (Lima, 1907-1975), agrónomo y economista peruano, fue el tercer hijo de Alfredo Ferrero y Amelia Rebagliati, ambos de origen italiano. Terminó la secundaria en 1923 en el Colegio de los Sagrados Corazones, Recoleta, donde destacó en los estudios, sobre todo en los cursos de Religión, Historia e Inglés. Ingresó a la Escuela de Agricultura y finalizó allí los estudios de ingeniero agrónomo en 1927. Su primera práctica profesional la realizó en la subestación experimental de Cañete. Es importante decir que Pedro Beltrán formaba parte de la asociación de hacendados de Cañete, que lo contrata. Luego fue segundo químico en la hacienda Cayaltí, de la cual renuncia en 1931. El motivo de su salida fue el inicio de un período de enfermedad que afectaría profundamente su vida y su carrera posterior. Según narra su esposa en una nota biográfica (Universidad del Pacífico, 1977), en ese año una fiebre tifoidea lo llevó a Lima para su recuperación. Tras esta, sin embargo, un esguince durante un partido de tenis revelaría una enfermedad subyacente: osteomielitis. Estos males le obligaron a un descanso de más de dos años, los cuales, aunque lo alejaron del trabajo en el campo agrícola, le dieron la oportunidad de aprender economía a través de la lectura de textos por cuenta propia, varios de ellos en inglés, lengua que perfeccionó durante su enfermedad. Una vez superada esta, retomó su práctica profesional en la agricultura, orientándose cada vez más hacia un trabajo de escritorio, como analista y conferencista, con un énfasis económico que pronto sería central en su obra.

Tierra y población

La introducción de Rómulo Ferrero en la discusión intelectual peruana se dio al final de la década de 1930 a través de una serie de conferencias realizadas en círculos agrarios respecto a la dimensión económica de la agricultura. El texto más importante en ellas fue publicado en 1938 por el Banco Agrícola con el título *Tierra y población en el Perú*¹. El subtítulo, «la escasez de tierras cultivables y sus consecuencias», revela el tema tratado: a través de una serie de mediciones, Ferrero llega a la conclusión de que «en el Perú hay tan solo 0,238 hectáreas de tierras de cultivo por habitante», esto es, una de las densidades efectivas más elevadas del mundo: 420 habitantes por kilómetro cuadrado de tierra cultivable.

¹ Incluido en esta publicación en el tomo 2.

Las consecuencias de esta escasez de tierras, según anota Ferrero, son bajo nivel de vida, alimentación insuficiente, alto precio de tierras, límites para el trabajo y el desarrollo del mercado interno industrial, escasez de capitales y dificultades para el crecimiento demográfico. Esta publicación de Ferrero tuvo amplia cobertura en medios a lo largo de dos años, desde 1937, cuando su texto se pronunció por primera vez en espacios como la Escuela de Agricultura y el Banco Agrícola, hasta 1939, cuando se publicaron muchas reseñas sobre él². Aunque la prensa destacaba también otros textos de Ferrero, como su anterior énfasis en la centralidad de la agricultura en la economía peruana (en «Orientación económica de la agricultura peruana») o su posterior disertación sobre «El problema de la colonización» (de la selva) en el Perú, la importancia de *Tierra y población* se debió sobre todo a dos cosas. La primera es que su tesis, aunque pueda parecernos obvio en la actualidad, fue revolucionaria en la discusión de la época: el Perú no era un El Dorado o un mendigo en un asiento de oro, no era un país con escasez de manos, sino más bien con escasez de tierras y sobrepoblado. La imagen de Ferrero en la prensa era la de un derribador de mitos. Así, otro mito que se le atribuía haber destruido era la idea de que la agricultura peruana estaba enfocada en la exportación, de acuerdo a su texto «Orientación económica de la agricultura peruana». La segunda dimensión que dio celebridad a Ferrero en aquellos años fue el estilo de su argumentación técnica, basada en datos, algo que la prensa enfatizó continuamente. La técnica, aquí, era la información estadística censal y un ejercicio de estadística comparativa, a nivel global, para luego extraer consecuencias. Entonces, en *Tierra y población*, a través de una evaluación técnica, Ferrero llegaba a una reinterpretación importante de la autocomprensión del país.

La fama de esta veta del trabajo de Ferrero, y de *Tierra y población* en particular, parece no haber perdurado más allá de la década de 1930. Este texto no es un clásico, ni ha sido reeditado, y de Ferrero se recuerda más su trabajo posterior. Sin embargo, considero plausible postular que la influencia del argumento de Ferrero ha sido duradera, y es una pieza clave del discurso del sector exportador y del liberalismo en el país. La explicación material de esto se encuentra en la amplia circulación que la idea de Ferrero tuvo en los años 1930 entre las élites peruanas, sobre todo en el sector agrícola en una década en que la hegemonía intelectual

² He podido encontrar cerca de 13 reseñas o notas de la conferencia o el texto en publicaciones limeñas (*Revista de Economía y Finanzas*, *La Policial*, *Libros y Revistas*, *Letras y Libros*, *El Mercurio Peruano*, etc.) y en una arequipeña (*El Deber*). Además, aparecieron tanto una serie de artículos a lo largo de una semana en *la Crónica* de Lima, en septiembre de 1938, como dos reseñas largas, entre las que destaca la de Gerardo Klinge en *La Prensa* (republicada por *La Crónica*).

de las élites peruanas se había visto amenazada por el avance del socialismo y del aprismo desde finales de los años 1920. En cierto sentido, Ferrero articuló también una lectura crítica de la demanda redistributiva que se vislumbraba en los textos de Mariátegui o de Haya de la Torre. Más precisamente, si el Perú se enfrentaba a una escasez de tierras, para arribar a un desarrollo igualitario y sostenible era necesario primero aumentar las tierras cultivables o, en todo caso, su productividad, un paso previo antes de toda redistribución (ver Contreras & Gruber, en prensa). El énfasis en el aumento de productividad sobre aquel en la redistribución, así como la referencia a una escasez fundamental de tierras en el Perú, reaparecerán no pocas veces en la discusión en décadas posteriores, ganando particular importancia con el avance de las reformas agrarias entre las décadas de 1950 y 1970.

En términos personales, hacia finales de los años 1930, Ferrero ganó un espacio importante como asesor de instituciones importantes: el Banco Agrícola y la cámara algodонера, así como en el rol de docente en una cátedra en la Universidad Católica. Será precisamente en esta universidad donde podemos encontrar el siguiente hito de su carrera.

Decanato de Ciencias Económicas en la Universidad Católica

En 1938, Rómulo Ferrero asume el dictado del curso Economía Agrícola en la Universidad Católica³. A este se sumarán otros a lo largo del tiempo, como Política Económica –que dictará en el año 1947– y Economía Monetaria y Bancaria –desde 1947 hasta 1958, con algunos tiempos de ausencia–, que tendrá a su cargo como catedrático titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales. Ferrero, sin embargo, no fue solamente un profesor más de esta Facultad, sino, formalmente, su fundador, dado que bajo su decanato se procede a la reforma que fusiona el Instituto de Comercio con la Facultad de Ciencias Económicas, cuyo primer decano, en los años 1930, había sido Víctor Andrés Belaunde. El decanato de Ferrero dura entre 1942 y 1948, pero su período de mayor actividad fue hasta 1945, dado que luego se vio involucrado en cuestiones gubernamentales, algo que reseñaremos en la siguiente sección. Para entender tanto el rol de Ferrero en la Universidad Católica, como el significado de ser catedrático de Ciencias Económicas en el Perú de la década de 1940, es necesario comprender el estado de la profesión en el momento.

³ Ver Clausen (2021); Castillo (2021). De estos textos se extraen varios datos sobre el desarrollo de la profesión de Economía en la Universidad Católica en estos años.

La cátedra de Economía Política se creó en el Perú en 1875 en la Universidad de San Marcos, bajo la batuta del francés Paul Pradier Foderé, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de esta universidad. Aunque la Guerra con Chile frustró el desarrollo inicial de la escuela, la forma de enseñanza de economía que cuajó en ese tiempo fue una donde esta disciplina se reconocía como parte de las ciencias de administración del Estado. Aunque en la lección inaugural de Pradier Foderé se puede ver rasgos de una doctrina economicista —influencias de Jean Baptiste Say combinadas con el higienismo social de la época—, esta termina por estar en función a la administración pública, de manera que los primeros economistas llevaban tantos o más cursos de jurisprudencia o finanzas que de economía política. La situación del economista y su especificidad se empieza a discutir hacia la década de 1920, marcada por la introducción del marxismo y el análisis de clase, así como por nuevos textos europeos de economía política. Institucionalmente, la creación de la Facultad de Ciencias Económicas en San Marcos en 1928 fue un avance en la diferenciación de la profesión, aunque aún compartirá casa con profesiones como contabilidad, comercio, etc. (Contreras & Gruber, en prensa). En estos años, otro percance político detendría el avance del estudio de la Economía en San Marcos, dado que la universidad fue clausurada en los años 1930 en el contexto de las revueltas apristas y la represión militar. Esta clausura de San Marcos, así como el creciente mercado para «economistas» hicieron que la novel Universidad Católica abriera su Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en 1932.

La educación en economía en la Católica tuvo un componente de economía política clásica (no marxista) y la usual (para la época) presencia de cursos de jurisprudencia, geografía e historia, entre otros. Los primeros tres decanos, por ejemplo, eran egresados de jurisprudencia de San Marcos. Ferrero marcará una suerte de discontinuidad: aunque no era economista y sus métodos se alejan aún de lo que se conocerá después como economía moderna, su formación como ingeniero puede estar detrás del proceso que empezó a alejar la enseñanza de la economía de aquella del derecho. Aunque ya había avances que incorporaban un énfasis en lo comercial, como la inauguración de una Escuela (luego Instituto) Superior de Comercio, y una reforma de las asignaturas en 1938, acaecida por la preocupación sobre la colocación de egresados de la carrera, será durante el decanato de Rómulo Ferrero cuando se aplique una reforma importante que estableció una frontera más clara entre los temas políticos y jurídicos, y los económicos y comerciales. En 1944, se renombra la facultad como de Ciencias Económicas y Comerciales. Es importante mencionar que aún se estaba lejos de una con-

cepción moderna de economía positiva o neoclásica, en contraposición a la economía política. El entorno de la Universidad Católica en aquella época aún era impermeable a la penetración de doctrinas económicas marxistas, mientras que el keynesianismo recién empezaba a tomar forma. Precisamente, Ferrero estuvo a cargo de cursos que podemos llamar más propiamente económicos y aplicados, como Economía Agraria —que se dictó hasta 1942, cuando Ferrero se desentiende en parte de esta problemática para dedicarse a temas de orden macroeconómico, como veremos— y Economía Monetaria, donde se enfatizaba el análisis del rol del patrón oro, los riesgos inflacionarios y diferentes sistemas monetarios.

Así como el éxito en los círculos agrarios vinculó a Ferrero con las élites exportadoras, su rol universitario le dio otro orden de legitimación, lo mismo que influencia en currículos y temas de investigación que se producían en la Universidad Católica —en lo cual posteriormente también tendrá un importante rol en la Universidad del Pacífico—. Hacia la década de 1940, Ferrero hará la transición entre experto en temas agrícolas y experto capaz de una lectura general de la situación económica del país. Será precisamente su exposición en la lección de apertura de año académico en 1942 —en calidad de decano de Ciencias Económicas— la que inaugurará su nuevo *expertise*, uno que lo llevará pocos años después al Ministerio de Hacienda del país.

Antes de pasar a comentar aquel episodio central en la vida de Ferrero —su rol en el Gobierno de Bustamante y Rivero—, veo importante reseñar el texto de la lección inaugural mencionada, titulada *La realidad económica nacional*⁴, que contiene claves relevantes para su derrotero posterior. Este texto, en cierto sentido, es una aplicación general de las tesis agrícolas desarrolladas por Ferrero en sus investigaciones previas, pero también avanza más claramente en una visión de políticas para superar la postración económica del país que describían sus anteriores textos. Un gesto central es la caracterización de la economía peruana, marcada tanto por la primacía de la agricultura (que emplea a la gran mayoría de peruanos) como por la desigualdad entre la costa y la sierra (que emanaba de sus productividades diferenciadas), como una economía «juvenil», en vez de «colonial». Esto quiere decir que, a diferencia de lecturas como la de Mariátegui y de otros, que destacaban que el atraso peruano era efecto de una herencia colonial de semifeudalidad, Ferrero más bien lo veía como un proceso algo más natural: dadas las condiciones de escasez, el Perú debía acumular capital y diversificar su agricultura —dentro de límites racionales— para finalmente proceder a una industrialización

4 Publicado con ese título en 1942 (en Lima, por la editorial Lumen).

que permitiera resolver la escasez. Una vía hacia la industrialización que, sin embargo, debía ser vedada, era la autarquía que genera un excesivo sufrimiento; en cambio, la promesa de la reanudación del comercio internacional tras la Segunda Guerra Mundial debería ser enfrentada de manera inteligente para llevar a cabo mejoras en la economía nacional. En este sentido, Ferrero sigue la trama que su argumento sobre la escasez de tierras implicaba tanto para la lectura de realidad peruana como para su transformación. En esto, no solo vemos una polémica algo más explícita (en un texto que, por otro lado, utiliza los hechos positivos y el estilo técnico en abundancia), sino también, como se mencionó previamente, la temprana definición de una forma argumentativa sobre el tipo de desarrollo y de intervención económica que son deseables.

Política fiscal y economía nacional: Ferrero en el Gobierno

Rómulo Ferrero tuvo un rol importante en el Gobierno del Frente Democrático Nacional liderado por José Luis Bustamante y Rivero entre 1945 y 1948. Fue ministro de Hacienda y Comercio en dos ocasiones (1945 y 1948) y de Agricultura (1948), así como asesor de la presidencia (1946). Para comprender tanto los efectos como el significado de su actividad gubernamental, es necesario presentar un breve contexto de la época: un momento bisagra en varios sentidos (internacional, demográfico, ideológico) para el país y el mundo.

La economía peruana durante la Segunda Guerra Mundial fue afectada de maneras contradictorias⁵. Por un lado, los mercados se cerrarían progresivamente con la ampliación de las hostilidades; por otro, los precios de materias primas, sobre todo minerales y caucho, tendrían un crecimiento importante. Sin embargo, el alineamiento de Latinoamérica con el esfuerzo bélico de los Aliados haría que el Perú terminara vendiendo a precios controlados sus materias primas, lo que redujo sus márgenes potenciales. La balanza comercial, por otro lado, seguiría siendo favorable al país, ya que la guerra también tendría como efecto una reducción de las importaciones. La situación global, así como en tiempos de la Gran Depresión, llevó a un relativo retroceso de la inversión privada tradicional (exportadora y comercial), que no encontraba nuevas colocaciones rentables. Esto tuvo dos efectos: una acumulación de reservas en bancos y una mayor participación del Gobierno para cerrar brechas de inversión. El Gobierno invirtió tanto en obras de infraestructura y de defensa militar (en relación al conflicto con Ecuador de 1941), como en la facilitación de créditos para la industria, la cual, aunque limi-

⁵ Ver Thorp & Bertram (1978); Portocarrero (1983); Hampe (1995).

tada en sus posibilidades de importación de bienes de capital, se podía beneficiar de la protección de facto que la guerra generaba. El activismo gubernamental fue fundamentalmente financiado con déficits, en parte a través de la emisión monetaria, la cual –al igual que en la década de 1930– no redundó de inmediato en inflación, dada la retracción de la demanda⁶. Adicionales controles de precios –herramienta usual de la época– mantuvieron una inflación relativamente baja, así como un tipo de cambio estable.

Sin embargo, el fin de la guerra implicó importantes desafíos y un reajuste para las economías del globo, que la economía peruana tuvo también que afrontar. La principal amenaza a nivel macroeconómico fue la manifestación de presiones acumuladas durante los años de la guerra, como las demandas de importación diferidas, que amenazaban con agotar las reservas internacionales del país; asimismo, presiones inflacionarias se empezaron a manifestar impulsadas tanto interna como externamente. Ante esto, el saliente Gobierno de Prado en 1945 optó por proceder con medidas de control de cambios y restricción de importaciones, así como continuar con el control de precios, para tratar de regular la avalancha de demanda por divisas. Estas medidas, junto con la obligación a los exportadores de entregar al Gobierno las divisas conseguidas por ellos para su redirección hacia la importación, configuraron un sistema intervencionista como respuesta apresurada a las presiones de la época, sistema que debía ajustarse, reglamentarse y justificarse. El Gobierno por venir debería enfrentar aquella tarea, pero tanto el contexto ideológico como el político presentaban incertidumbres.

El año 1945 se presentaría como una primavera democrática en el Perú –a pesar de que en las elecciones no votaban analfabetos ni mujeres–: se permitió la participación electoral de partidos masivos, pero proscritos, como el APRA; asimismo –a diferencia de anteriores elecciones– parecía haber condiciones para una contienda electoral limpia. El prestigio global de la democracia, y las incertidumbres del nuevo momento político para todos los actores involucrados, llevaron a un consenso alrededor de la candidatura de José Luis Bustamante y Rivero, que ganó holgadamente junto con el APRA, partido este que dominaría el parlamento de la República. La plataforma de Bustamante expresaba un compromiso con la democracia, el desarrollo y la justicia social, pero detrás de este aparente consenso se escondía un ajedrez político de intereses contradictorios e interpretaciones diversas sobre cómo llegar a estos objetivos y cuál era la prioridad entre ellos.

⁶ Ver Portocarrero (1981), sobre el «descubrimiento» de la financiación monetaria en el Perú en la década de 1930.

Para efectos prácticos de este texto, podemos reducir a tres los actores políticos del momento: el APRA (que dominaba el Congreso, pero también tenía influencia sindical importante), la oligarquía (hay que recordar que la élite económica se encontraba muy concentrada en el Perú de la época, por lo que el término oligarquía la describe en forma adecuada) y el entorno de Bustamante en su Gobierno. El APRA, como bien describe Portocarrero, se encontraba en una situación ambigua. Por un lado, su éxito político llevaba al aumento de las expectativas de justicia social y redistribución, pero, por otro, para ganar espacio político, Haya de la Torre buscó matizar su programa original y asumió el mantra de «no quitar riqueza, sino crearla». Aunque hubo un compromiso del APRA por no desairar las expectativas creadas, no había coherencia respecto a los mecanismos adecuados para satisfacerlas, y se limitó la estrategia redistributiva. Por otro lado, aunque la oligarquía (tanto exportadora como comercial) dio la bienvenida al régimen de Bustamante, buscaba una serie de correcciones al camino económico previo. Los exportadores e importadores coincidían en la necesidad de una liberalización de los controles, aunque los últimos también querían mantener un tipo de cambio estable. La élite económica, en suma, buscaba imponer una visión de desarrollo que tratara de re canalizar la revolución de expectativas que se vivía; sin embargo, tenía relativamente menos poder político que antes, y menos coherencia ideológica. En esta disputa, el Gobierno de Bustamante aparecía atrapado en el medio, sin una alternativa propia ante la creciente presión económica.

El primer intento de mediación se presentaría en el gabinete inaugural del Gobierno —del cual el APRA se ausentaría—, liderado por Rafael Belaunde con un anunciado perfil técnico independiente. La figura de Rómulo Ferrero como ministro de Hacienda, un joven catedrático de 38 años, podía leerse en aquellos años de distintas maneras. Sus conexiones con el sector agroexportador eran evidentes, algo que la historiografía ha enfatizado, por lo que lo ha leído sobre todo como un interprete orgánico a los intereses de la oligarquía⁷. Sin embargo, Ferrero también tenía otras conexiones que pueden matizar la afirmación anterior, por ejemplo, una conexión con el espacio académico, asimismo su involucramiento en el movimiento de laicos católicos y su perfil profesional, que lo acercaban al ideal del grupo de Bustamante y Rivero. En este sentido, al menos en 1945, no era muy claro cuál podría ser la línea económica que emanase de Ferrero, porque, así como existía su ya reseñada cercanía a intereses agrarios, sus textos podían también interpretarse como favorables a la industrialización (dadas las restriccio-

⁷ Ver Portocarrero (1983); Malpica (1964); Thorp & Bertram (1978).

nes de tierra cultivable) y a medidas redistributivas como la implementación de impuestos progresivos (para resolver el déficit), así como su conocimiento de que el fin de la Guerra Mundial significaba un punto de quiebre histórico (Ferrero, 1943, pp. 586-608).

La primera presentación de Ferrero en el Senado en agosto de 1945, rotulada por los medios como una «bomba atómica», rápidamente romperá la ilusión de un consenso nacional y polarizará el debate⁸. Aunque reconoció las expectativas de justicia social e industrialización, su énfasis estaría –debido a que su presentación fue profusa en estadísticas nacionales que mostraban problemas presupuestarios– en la corrección de los déficits de los años previos. En respuesta a los senadores, Ferrero insistió en que no era prudente financiar inflacionariamente el gasto público, y llamó a la prudencia y el gradualismo respecto a las inversiones para el desarrollo⁹. El sector liberal de la prensa reseñó como una grata sorpresa la «serena y concreta» presentación del ministro, que apareció en caricaturas como una persona honesta que va a cerrar el bolsón de gasto irresponsable¹⁰. Mientras tanto, otros sectores –no limitados únicamente al APRA–, tanto en el Senado como en la prensa, criticaron la poca visión de Ferrero, que debería buscar frenar el ímpetu «revolucionario» que debía tener el Gobierno al mostrar un cuadro sombrío de las finanzas públicas¹¹.

El debate en el Senado pronto se volvería un debate público, lo que nos permite ver no solo las posiciones políticas y los intereses de los distintos actores, sino también el contexto ideológico de la época, los argumentos económicos que se esgrimieron para interpretar aquel momento de incertidumbre. En general, es visible que ya se empezaba a plantear la discusión en los términos de economía ortodoxa y economía moderna (luego será llamada heterodoxa o se le dará otro tipo de calificativo), donde «moderna» hacía referencia sobre todo a las ideas keynesianas, aunque aún no muy bien definidas. Un artículo en *La Prensa*, de Emilio Barreto, partía de la delegación peruana de Bretton Woods y planteó justamente el contraargumento técnico del sector «keynesiano». Este texto sostenía que la «técnica financiera moderna» hace posibles medidas de control de la inflación sin abandonar los objetivos prosociales de pleno empleo, aumento de ingresos y

⁸ Senado de la República, diario de debates (20 de agosto de 1945), Ferrero, R., presentación del ministro de Hacienda y Comercio.

⁹ *Boletín Diario de Jornada* (26 de agosto de 1945), Ferrero, R., «Lo que dijo el ministro de Hacienda».

¹⁰ *La Prensa* (22 de agosto de 1945), editorial; *Jornada* (21 de agosto de 1945), caricatura.

¹¹ Fuentes periodísticas y declaraciones del Senado (*La Tribuna*, 21 de agosto de 1945; Senado de la República, diario de debates, 20 de agosto de 1945).

explotación de recursos¹². Estas medidas eran: control de precios, restricción de crédito e impuestos localizados antiinflacionarios, entre otras. En este sentido, Barreto criticará el ajuste que Ferrero proponía y señalará la necesidad de discriminar entre gastos superfluos, que debían eliminarse, y gastos productivos o reproductivos, que no afectarían a la inflación y eran necesarios para el desarrollo de la economía.

Un elemento de esta confrontación entre lo ortodoxo y lo moderno se refería también al componente técnico de la exposición de Ferrero. Como se mencionó, su talante «técnico» había sido constantemente destacado con anterioridad, algo que la prensa liberal hizo también con respecto a la presentación de datos ofrecida. Sin embargo, los opositores a Ferrero criticarían precisamente su técnica, calificándola como «meramente hacendaria», no económica. Esta distinción entre lo «hacendario» (también se usaba el término «finanzas») y lo «económico» es un argumento que se puede encontrar en Haya de la Torre –y en Mariátegui– en la década de 1930 para referir la ausencia de una visión más completa de la economía, por ejemplo, la dimensión de clase (ver Contreras & Gruber, en prensa). En 1945, este argumento también había ganado una dimensión keynesiana, al criticarse –como lo hizo Barreto en el artículo referido– el símil entre el presupuesto público y el hogar doméstico, falacia de composición que Keynes denunció en su ataque a la *treasury view* ortodoxa en los años 1930¹³. En este sentido, la visión hacendaria veía en los déficits desbalances a ser cerrados, mientras que la idea moderna consideraba que estos –en caso de estar orientados a lo productivo o lo reproductivo– generaban inversión que creaba los ahorros que podrían cerrar el déficit sin ahogar la economía. En esta misma línea, en respuesta a la segunda presentación de Ferrero en el hemiciclo del 27 de septiembre –esta vez con menos datos y más pronóstico–, el senador socialista y experto en estadística Arca Parró reclamaría que Ferrero se limitaba a dar «una lección de economía inicial» y se mostraba falto de datos, detalles y estadísticas¹⁴. El reclamo de Arca Parró era por el uso de cuentas nacionales que pudieran producir una medida del producto potencial de la economía peruana. Esto permitiría abrir espacio a políticas keynesianas respecto a cuánto se puede estimular la economía. Obviamente, Ferrero

¹² *La Prensa* (21 de agosto de 1945), Barreto, E. G., «La exposición del ministro de Hacienda».

¹³ Ver Skidelsky (2005); Carter (2020); respecto a las continuas polémicas de Keynes contra la mirada del Tesoro Británico respecto a las soluciones a la crisis de la década de 1930. La crítica a esta falacia también se conoce como paradoja del ahorro, en la cual la austeridad gubernamental, en vez de reducir el déficit, genera más déficit al afectar el funcionamiento de la economía y, por tanto, el ingreso de recaudación.

¹⁴ Senado de la República, Secretaría (2 de octubre de 1945), senador Arca Parró, intervención.

no podía producir estas estadísticas en poco tiempo, pero la crítica refleja esta disputa respecto a lo técnico y al significado del saber económico. La confrontación aquí es de sumo interés, ya que vemos cómo el argumento de los límites de la economía peruana que desarrollaba Ferrero desde finales de la década de 1930 choca aquí con otro discurso y otro saber técnico respecto a cuáles son los límites de la economía del país. Más adelante, veremos cómo esto se desarrollará en un argumento sobre las vías al desarrollo al que la economía peruana podía aspirar.

La postura de Ferrero frente a estas críticas –a menos de tres meses de su primera gestión en Hacienda– estuvo en considerar concesiones a las demandas desarrollistas y el intervencionismo, pero con defensa del objetivo de balance presupuestal. Por ejemplo, frente a un memorándum de la CCL que demandaba una pronta liberalización de las importaciones, Ferrero fue claro en que esto solo podía hacerse gradualmente o sería contraproducente, incluso para los propios importadores¹⁵. Asimismo, él referirá su acuerdo con lord Keynes y la importancia de la inversión, pero enfatizará que no se puede importar recetas hechas para otras latitudes y que el Perú no solo es diferente a los países del norte, sino a otros latinoamericanos, que optaron por déficits elevados. Para Ferrero, la financiación del desarrollo pasaba por crear un mercado de deuda interno, mercado que solo sería posible tras un saneamiento de las cuentas fiscales y el fortalecimiento de la moneda nacional. En este respecto, una influencia importante en Ferrero parece venir del profesor Bruno Moll (1885-1966), quien en 1942 –en coautoría, curiosamente, con un joven Emilio Barreto– había denunciado que el financiamiento monetario del Gobierno terminaría tarde o temprano en inflación¹⁶. Moll tampoco veía posibilidades heterodoxas para atajar la inflación, y sugirió –en 1945 finalmente se empezaba a realizar su pronóstico– no arriesgar en controles de precios y gastos gubernamentales, aunque fueran productivos, al menos no en el Perú¹⁷.

Tras recibir críticas de la mayoría del parlamento a la exposición de su plan económico, Ferrero renunció al ministerio el 3 de octubre de 1945, dado que

¹⁵ Comunicación del Ministerio de Hacienda al presidente de la CCL (*La Prensa*, 6 de septiembre de 1945).

¹⁶ Bruno Moll era uno de los pocos economistas con formación en el país. Exiliado de Alemania –donde era profesor titular y una eminencia en los temas monetarios– por el nazismo, vino a parar al Perú en 1936. En los años 1940, ya era profesor y comentarista establecido de temas económicos en el país. La escuela económica que seguía, sin embargo, era la subjetivista (austriaca), bastante alejada del keynesianismo, entonces en boga (ver Manco Zaconetti, 2019).

¹⁷ *La Prensa* (28 de septiembre de 1945), Moll, B. «¿Cuál debe ser la política económica inmediata del Gobierno?»

no veía acuerdo posible con el legislativo. Esto precipitó la renuncia del gabinete Belaunde en pleno. Como colofón a este drama, Ferrero no dejó inmediatamente los reflectores públicos y fue parte de una breve discusión política. El nuevo ministro de Hacienda, Carlos Montero, a los pocos días de juramentar llevaría a la Cámara de Diputados tres proyectos de ley (proyectos específicos sobre el BCRP, su ley orgánica y la reorganización del Tesoro), algo que fue celebrado por el APRA –y un sector de la prensa– como medidas concretas y alineadas con el sentir político del momento. Ferrero salió entonces a la prensa a señalar que esos tres proyectos eran, en lo integral, propuestas que dejó en su gestión. El diario *La Prensa* usó esta polémica para atacar la hipocresía del APRA, en lo que sería uno de los primeros de muchos enfrentamientos que tendrán a lo largo de estos años. Más allá de un juicio moral, la situación reflejaba la dificultad del APRA para proponer un programa de gobierno económico concreto, más allá del Congreso Económico Nacional¹⁸ –la clásica demanda aprista de crear un senado funcional para consensuar políticas económicas– y su insistencia en tratar de mantener el poder adquisitivo de la clase popular.

El testimonio de la postura económica sostenida por Ferrero se verá resumido en *La política fiscal y la economía nacional*, publicado en 1946, texto que reeditamos en el primer volumen de esta colección¹⁹. Este libro es una versión ampliada de su lectura de la situación del erario público, así como de su visión de la política económica que el país podía llevar a cabo; en él, Ferrero incluye reflexiones y críticas a las posturas contrarias²⁰. Comentarios críticos en la prensa especializada y en general fueron positivos respecto a la coherencia, claridad y contenido científico del texto, pero persistieron las críticas desde las nuevas corrientes económicas –en referencia no solo a Keynes, sino también a Beveridge–, críticas que señalaban que la lectura de Ferrero, aunque balanceada, era más cercana a la *treasury view* que la de Keynes y planteaba más un «Estado gendarme» neutral y austero que uno adecuado para naciones en evolución²¹. Además del ya

¹⁸ El Congreso Económico Nacional que Haya de la Torre proponía desde 1931 implicaba la creación de un órgano de estudio (y eventual intervención) de la economía vista desde las distintas posiciones de «las fuerzas vivas» de la economía (trabajadores, empresarios, capital extranjero).

¹⁹ Ver en el presente tomo I.

²⁰ La influencia de Ferrero siguió vigente tras su ausencia en el gabinete, dado que, desde la segunda mitad de 1946, fue nombrado asesor económico presidencial. En este cargo, tuvo opiniones tanto respecto al Congreso Económico Nacional como al Plan de Acción con el cual el Gobierno trató de reactivar la economía en 1947. Sus sugerencias como asesor fueron consistentes e hicieron referencia al libro publicado.

²¹ *La Prensa* (1946; recorte sin fecha, encontrado en los documentos de R. Ferrero), Larrañaga, P., reseña; *Revista Estadística Peruana* (julio de 1947), Kürbs, F., reseña a *La política fiscal y la economía nacional*.

mencionado énfasis en el balance presupuestal, Ferrero también hará referencia en este libro a las expectativas económicas de la clase trabajadora y a la política de beneficios sociales, tema que será largamente estudiado por él en la siguiente década. Su argumento sería que «no debe exagerarse» las expectativas obreras, que se debería evitar un «cambio brusco y perturbador» de las relaciones de producción entre capital y trabajo, y más bien buscar preservar la armonía vía cambios y aumentos salariales graduales, tanto como beneficios sociales excesivos. Porque estos podrían ser contraproducentes si no se respetaban los límites de la economía y se generaría, no solo inflación, sino también «ausentismo», término que en la época se refería a que los trabajadores, en vez de aumentar su productividad con un mayor salario, se limitaban a trabajar menos²².

Los episodios discutidos nos muestran cómo se va reconfigurando el debate económico y político tras la Segunda Guerra Mundial. Como señala Portocarrero (1983) en su análisis de la economía política del momento, la posibilidad de un liberalismo que elimine los controles (de precio y cambio) y ajuste el presupuesto público para acabar con la inflación no solo estaba fuera de sintonía con el *Zeitgeist*, sino que no empataba con los intereses y expectativas mayoritarios que hubieran sido directamente afectados de darse estas políticas. Los cables internacionales que llegaban al Perú mostraban un avance importante del socialismo —el triunfo laborista en el Reino Unido y la persistencia del New Deal en Norteamérica, así como medidas políticas redistributivas y reactivadoras en gran parte de Europa, además del prestigio ganado por la Unión Soviética—, algo que, visto retrospectivamente, se ve reflejado en las grandes transformaciones en la concentración de propiedad, en los impuestos a la renta y las sucesiones, que se cristalizaron globalmente en el contexto de 1945-1950 (Piketty, 2019)²³. La historiografía ha mostrado cómo las élites económicas en el Perú trataron de poner coto a este reformismo de múltiples maneras, entre las cuales la principal fue el acoso político al Gobierno, sobre todo en la búsqueda de romper las relaciones entre este y el APRA, al aprovechar la inestabilidad política que trajo finalmente el golpe de Estado de Odría, Gobierno autoritario que restableció el liberalismo como forma de política economía en el Perú

²² Argumentos como estos se verán reflejados en diarios —como *La Prensa*— o semanarios —como *Vanguardia*— en 1947, cuando esta prensa aumentó su presión sobre el Gobierno (ver Portocarrero, 1983).

²³ Piketty reseña cómo la expropiación, nacionalización, tributación progresiva a la riqueza, herencia e ingresos, así como la inflación terminaron transformando radicalmente el mundo capitalista hacia uno de economías mixtas y social democráticas.

(ver Portocarrero, 1983). Sin embargo, es también importante observar –y una inspección de la trayectoria intelectual de personajes como Rómulo Ferrero precisamente nos ayuda a aquello– cómo este contexto de 1945 inaugura también un momento de redefinición argumentativa del liberalismo en el país, proceso que se enlaza con desarrollos similares que ocurrían en otras partes del mundo y que afectaron también la forma como se concibieron los intereses de los distintos sectores y facciones en pugna.

La figura de Pedro Beltrán surge entonces como la de representante e instigador, tanto de las estrategias de presión como del intento de pensar un nuevo liberalismo para las condiciones a las que se enfrentaban el Perú y el mundo. En esto fue central el uso de sus redes y de su periódico, *La Prensa*, en la disputa por la hegemonía. Una figura como la de Ferrero, aunque menos central y prominente –tras su breve paso gubernamental–, tuvo especial importancia en esta reinención del pensamiento económico liberal en el país precisamente por sus vínculos difusos con distintos sectores e ideas, vínculos que fueron importantes en la búsqueda de formas nuevas en enmarcar y legitimar –económica y políticamente, pero también en lo moral y religioso– las políticas de defensa de la propiedad privada, la disciplina fiscal y la solidez monetaria que representa el liberalismo. En las siguientes secciones, veremos el rol de Ferrero en las distintas transformaciones del discurso económico en el país a través de los distintos espacios institucionales –en y fuera del país– que ocupó a lo largo de su carrera: la CCL, el BCRP, la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV), la Caja de Ahorros de Lima, el Banco de Crédito, la Universidad Católica, la Universidad del Pacífico, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp), la Sociedad Mont Pelerin, etc.

Libre cambio, impuestos y beneficios sociales: Ferrero desde la Cámara de Comercio de Lima hasta la Sociedad Mont Pelerin

El destino o la coincidencia hará que el Gobierno de Bustamante y Rivero, ya acosado políticamente por todos los frentes, caiga cuando Rómulo Ferrero estaba nuevamente a la cabeza del Ministerio de Hacienda. Ferrero había fungido en varios puestos tras su primera cartera: asesor presidencial, presidente de la delegación peruana a la conferencia de empleo y comercio de La Habana entre 1947 y 1948, y ministro de Agricultura en 1948–. Una importante diferencia entre el inicio y el fin de su Gobierno, es que en este período Bustamante y Rivero gobernaba sin Congreso, por lo que las propuestas de Ferrero pudieron hacerse leyes vía decretos supremos. El más trascendental de estos proyectos fue la disponibilidad

de 35% de las divisas para ser comercializadas por los exportadores fuera del control de cambio de 6,5 soles el dólar. Esto significó la primera gran mella al sistema de control y un estímulo importante tanto a los exportadores (que aumentaban sus ganancias) como a los importadores (que conseguían más divisas).

El golpe de Odría sobrevino a los pocos meses. La influencia de los grupos económicos en su Gobierno –aunque no sin ciertos conflictos–, sobre todo la de Pedro Beltrán, que ocupará de inmediato la presidencia del BCRP, llevará a un avance acelerado de la liberalización de la economía, hasta que en noviembre de 1949 se logre finalmente acabar con el régimen de control de cambios. Ferrero, a pesar de ser parte del Gobierno depuesto –y por tanto, blanco de duras críticas de parte de Odría en sus primeros discursos²⁴–, reclamó la paternidad de la política de liberalización del cambio, y señaló que su propuesta en 1948 fue un primer paso –antes que una restricción más– hacia tal liberalización²⁵. En efecto, en las siguientes décadas, Ferrero defendió, desde un rol orgánico como asesor económico de la CCL, la libertad de cambio, los presupuestos balanceados y el control de la inflación.

A mitad de 1949, Ferrero fue contratado por la CCL como cabeza de su recién creado Departamento de Estudios Económicos, el cual consolidaba el rol que había adoptado la cámara desde la década de 1930: analizar, comentar y sentar su posición sobre asuntos económicos nacionales, sobre todo a través de su boletín mensual, luego semanal (ver Basadre & Ferrero, 1963). Aunque muchas veces sin crédito explícito, la pluma de Ferrero estuvo detrás de la mayoría de las comunicaciones al respecto de la CCL, que consolidará su posición librecambista y ortodoxa, claramente alineada con los intereses de sus asociados, pero también en busca de una legitimidad técnica y de justificarse en relación a los intereses nacionales de desarrollo. Como se mencionó, ya desde el Gobierno de Bustamante y Rivero, la CCL apostó por la liberalización, junto con figuras como Pedro Beltrán, Augusto Gildemeister y Pedro Roselló. Y, tras el golpe, la presión irá hacia una liberalización inmediata. En este contexto, el Gobierno opta por contratar una misión norteamericana de técnicos para que diera un diagnóstico y recomendaciones para la economía peruana: la Misión Klein. Gonzalo Portoca-

²⁴ Congreso de la República (27 de julio de 1949), «Mensaje a la nación del presidente del Perú, general Manuel A. Odría Amoretti» (recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1941-1960/files/mensaje-1949.pdf>).

²⁵ Archivo personal de Rómulo Ferrero (1952), carta a Jorge Basadre. Asimismo, en sus textos posteriores respecto al tema, Ferrero insistió siempre en que él había iniciado la liberalización y la (re) instauración del tipo de cambio flotante en el país.

rrero señala la cercanía de esta misión con los intereses oligárquicos –dado que fue recomendada por el propio Beltrán–, pero también muestra cómo Odría, al optar por ella, trata de crear una distancia, aunque fuera simbólica, con el sector empresarial doméstico, y decide finalmente la liberalización con la justificación de una misión técnica, independiente y extranjera. Tras la publicación del informe final de la Misión Klein en noviembre de 1949 y de la aplicación de los cambios por el Gobierno, la CCL publicó en la prensa su satisfacción con el resultado, y destacó que siempre propuso aquellas medidas.

El ascenso de Odría fue posibilitado por la ofensiva ideológica de las élites económicas, la cual se orientó contra el APRA y el comunismo –en lo cual Eudocio Ravines, excomunista, tuvo un rol estelar– al saber que sus intereses económicos respecto al libre cambio y el libre movimiento de precios no tenían correlato –al menos inmediato– con los de la mayoría de la población. Sin embargo, como se mencionó, desde 1945 empezó también un intento de disputar la hegemonía de la imaginación económica del país, sentar posiciones y ocupar el debate público sobre temas económicos, que globalmente se transformaba en un terreno hostil a las posiciones liberales. Aquí Ferrero cumplió un rol central, mucho menos visible que el de Beltrán –que llegó a ser primer ministro–, pero más profundo y difuso a través de la CCL y otras organizaciones de las que toma parte. No solo reiteraría su defensa de argumentos establecidos (moneda estable, presupuesto equilibrado, libre cambio), sino también buscaría nuevos argumentos, un nuevo lenguaje que llegue más allá de los espacios de las élites en la descripción de los problemas económicos.

Durante el Ochenio de Odría, la CCL se centró en defender el régimen de libre cambio, señalar a la inflación como el mayor riesgo, así como vigilar el avance de impuestos y leyes sociales. La CCL no solo estaría observando la situación nacional, sino también atendiendo las evoluciones internacionales, sobre todo latinoamericanas, a través de su relación con el Cicyp, una asociación latinoamericana de intereses empresariales, que tuvo su reunión plenaria en Lima en noviembre de 1952. Ferrero mismo será asesor de esta asociación y viajaría a reuniones internacionales en las siguientes décadas. Llegó a ser presidente de Política Económica de la Cicyp. Él y la CCL tendrían cercanía también con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que empezaba cierto activismo en Latinoamérica –en parte por la irrelevancia en el contexto euroamericano del Plan Marshall–, en particular en el Perú en 1948 frente a la crisis del control de cambios (Fajardo, 2022). La CCL, en particular, fue felicitada por el FMI en una misión en 1952, mientras el propio Rómulo Ferrero recibió una invitación para ser considerado

para el puesto de director del FMI en el hemisferio occidental en 1956, importante posición que Ferrero terminó declinando por motivos familiares²⁶.

En las memorias de la CCL escritas para el período entre 1939 y 1963 por el propio Ferrero, esta institución señala cómo en el período de Odría no hubo importantes aumentos de impuestos y cómo aconsejó contra varios proyectos (1950, 1951, 1954), por lo cual tuvo éxito en su *lobby*. Asimismo, la CCL sentó su posición con respecto al aumento de los beneficios sociales. Aunque apoyó la creación del Seguro Social en 1949, posteriormente criticó el aumento de dichos beneficios, a los que veía como «un conjunto frondoso de medidas inorgánicas», y llamó a la medida (Basadre & Ferrero, 1963).

La obra de Ferrero, en esta década, estará en gran parte manifiesta en los boletines de la CCL, que se publicaban semanalmente en periódicos de gran tiraje, como *La Prensa*. Sin embargo, sus trabajos más importantes fueron entonces sus investigaciones sobre los beneficios sociales en el Perú, primero en coautoría con el experto norteamericano Arthur J. Altmayer, luego actualizadas por Ferrero varias veces. En esta selección, incluimos una versión compacta del estudio publicada en 1957 y titulada «La realidad económica de los beneficios sociales»²⁷. El objetivo de este texto era medir el coste que implican las leyes sociales y su estructura; la conclusión es la ya mencionada crítica a las leyes sociales promulgadas y la demanda de crear un todo orgánico y medurado. La postura de reforma tomada por Ferrero nos hace reflexionar sobre cómo estaban totalmente fuera del radar medidas radicales como la eliminación de los beneficios o enfrentarse a la legislación social. La discusión está en la naturaleza de las leyes sociales, su justificación moral, algo que veremos en la siguiente sección, y su extensión.

Es importante evidenciar la infraestructura institucional detrás de la argumentación económica desplegada por la CCL y por el propio Ferrero. Además de la constitución del Departamento de Estudios Económicos en 1949, Ferrero estuvo al mando de la Oficina Independiente de Estudios Económicos y Sociales, constituida en 1954 con financiamiento de no solo de la CCL, sino también de la SNA, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Sociedad Nacional de Minas y Petróleo, los bancos comerciales de Lima y las compañías de seguros, en otras palabras, el sector económico en pleno. Este convenio, renovado cada tres años hasta entrada la década de 1960, permitió a Ferrero estudiar –de acuerdo con lo acordado entre las entidades que lo financiaron– la legislación social e impositiva

²⁶ Archivo personal de Rómulo Ferrero (27 de enero de 1956).

²⁷ Texto incluido en el tomo 2.

a nivel latinoamericano, seguir el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia Económica para América Latina (Cepal), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Cicyp, y asesorar sobre estos temas. Una muestra de dicha investigación está en la respuesta que la CCL dio a las propuestas discutidas en el congreso de ministros latinoamericanos de hacienda en Quitadinha, Río de Janeiro, en 1954. En este célebre conclave de la OEA, la Cepal –liderada por el argentino Raúl Prebisch– dominó la discusión con su propuesta de una solución a la paradoja del desarrollo latinoamericano basada en ayuda internacional y coordinación para estabilizar precios de exportaciones, así como planes coordinados de desarrollo en la región (ver Fajardo, 2022, pp. 57-63). La CCL respondió con su oposición a un sistema coordinado de precios de exportación y su preferencia por el libre mercado y la inversión privada directa sobre la ayuda internacional, y, finalmente, sostuvo que el desarrollo debe ser «obra de los propios países» con base en sus propios recursos, el fomento del ahorro nacional y el control de la inflación para sus propios planes. Así como en 1945 la particularidad peruana limitaba el uso de herramientas keynesianas de estímulo, vemos nuevamente en 1954 cómo cierto nacionalismo fue el argumento frente al nuevo internacionalismo que la Cepal empezaba a tramitar en Latinoamérica.

También en 1954 Ferrero publica el folleto *La inflación. Sus causas y sus peligros*²⁸, que había sido presentado en la plenaria del Cicyp en Lima en 1952. Este texto se alinea con el objetivo de la CCL de hacer recordar la centralidad de la inflación en los problemas monetarios –de devaluación– que se vivían en el momento. Se buscaba así historizar el proceso económico peruano, defender el tipo de cambio flexible que llevó a una fuerte apreciación del dólar (que pasó de 6,5 a más de 20 soles en 1954) y dirigir la atención hacia los desbalances presupuestales y la presión salarial que generan inflación interna. Pero el argumento de Ferrero no solamente tuvo eco en el Perú, sino que las lecturas sobre el proceso inflacionario –y sus soluciones– hechas desde el país y en Latinoamérica en general –que, a diferencia del norte, experimentaba inflaciones de dos dígitos– fueron de importancia en la construcción de un discurso neoliberal global que empezaba a tener en la inflación el escenario para poner en cuestión el avance del keynesianismo, así como otras variedades de intervencionismo. Ferrero, por ejemplo, participará en la reunión de la Sociedad Mont Pelerin²⁹ –dirigida por Friedrich Hayek– en

²⁸ Incluido en este tomo 1; ver también en el presente tomo «La historia monetaria del Perú en el presente siglo».

²⁹ La Sociedad Mont Pelerin, creada en 1947 por Hayek y que existe hasta la actualidad, es considerada una muy influyente red de intelectuales alineados con el liberalismo. Estos, aunque no

Nueva Jersey en 1958, donde expuso –entre otros temas– sobre la situación de la inflación latinoamericana y cómo se manifestaba a través de controles (de precios), destrucción del mercado financiero (bonos, hipotecas, etc.) y distorsión de los patrones de inversión. La influencia de un discurso liberal latinoamericano en la discusión europea y norteamericana ganó entonces importancia, ya que fue en esta región donde primero se dieron las disputas alrededor de la inflación, disputas que hacia la década de 1970 llevarían a la gran crisis del paradigma económico de la posguerra³⁰. Asimismo, la defensa de Ferrero del tipo de cambio flotante que el Perú adoptó desde 1949 –país que, en ese momento, únicamente junto a Canadá, mantenía un régimen de tipo de cambio flotante en el mundo– y su recomendación para todo país en desarrollo fue original, ya que no era una opción precisamente dominante en la Sociedad Mont Pelerin del momento, donde ideas de un regreso al **patrón oro** persistían. Si bien Milton Friedman ya proponía tipos de cambio flexibles (1953), la posición de los neoliberales peruanos no solo fue previa a la posición de este –o a la de Gottfried Haberler, quien también virará hacia la flotación–, sino que el propio Friedman no necesariamente optó por la flotación para los países en desarrollo (ver Nelson, 2020; Edwards, 2020). Entonces, la popularidad que posteriormente ganó el régimen de flotación en estos círculos se puede ver precedida por la posición de Ferrero en las reuniones mencionadas. En este sentido, vemos cómo el pensamiento económico liberal –así como la innovación económica de la Cepal– no solo funcionó como influencia desde el norte hacia el sur, sino también en sentido contrario.

En la reunión de la Sociedad Mont Pelerin, Ferrero también intervino respecto a los planes de desarrollo desplegados en Latinoamérica. Precisamente, hacia el fin de la década de 1950, la Oficina Independiente de Estudios Económicos y Sociales que él dirigía se centraría en entender los avances de instituciones como la Cepal, y luego en las propuestas de la Alianza para el Progreso, respecto a los planes de desarrollo³¹. Antes que oponerse al lenguaje de la planificación o el

comparten una escuela o doctrina en específico, sí coinciden en su oposición tanto al socialismo como a formas de «liberalismo» de tipo keynesiano.

³⁰ Como señala Margarita Fajardo, el «monetarismo» como estrategia contra la inflación fue primero un término de debate latinoamericano, antes de ser el caballo de batalla de Milton Friedman hacia finales de la década de 1960 (2022, p. 74).

³¹ En la ampliación en 1963 del financiamiento a la Oficina Independiente de Estudios Económicos y Sociales, el convenio suma a los temas a estudiar: i) asesorar las asociaciones de empresas en lo referente a sus intervenciones en el Sistema Nacional de Planificación; y ii) asesoría para la intervención de las empresas en el recién creado Instituto Nacional de Planificación (Archivo personal de Rómulo Ferrero).

desarrollismo, se trató de ofrecer versiones alternativas a los planes que se empezaban a proponer desde Santiago de Chile, sede de la Cepal³². Ferrero publicó en 1957 el texto titulado «Directivas para un programa de desarrollo económico nacional» que hemos incluido en esta selección³³. Esta publicación inicia una serie de intervenciones suyas –y de muchos otros intelectuales– respecto a la forma en que el Perú debería desarrollarse, así como las técnicas y formas en que se debería llevar la planificación. Veremos más adelante cómo esta disputa por la planificación es un debate ideológico de alcance global que tuvo su episodio peruano. En este, Ferrero tuvo un importante rol. Pero, antes de revisar tal momento, es importante observar la inevitable centralidad que la religión –y el catolicismo en particular– tuvo no solo en el pensamiento de Ferrero, sino en las transformaciones de los conceptos de desarrollo y economía, y en la reflexión social en el Perú en las décadas de 1950 y 1960.

Ferrero: Doctrina Social de la Iglesia y liberalismo

Una importante característica de Rómulo Ferrero fue su profunda religiosidad y compromiso católico. En mi lectura, este compromiso tiene influencia en su pensamiento económico, desde los fundamentos filosóficos para entender el orden económico y social hasta la simpatía por ciertas políticas en particular. Este aspecto no ha sido profundizado en lecturas anteriores de la obra de Ferrero (Yepes, 1989; Salazar Larraín, 1994), al ser leído solo como un dato anecdótico, sin mucha relación con la postura liberal de su doctrina económica. Sin embargo, es difícil –y en el caso de Ferrero más aun– pensar el pensamiento económico en el Perú desligado de las importantes transformaciones que sacudieron a la Iglesia católica y su mensaje desde la década de 1930; esto no solo se debe a la impronta católica en general en el país, sino a su influencia en grandes sectores intelectuales, y en instituciones educativas (escolares y universitarias) y políticas (nuevos partidos). Más precisamente, las ciencias sociales en el Perú –incluyendo la economía– vieron afectada su evolución en la manera como la Iglesia (y sus fieles, tanto laicos como sacerdotes) pensó la doctrina social que emana de las enseñanzas cristianas.

³² Es importante mencionar, sin embargo, que Rómulo Ferrero cita aprobatoriamente a la Cepal y a Prebisch con respecto a discusiones sobre inflación. Esto tiene sentido, ya que, como recuerda Fajardo (2022, pp. 81-82), Prebisch, al regresar a la política argentina en 1955, tuvo una lectura ortodoxa y monetarista del proceso inflacionario. Así mismo, se mostraba el espíritu del informe de la Cepal sobre la inflación chilena. Será hacia 1958 cuando empiece a consolidarse la mirada estructural a la inflación que caracterizó a los cepalinos en la década de 1960 y en adelante.

³³ Ver en el presente tomo 1.

Entre estas transformaciones, Ferrero representa una particular búsqueda de relacionar la Doctrina Social de la Iglesia con el liberalismo, posición que lo acercó a ciertas doctrinas ordoliberales, las cuales, aunque desde el protestantismo, buscaban similar combinación.

Hacia inicios del siglo XX, sobre todo a través de las encíclicas papales *Rerum novarum* (en 1891; de León XIII) y *Quadragesimo anno* (en 1931; de Pío XII), la Iglesia católica se enfrentó a las transformaciones que el capitalismo trajo a la sociedad, así como a la crítica socialista dirigida hacia ellas, y buscó establecer una comprensión católica de las mismas, una doctrina social. Esta, en resumen, buscaba posicionarse entre un liberalismo extremo —con un anticlericalismo como parte de su agenda— que no reparaba en las conmociones con las que las fuerzas del mercado sometían a las formas tradicionales de vida, y el socialismo, sobre todo marxista, que postulaba una lucha de clases revolucionaria para acabar con la propiedad privada de los medios de producción, así como para alterar la familia tradicional. La Doctrina Social de la Iglesia se manifestaba en una apertura a organizaciones obreras que propugnaran un salario justo familiar, así como legislación social (seguro y pensiones) y regulaciones. Esto buscaba contener la conflictividad social y dar paso a la armonía entre clases, cada una de las cuales encontraría retribuciones en su lugar social específico. Además de la defensa de la familia, la doctrina de la Iglesia desautorizaba al Estado en el manejo de la economía y defendía la iniciativa privada como la natural. En el caso peruano, la entrada del marxismo en 1920, así como un anticlericalismo presente en seguidores de Sánchez Cerro, entre otros, llevó a una estrategia defensiva de la Iglesia católica, que tuvo como componente la difusión de su doctrina social mediante su cercanía a la cuestión social, cuestión que se hacía patente en el Perú (Klaiber, 1988).

La presencia de una doctrina católica sobre la forma adecuada de organización socioeconómica fue ya obvia en la década de 1930 en el Perú, no solo a través de la impronta intelectual de figuras como Víctor Andrés Belaunde o José de la Riva-Agüero, sino en la educación escolar y universitaria, la prensa católica y hasta en el programa político de Unidad Nacional, partido de católicos presente en las elecciones de 1931. En resumen, una suerte de corporativismo sociocristiano aparecía como alternativa al llamado liberalismo manchesteriano y a las diferentes formas de socialismo, además de las políticas ya mencionadas. La idea de un senado funcional que representara a las fuerzas vivas (empresarios, trabajadores, profesionales, Estado, etc.) se consideraba como una necesaria adición a los parlamentos electorales (Contreras & Gruber, en prensa). Esta última idea, sobre todo desarrollada por Víctor Andrés Belaunde, era central también —como

se ha dicho— en el programa aprista con el nombre de Congreso Económico. En general, la propuesta sociocristiana en la época se movía en un terreno de similitudes, no solo con el APRA —que también buscaba ocupar el espacio entre el comunismo y el liberalismo—, sino también con el fascismo —sobre todo el italiano—, que antes de su derrota militar gozaba de cierto prestigio internacional. Depende aquí de los pensadores y facciones calibrar la mayor o menor cercanía al fascismo desde la Iglesia. Lo que sí se compartía era la defensa de la propiedad privada y la promoción del corporativismo de cuerpos sociales, pero también un anticomunismo que rechazaba la centralización estatal. Esta «Iglesia militante», como la llama Jeffrey Klaiber, aunque cada vez más versada en la problemática social, tenía como principal objetivo la defensa de la Iglesia frente al anticlericalismo. Será con Acción Católica, una organización de laicos fundada en 1936, que esta Iglesia mostrará su mayor fuerza y su búsqueda por reivindicar la vida cristiana públicamente.

Con el avance de las décadas, la reflexión social empezó un proceso de radicalización importante que desató una disputa con respecto al sentido último de la Doctrina Social de la Iglesia. Ya el movimiento de Bustamante y Rivero, al plantear una confluencia con partidos de la izquierda del espectro político, así como al alinearse con demandas de justicia social, significó que un sector de intelectuales católicos no solo se involucraba en política, sino que asumía la perspectiva de llevar a cabo importantes reformas sociales. Pero será en la década de 1950 cuando, tanto por resortes internos como externos, la Iglesia entrará en un proceso de modernización y orientación reformista. A nivel internacional y latinoamericano, el surgimiento de la Democracia Cristiana (DC) fue un hito central. Este movimiento político tuvo su bautizo peruano en 1956, cuando participó en la caída de la dictadura de Odría y al aglutinar a intelectuales, técnicos y la clase media, en Lima y regiones como Arequipa. Aunque aún anticomunista, la DC, liderada por Héctor Cornejo Chávez, amplió el repertorio social de la doctrina de la Iglesia al promover importantes cambios en las estructuras de propiedad —fomentaba la propiedad social, así como la cogestión en las empresas y la reforma agraria— y medidas de planificación e intervención macroeconómicas. Por otro lado, el clero y el sacerdocio también se vieron removidos con la convocatoria de Juan XXIII al Concilio Vaticano II, algo que resonaba en el país con los desarrollos internos que habían llevado al ascenso de Juan Landázuri a cardenal y con la publicación de la carta pastoral de 1958, que significó el primer mensaje social en el que se cuestionaron estructuras fundamentales que originaban los abusos que la Iglesia ya denunciaba, como la concentración de riqueza (ver Klaiber, 1988, p. 350).

La historia de la Iglesia progresista en el Perú es bien conocida. Sin embargo, es importante echar luz a la reacción, sobre todo liberal, que trató de disputar el mensaje social católico, a la vez que articular el liberalismo con una reflexión cristiana que permitiera limar asperezas entre este y una religiosidad importante en la población. Esta reacción, que llevó a un debate encarnizado hacia finales de la década de 1950 –en el cual nuevamente será el periódico *La Prensa*, de Beltrán, el espacio donde se hizo visible el desarrollo de esta posición– desde el catolicismo buscó defender el capitalismo liberal, así como censurar los acercamientos entre la doctrina social e ideas más radicales. Periodistas como Juan Zegarra Russo, Arturo Salazar Larraín y Manuel Aguirre Roca publicaron entonces series de artículos y editoriales, así como entablaron polémicas sobre diversos temas, como la «tercera posición» de la DC (ni capitalismo ni comunismo), la misión del dominico Louis-Joseph Leuret (muy influyente entre los democristianos y también en científicos sociales) y su «economía humana», y el papado de Juan XXIII, entre otros varios³⁴.

Rómulo Ferrero, en particular, aunque ligado al liberalismo del grupo de Beltrán, también estuvo orgánicamente involucrado en el movimiento católico, más precisamente en la Unión Nacional de Dirigentes y Empleadores Católicos (Undec), una sección de la Acción Católica fundada en 1954 de la que Ferrero fue presidente y que tuvo gran importancia por su contribución a la fundación del Senati en 1961 y a la Universidad del Pacífico en 1962, universidad a la que Ferrero continuó ligado, desde su patronato hasta su fallecimiento (Universidad del Pacífico, 1977). Esta organización representaba ya la intersección entre élite económica y activismo católico, pero no fue inmune al movimiento hacia el progresismo en el que la Iglesia se embarcaba, sobre todo a través de la influencia de Felipe McGregor, jesuita y gran modernizador de la Universidad Católica, que sería asesor de la Undec. Ferrero, como presidente de esta, organizó la Primera Semana Social de la Iglesia Católica en Lima en 1959, evento clave demandado por las fuerzas progresistas en la Iglesia. Ferrero tuvo a cargo el discurso de apertura y el de clausura, ambos incluidos en esta selección, los cuales fueron publicados bajo el título «Exigencias sociales del catolicismo en el Perú»³⁵. Ahí Ferrero se expresó sobre la importancia de los derechos y los beneficios para la clase trabajadora, así como sobre el rol de los impuestos en la redistribución de la riqueza, cuyo objetivo era detener el avance de un colectivismo comunista más peligroso. Una

³⁴ Además de los periodistas mencionados, *La Prensa* reprodujo artículos de colaboradores internacionales sobre el tema, incluso las columnas del obispo norteamericano conservador Fulton Sheen.

³⁵ Se incluyen en «Primera Semana Social del Perú» (tomo 2).

de las demandas con las que Ferrero cerró la conferencia fue la realización de la visita de la Misión Lebret al Perú, visita que había sido ya aceptada por el Senado un año antes, en 1958, pero se enfrentaba a reticencias políticas.

La discusión respecto a la Misión Lebret es muy ilustrativa sobre las posiciones en conflicto y el alcance del debate tanto en la reflexión económica como política del Gobierno. Louis-Joseph Lebret fue un dominico con formación de economista, quien, junto a otros economistas, como François Perroux, fundó en Marsella en 1941 la organización Economía y Humanismo, la cual enfatizaba la necesidad de poner un rostro humano a la economía, esto es, dar cuenta del horizonte moral que existe en las necesidades económicas y su insatisfacción³⁶. Su enfoque era estructuralista, en el sentido de que se consideraba que la pobreza era efecto de estructuras socioeconómicas que debían ser cambiadas. Aunque primero estuvieron ocupados con Europa, en la década de 1950 Lebret y su organización se centraron en el Tercer Mundo, tanto en Latinoamérica como en África. Economía y Humanismo trabajó en Brasil y luego fue invitada en 1955 a Colombia para realizar un estudio profundo de las condiciones de subdesarrollo del país. El estudio resultante influyó en la demanda para que una misión peruana de Lebret se realice en 1958. Mientras gran parte del laicado organizado demandaba la llegada de Lebret —a la vez que usaba el lenguaje «estructuralista» y «humanista»—, *La Prensa* de Beltrán planteaba críticas a la necesidad de esta misión —por su costo— y mencionaba el riesgo de un uso político de sus potenciales hallazgos, al mismo tiempo que se disputaba sobre el sentido de una economía humanista en una serie de editoriales titulada, «La economía y el hombre». La ascensión de Beltrán al premierato en julio de 1959 contribuyó al archivo definitivo de la llegada de la misión. Beltrán propuso un censo nacional —y también la Misión Little, una consultoría similar a la Misión Klein— como mejor alternativa a Lebret³⁷. Más allá de la conveniencia o no de la misión, esta sin duda significaba una particular forma de enmarcar los problemas económicos y su solución que chocaba con la lectura del grupo de Beltrán. A pesar de la cancelación de la misión, la influencia del grupo Economía y Humanismo se sintió largamente en el debate peruano y en el desarrollo de la economía como disciplina en el país³⁸.

³⁶ Su cercanía con enfoques actuales de la economía, como el de desarrollo humano y las capacidades, ha sido explorada recientemente (ver el número especial de la revista *Journal Global Ethics*, 2021).

³⁷ Sobre otras razones para la no realización de la misión, ver Lalanne (2020).

³⁸ Por ejemplo, la figura de François Perroux fue influyente en la formación del Instituto de Estudios Peruanos (1968).

No es posible saber exactamente cuáles eran las posiciones de Ferrero respecto a estas varias discusiones, dado que no tiene una abundante producción al respecto, pero podemos aproximarnos a ellas articulando sus influencias, así como revisando algunos fragmentos de su producción. Un texto que hemos incluido en esta selección es el breve artículo «Función social de la riqueza», publicado en *La Vida agrícola*, en 1961³⁹. En este, podemos ver mejor en qué posición ubica Ferrero el componente social en la economía, al ya no estar él atado a su rol de organizador de la Semana Social de la Iglesia. Un primer énfasis, para Ferrero, es que empresarios y capitalistas cumplen un rol social: crear una economía con aumento de poder adquisitivo y creación de trabajo. Esto se logra principalmente a través de su actividad de capitalistas, al invertir y crear oportunidades laborales. Aunque los impuestos son importantes y las demandas salariales también, estas no pueden asfixiar al capitalista, porque ello significaría el fin del proceso creativo de inversión. De la misma manera, el capitalista debe entender el trabajo no como una mercancía, sino como una relación humana que implica dar condiciones dignas. Visto desde la actualidad, este texto parece combinar ideas que podemos encontrar en Milton Friedman (la función social del empresario es cumplir su rol de empresario), pero también de Karl Polanyi (reconocer el enmarcamiento de la economía en un orden moral, así como la dignidad del trabajo). Desde el contexto ideológico que vamos reconstruyendo, Ferrero representa bien una forma más liberal de doctrina católica, que enfatiza una armonía de clases que se sostiene en el balance entre capital, trabajo y Estado, en el que cada uno respeta sus fronteras y obligaciones; un desbalance de esta organicidad –que puede venir, por ejemplo, de demandas excesivas o del intervencionismo– lleva a la crisis y la inflación.

Tres influencias me permiten terminar de caracterizar esta dimensión de la obra de Ferrero. La primera es una bastante cercana: su hermano menor, Raúl Ferrero Rebagliati (1911-1977; *Enciclopedia Trecanni*, 2021). Raúl Ferrero fue también parte del movimiento laico católico –fundador del Centro Católico Barranco–, además de un autor prolífico y un político influyente⁴⁰. Un tema central en Raúl Ferrero fue pensar la relación entre la tradición liberal y el humanismo cristiano. En su libro *Liberalismo peruano* (1958) plantea una crítica al liberalismo decimonónico, tanto por anticlerical como por autodestructivo de las bases

³⁹ Incluido en el tomo 2.

⁴⁰ Raúl Ferrero fue ministro de Estado, tan brevemente como su hermano dos décadas atrás, durante el primer Gobierno de Fernando Belaunde Terry. Asimismo, fue presidente del Colegio de Abogados y miembros de varias organizaciones. Sus obras completas se han editado en seis tomos que abarcan temas filosóficos, constitucionales, económicos, religiosos, etc.

de reproducción social; sin embargo, destaca su vigencia parcial, sobre todo si se alía a un humanismo cristiano, el cual, opuesto a los humanismos marxista y existencialista, puede dar sustento moral y sostenibilidad a las fuerzas productivas del capitalismo.

Una segunda influencia fue el economista católico italiano Francesco Vito (1902-1968), profesor de la Universidad Católica de Milán y muy cercano a la Iglesia católica –fue organizador de las semanas sociales italianas y asesor laico en el Concilio Vaticano II–. Aunque influido por pensadores liberales como Hayek y Lionel Robbins –a los cuales conoció en el London School of Economics–, así como interesado en la obra del ordoliberal Wilhelm Röpke, Vito bascula también hacia la insistencia de una organización corporativa de la economía capitalista. Aunque miembro del partido fascista, aparentemente por motivos estratégicos, la propuesta corporativa de Vito no es fascista en principio. Así mismo, trata de combinar una mirada neoclásica de la economía –como ciencia de los medios escasos, siguiendo a Robbins– con una más bien centrada en los fines sociales y morales de esta –la de la doctrina católica–. En sí, Vito busca articular un punto medio entre el avance del keynesianismo y la doctrina austriaca y ordoliberal, y enfatiza nuevamente el equilibrio orgánico del cuerpo político y social. Tanto en Raúl Ferrero como en Vito, vemos una evolución desde una confrontación radical entre catolicismo y protestantismo⁴¹, evolución que en términos sociales significaba una crítica al liberalismo visto como una tendencia inevitable del protestantismo y procuraba un entendimiento con este tras la guerra para frenar el avance de transformaciones que se observaban como más peligrosas desde el colectivismo socialista.

La última influencia a reseñar es la del propio Wilhelm Röpke (1899-1966), economista protestante, precisamente a través del cual se buscará mediar entre protestantismo y catolicismo. Rómulo Ferrero conoció a Röpke en las reuniones de la Sociedad Mont Pelerin, pero sobre todo al ser su anfitrión en su visita al Perú en 1960, invitado por la CCL. El ordoliberalismo que seguía Röpke se puede entender también como una búsqueda por rearticular el orden liberal de mercado frente a las crisis de este a inicios del siglo XX; al tener a la competencia como valor central, pone acento en las instituciones necesarias para asegurar su sostenibilidad (ver Bonefeld, 2017). Röpke, en particular, vio a la «proletarización» como la amenaza que el propio liberalismo produce y que conduce al colectivismo al

⁴¹ Ver Ferrero (1935). Aquí, un joven Raúl Ferrero está bastante cercano a la crítica al liberalismo esgrimida también desde el fascismo italiano, algo que va de la mano con su corta afiliación al partido Unión Revolucionaria en la década de 1930.

arrancar al individuo de sus enraizamientos morales –la religión, pero también la nación e incluso la tierra–. La supervivencia del orden de mercado entonces implicará un proceso de «desproletarización» (Slobodian, 2018). La influencia de Röpke en el contexto de la disputa por la orientación social del cristianismo en el Perú fue importante, y sus argumentos eran citados en los artículos de los periodistas de *La Prensa*. Por ejemplo, frente a la «economía y humanismo» de Lebret, los liberales contrapusieron el uso de lo «humano» por parte de Röpke (justo en 1958 se publicó su libro *Economía humana*). Su visita en marzo de 1960 tuvo amplia cobertura y fue un espaldarazo intelectual a la gestión de Beltrán en el Gobierno⁴². Ferrero, en particular, reseñará el pensamiento de Röpke en el boletín de la CCL, mencionando sobre todo su compatibilidad con el pensamiento católico y haciendo explícita referencia a Vito. El argumento de Röpke, a diferencia de las dos anteriores influencias de Ferrero, es más enfático en la defensa del liberalismo, y, en el caso de que se ponga en acción al Estado y otras instituciones, estas sirven para fortalecer y proteger el orden del mercado (basado en la propiedad y la competencia) que permite la mejor forma de convivencia social posible⁴³.

En la década de 1960 fue evidente que la pugna por el significado social del cristianismo sería ganada en el Perú por las fuerzas progresistas, con el impulso del Concilio Vaticano II y sobre todo de la reunión en Medellín en 1969, así como con la articulación de la Teología de la Liberación. Sin embargo, habrá también triunfos de la facción más conservadora y liberal. Por ejemplo, la división en la DC y el nacimiento del Partido Popular Cristiano (PPC) en 1966, que tendrá una línea más de derecha, al adoptar la doctrina ordoliberal. Aunque algo más matizado que el liberalismo de Beltrán, el PPC llevará estas ideas a lo largo de los años, hasta lograr importante influencia en la creación de la Constitución Política del Perú en 1979, donde se consagró la «economía social de mercado» en el capítulo económico (Amiel, 1990). A nivel del movimiento religioso, el pensamiento conservador en la Iglesia se rearticuló sobre todo alrededor de organizaciones como el Opus Dei o el Sodalicio (Pásara, 2021). Este nuevo movimiento también tuvo influencia en las tendencias de pensamiento económico, con la Universidad de Piura como un espacio para la difusión de un pensamiento liberal.

⁴² Ver, por ejemplo, la cobertura en el *Semanario 7 Días del Perú y el Mundo* (3 de abril de 1960). El propio Beltrán declaró en 1961, para una entrevista a un periodista francés, que se consideraba discípulo de Röpke (*La Prensa*, 3 de abril de 1961, Bondy, F. «Beltrán, el Erhard del Perú»).

⁴³ Como señala Bonefeld (2017), se trata de un libre mercado y un estado fuerte para defenderlo.

Reforma agraria, industrialización y planificación: la idea de desarrollo en Ferrero

El desarrollo económico será, tras aquellos sobre estabilidad monetaria y fiscal, uno de los términos y temas más tratados en la obra de Ferrero. Esto puede sonar extraño para un pensador liberal, dado que el desarrollo o el desarrollismo más bien son patrimonio de doctrinas llamadas intervencionistas o incluso socialistas. Sin embargo, esta es una lectura equivocada. Como señala Dieter Plewhe (2009), se puede reconocer el surgimiento de una economía del desarrollo neoliberal a nivel global desde la década de 1950, cuando las reflexiones de los pensadores reunidos en la Sociedad Mont Pelerin empezaron a enfrentarse a las problemáticas del subdesarrollo, la descolonización y el avance de la planificación desarrollista en aquellas regiones⁴⁴. Como ya hemos visto anteriormente con respecto al rol de la inflación, considero que Ferrero (junto con otros peruanos y latinoamericanos) no solo reprodujo ideas venidas del norte, sino que tuvo un rol importante y creativo en la definición de un entendimiento del desarrollo económico que sintetizara con los objetivos del liberalismo renovado que se buscaba en la Sociedad Mont Pelerin, uno que hiciera frente a las corrientes del desarrollo de la teoría de la modernización y del estructuralismo. La experiencia latinoamericana contribuyó a que las discusiones neoliberales se alejen, en parte, de posturas de «economía colonial» o de la simple preocupación por la seguridad global de la mentalidad de la Guerra Fría, virando hacia propuestas económicas que redefinieron el desarrollo y encontraron una vía a este a través del mercado.

Rómulo Ferrero volvió a tener un rol gubernamental en 1956. Manuel Prado Ugarteche, al asumir la presidencia del país por segunda vez aquel año, creó la CRAV en una de sus primeras medidas. Esta comisión tuvo a Pedro Beltrán como presidente y estuvo conformada sobre todo por personas alineadas a intereses agrarios (Matos Mar & Mejía, 1980, p. 84). Ferrero logró entonces un papel importante, no solo por sus vínculos con instituciones como la CCL, sino que, por su propio *expertise* en el campo de la agricultura, tendría legitimidad en la articulación de un discurso público con respecto a la reforma agraria. Pero, antes de dar paso a explorar la posición que desarrollaría Ferrero con respecto a

⁴⁴ Incluso podemos ver una preocupación por la periferia en las reflexiones neoliberales desde sus inicios en los años 1920 y 1930, sobre todo al seguir la reflexión de Quinn Slobodian (2018) respecto a que el neoliberalismo surge como una respuesta al fin de los imperios, como el austrohúngaro, que tenía que reajustar su relación económica con sus antiguos territorios, dado que estos buscaban alterar su lugar en la división de trabajo establecida por el imperio.

la reforma agraria –y a la CRAV, de la cual llegó a ser presidente–, es importante destacar que dicha comisión articulaba la cuestión de la tierra con la del techo, la de la vivienda.

Esta articulación tuvo su autoría en el propio Beltrán, que ya desde 1954 se había enmarcado en una campaña para enfrentar el problema de las barriadas que surgían en las grandes ciudades –en Lima, sobre todo– por las migraciones y el crecimiento del proletariado urbano. La campaña de Beltrán puede leerse como crítica y alternativa a una mirada modernista del desarrollo urbano centrada en la inversión estatal, que tenía en aquellos años a Fernando Belaunde Terry como su abanderado⁴⁵. En contraposición, Beltrán consideraba que las fuerzas del mercado, sobre todo a través de un mercado hipotecario –ciertamente apoyado por subsidios a la demanda desde el Estado–, eran una vía más adecuada para enfrentar el problema sin aumentar la participación estatal y empatar con las demandas más flexibles de los pobladores. La argumentación de Beltrán es bastante innovadora, ya que no era solamente un llamado a los mercados en general, sino que incluyó también una visión positiva de los esfuerzos de autoconstrucción de los invasores, que dejaron de ser vistos como vándalos que desorganizan la ciudad y pasaron a considerarse más bien pioneros en su búsqueda de la vivienda propia. En este sentido, se trataba de usar y canalizar el esfuerzo constructivo de los migrantes para bajar los costos de producción de viviendas individuales y, asimismo, de darles asesoría técnica y hacerlos propietarios. Lo fascinante del caso no es solo que esto fue una propuesta intelectual o incluso gubernamental, sino que Beltrán utilizó su periódico para concretizar su idea a través del financiamiento tanto de un concurso de modelos para esta «casa barata», como, eventualmente, de la construcción de los modelos ganadores y sortearlos entre lectores del diario⁴⁶. A nivel de propaganda, la propuesta tuvo un éxito relativo y se volvió un caballo de batalla de Beltrán durante su primerato⁴⁷.

Este breve excursus sobre la propuesta de vivienda de Beltrán es importante por dos motivos. El primero es la lógica que articula la reforma agraria y la vivienda. En un sentido, esto se debe a la idea de que potenciar el agro reducirá las

⁴⁵ La campaña de Beltrán fue, además, una disputa con Odría, de quien se había ya enemistado a estas alturas (ver Lossier & Candela, 2015).

⁴⁶ Este párrafo se basa en el primer capítulo del trabajo de Helene Gyger (2019).

⁴⁷ Una de las principales críticas a la propuesta de Beltrán fue que no era factible sin un crecimiento de los ingresos de la población migrante para acceder a un préstamo y poder pagarlo, lo que necesariamente implicaba algún tipo importante de redistribución y cambio estructural de una economía que en principio no la incluía y beneficiaba. En este sentido, no se trataba de un problema solamente técnico, sino socioeconómico.

migraciones, por lo tanto, las barriadas; pero, en otro sentido, también se ve en la dirección de la CRAV una solución similar para el agro: apuntar a pequeños y medianos propietarios, fomentar «pioneros» que colonicen tierras no cultivadas (en la selva mayormente) y no causar mayores conmociones al funcionamiento de la economía. El segundo motivo es que la propuesta de vivienda de Beltrán muestra muy bien las formas innovadoras de desarrollismo neoliberal que surgieron en el Perú. Esta fue la primera vez que ingresó en la consciencia pública una argumentación que luego fue recogida por Hernando de Soto en la década de 1980: ver a las barriadas o a los informales como la fuerza tras una revolución por la propiedad y el capitalismo por venir, y alejarlos imaginariamente de su pertenencia a un sujeto revolucionario y proletario. En sí, se trataba nuevamente de la idea röpkeana de «desproletarizar» o, como editorializará *La Prensa* durante el primerato de Beltrán, en medio de su ofensiva para poner en práctica su política de vivienda: «Más propietarios, menos comunistas»⁴⁸.

La racionalidad detrás de los diagnósticos y propuestas de la CRAV puede verse como ampliación y desarrollo de las ideas ya trabajadas por Ferrero en sus primeros textos sobre la situación del agro peruano. En resumen, la comisión diagnosticó el problema peruano como basado en escasez de tierras cultivables, bajo retorno del agro y una defectuosa e insatisfactoria distribución y tenencia de tierras (Matos Mar & Mejía, 1980). Las soluciones que se derivaban de este diagnóstico son similares a las que emanaban del texto mencionado de Ferrero *Tierra y población*: expandir la frontera agrícola, tanto a nivel de tecnificación como de avance hacia tierras de montaña. Los proyectos de ley también incluyeron redistribución, pero esta iba dirigida sobre todo al latifundismo tradicional de la sierra, mientras que se exceptuaba a la gran mayoría de complejos productivos de la costa para preservar las economías de escala y las inversiones de capital que estas empresas podían traer. La primacía de la productividad sobre la redistribución iba también de la mano con un proyecto de moralización capitalista: transformar el agro de un espacio de subsistencia en uno de pequeños capitalistas en competencia, responsables para acceder a créditos y reinvertir —esto implicaba una difícil transformación de las comunidades indígenas—, así como para articularse en coo-

⁴⁸ *La Prensa* (16 de septiembre de 1961). Este editorial es de sumo interés porque a través de él podemos ver cómo se articula dicha forma de pensar el desarrollo con la doctrina social cristiana, al destacar la centralidad de la propiedad privada para la vida humana y su desarrollo. Asimismo, también nos da pistas de la continuidad de la idea cuando el Frente Democrático (Fredemo) de Vargas Llosa, influido por De Soto y aliado al PPC, propuso como lema de campaña: «País de propietarios, no de proletarios».

perativas. Como señalaba explícitamente el informe final de la CRAV, se trataba de oponerse a una idea colectivista que redujera derechos personales y centralizara la economía agraria en el Estado, idea que es «ajena a nuestro medio y contraria a los principios constitucionales» desde una idea de campesinado propietario independiente (Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, 1960). En este sentido, Ferrero señalaba que la reforma agraria tenía que ser integral y transformar la forma de vida campesina, pero a la vez flexible, contextual y gradual. No se trataba de la aplicación de una sola ley a todo el territorio, sino de discriminar el nivel de intervención, siempre en la búsqueda de preservar el funcionamiento adecuado de la economía. Como señala el antropólogo José Matos Mar, la orientación de la reforma era marcadamente procapitalista, y la redistribución de tierras se limitaba sobre todo a las tierras marginales; sin embargo, constituía un proyecto coherente que habría tenido consecuencias de haberse aplicado en su totalidad, algo que no sucedió por el estallido de tomas de tierra en la década de 1960, que hizo recular al Estado (Matos Mar & Mejía, 1980)⁴⁹.

Un texto breve de Ferrero, pero que encierra gran parte de la racionalidad de la reforma propuesta, es «La Reforma Agraria en Italia», que hemos incluido en esta selección⁵⁰. Este escrito busca informar sobre el proceso de reforma en Italia, en base a una visita de la comisión peruana a este país para conocerlo⁵¹. Ferrero consideraba al proceso italiano como uno de los mejores modelos de reforma, algo que él señaló que era reconocido en el mundo entero. Aunque destaca las diferencias de Italia con el Perú, un país mucho más agrícola y con propiedad mucho más concentrada, consideraba que el grueso de la experiencia italiana debería iluminar el proceso peruano. La reforma italiana fue llevada a cabo por el Gobierno cristiano-demócrata, motivada por una serie de protestas campesinas –respondidas con sangre y fuego por las autoridades entre 1944 y 1950–, así como por la presión, por un lado, del avance comunista y, por otro, del Gobierno norteamericano –poco amable con los terratenientes ausentes–. Todo esto lo lleva a emitir tres decretos de reforma en 1950. En efecto, al estudiar el proceso italiano vemos gran cercanía entre este y la propuesta hecha por la CRAV: afectaciones limita-

⁴⁹ Algunos pasos hacia una reforma agraria se realizaron durante el premierato de Beltrán. El principal fue la creación del Instituto de Reforma Agraria y Colonización en 1961, que precisamente cumplía el rol de expandir la frontera y dar asesoría técnica a los nuevos propietarios. Ciertos terrenos fueron afectados para su redistribución, pero esto fue muy limitado y abierto a muchas reclamaciones.

⁵⁰ Ver el tomo 2.

⁵¹ Vale mencionar que la cercanía de Ferrero con Italia también era personal, debido a sus orígenes y a que tenía familia en este país.

das a tierras «no mejoradas», es decir, excepción a las empresas más productivas; creación de pequeños agricultores; así como el objetivo de poner coto al avance de una mentalidad igualitarista y cooperativa fomentada por el movimiento comunista, que se evidenciaba en los movimientos campesinos que se sucedían, con el impulso a un individualismo católico –muy similar al que reseñamos más arriba– abierto a la competencia en el mercado. Según el juicio del historiador Paul Ginsborg, la reforma italiana fue limitada en sus alcances y, en relación con las expectativas previas, fue una decepción, dado que quedaron grandes sectores de la población objetivo sin recibir tierras; pero fue un éxito desde el punto de vista de la gestión política anticomunista de la DC, ya que «determinó los valores de la vida contemporánea del sur» italiano (la traducción es mía) al restablecer la legitimidad de las relaciones de propiedad frente al cuestionamiento comunista (1990, p. 139). La identificación con el caso italiano, además de volver a enfatizar la conversación global en la que se enmarcan estas ideas, refuerza la articulación que ya desarrollamos sobre el pensamiento de Ferrero entre un entendimiento económico y moral del capitalismo, así como la contrapropuesta de reforma y desarrollo frente al socialismo.

La influencia de esta articulación liberal de las demandas de reforma agraria fue relativamente exitosa. La reforma agraria radical que parecía inminente en el Perú de la década de 1960 se retrasó hasta junio de 1969, cuando el Gobierno del general Juan Velasco Alvarado aplicó una reforma agraria radical que alteraría radicalmente el perfil socioeconómico del país⁵². Este hecho no fue menor. Sobre todo, si se compara con el avance del desarrollismo en el resto de países de Latinoamérica (y de países desarrollados, incluso en Norteamérica o en Europa), el Perú fue un *outlier* (ver Bértola & Ocampo, 2013; Orihuela, 2020). Fue un logro acompañado del hecho intelectual de haber producido –sin ser solo creación heroica, pero tampoco solo ideas recibidas– un discurso liberal renovado capaz de lidiar con las nuevas expectativas económicas y de disputar con los enfoques desarrollistas y socialista, discurso que a veces pudo contener y redirigir las iniciativas de estos. Lo anterior no se limita al problema de la vivienda y el agro, sino que abarcó también la industrialización y la planificación. En cierto sentido, esto

⁵² Como ya se mencionó, la propuesta de la comisión no logró ser realizada totalmente. El Gobierno de la Junta Militar que gobernó entre 1962 y 1963 aplicó una reforma agraria limitada, que en parte legitimaba el avance de las tomas de tierra (sobre todo en Cusco); luego, el Gobierno de Belaunde también llevó a una tímida reforma agraria, en parte por el bloqueo no solo de intereses agrarios, sino también del APRA, una que de alguna manera seguía dentro del horizonte conceptual de la propuesta de la comisión (Matos Mar & Mejía, 1980).

implicaba ceder en algunos aspectos frente al avance de ideas que daban más peso al Estado e importancia a los procesos de industrialización; pero, por otro lado, se mantenía la centralidad de defender la propiedad privada, limitar la redistribución y dejar espacio al mercado.

La articulación de todas estas ideas la podemos encontrar en dos textos que hemos incluido en esta selección. El primero, de 1965, tiene el título «Equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial»; y el segundo, de 1970, tras el anuncio de la reforma agraria velasquista, fue titulado «Reforma agraria, industrialización, desarrollo económico»⁵³. En estos textos reaparecerá la formulación de desarrollo hecha por Ferrero que es central a toda su carrera. En su definición, el desarrollo implica «el aumento del nivel de vida de todos los sectores de la economía», con dos características a destacar: la primera, hay una referencia a un sujeto general de la economía, no a sectores o clases; la segunda, ese aumento del nivel de vida debe darse sin el detrimento de un sector respecto a otro, es decir, el bienestar implica mejorar a uno sin desmejorar a otro, lo que resuena a la formulación del óptimo de Pareto, central a la economía neoclásica. Este argumento, nuevamente, permite tratar de sacar del centro la redistribución y balancearla con los aumentos de la producción.

Específicamente sobre los textos mencionados, vemos en ellos varias de las ideas sobre la reforma ya mencionadas, pero también un énfasis en la defensa de la agricultura como actividad relevante para el desarrollo, actividad que debe estar en balance con el desarrollo industrial. La idea es similar a la esbozada por Ferrero y otros ya en la reunión de la Sociedad Mont Pelerin en 1958, donde los pensadores neoliberales defendían la posibilidad de un desarrollo de los países con la agricultura como centro (ver Plewhe, 2009). Sin embargo, en la década transcurrida, la inevitabilidad de la industrialización hizo que el argumento tuviera que enfatizar el balance antes que la primacía de la agricultura. La idea era oponerse a una excesiva redistribución de los recursos del espacio rural hacia el urbano-industrial, idea que es central en las políticas de cambio estructural que se proponían⁵⁴. Por otro lado, Ferrero articulará una crítica –basada en Harry Johnson y Gottfried Haberler, pero estratégicamente también en Prebisch– a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que dominaría los experimentos latinoamericanos. La crítica se dirigía contra un proteccionismo

⁵³ Ambos incluidos en el tomo 2.

⁵⁴ Ferrero ironiza con un guiño a los cepalinos cuando señala que, aunque estos denuncian los intercambios desiguales entre el centro y la periferia, los toleran dentro de los países entre el campo y la ciudad.

exagerado y generalizado. Este, además de equivocar la racionalidad económica, enfocada entonces en reemplazar importaciones, olvida que lo importante es «el empleo más económico de los recursos». Ferrero acepta que la industrialización es el camino, pero no la forma antiexportadora e inflacionista de la ISI, sino más bien una liderada por exportaciones, donde el mercado –y también el principio de ventajas comparativas y el costo de oportunidad que significa enfocar recursos en una actividad– en parte decida qué sector merece recibir el espaldarazo del Estado, sobre todo a través de subsidios, antes que de protección. El paradigma de una industrialización liderada por exportaciones se consolidará en el pensamiento neoliberal en esta época a nivel global, pero no será solo monopolio liberal. También los cepalinos –y otros desarrollistas a nivel global– eran conscientes de los límites de la ISI y proponían diferentes ajustes al proceso de industrialización (Plewhe, 2009)⁵⁵. Durante la década de 1970, la distinción de las posiciones en el debate económico del país estaría en algunos matices, énfasis y velocidades de las reformas (ver Contreras & Gruber, en prensa).

La idea de planificación también sería un término central en disputa, tanto ideológica como institucionalmente. Aunque en décadas anteriores posiciones liberales –visibles, sobre todo, a través del diario *La Prensa*– se oponían a la planificación, al estar asociada principalmente al bloque socialista, su avance como forma de gestión económica en la posguerra hizo necesaria una rearticulación del discurso liberal⁵⁶. En una serie de textos, Ferrero precisamente abogará por distinguir entre una forma aceptable y democrática de planificación frente a otra totalitaria y negativa. Esta diferencia está alineada con las distinciones previas entre una buena y una mala reforma agraria, así como entre una adecuada y una inadecuada industrialización. En una conferencia que Ferrero realizó en 1964 en el recién creado Instituto Nacional de Planificación⁵⁷ planteó la diferencia como una entre consumidores vs. burocracia y oligarquía: mientras la planificación cen-

⁵⁵ En los años 1970 en el Perú, Schydrowsky y Wicht (1979) defenderán la posición de la industrialización orientada a la exportación (ELI), así como lo haría el último Beltrán (1976). Respecto a la consciencia de los problemas de la ISI desde la Cepal, esta es evidente en el propio artículo de Ferrero de 1970, «Reforma agraria, industrialización, desarrollo económico» (incluido en el tomo 3), en sus citas sobre este organismo y en referencia al discurso de Velasco en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de 1969, donde menciona la importancia de la competencia (ver, para una discusión global, Evans, 1995; Chibber, 2003).

⁵⁶ A nivel latinoamericano, la exigencia institucional de un plan de desarrollo nacional se establecerá en el ya mencionado congreso de Río de Janeiro en 1954, pero fue con el discurso de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy y la carta de Punta de Este de 1961 que la urgencia de articular sistemas de planificación en el Perú se hizo impostergable.

⁵⁷ INP, fundado en 1962 por la Junta Militar en reacción a la Carta de Punta del Este.

tralizada y compulsiva busca favorecer a ciertos sectores económicos privilegiados y acrecentar la burocracia, el plan democrático es indicativo, respeta al sector privado –reconociendo su eficiencia– y sobre todo beneficia a una «democracia de consumidores». De forma interesante, vemos que el debate iba más allá de lo técnico-económico e implicaba lo político, así como lo moral-religioso, aspecto que será enfatizado en otros textos de Ferrero. Esta conferencia de Ferrero tiene ciertos tonos friedmanianos, sobre todo las formulaciones de la relación entre libertad económica y libertad política que Friedman hace en su *Capitalismo y libertad*, así como el énfasis en los consumidores como sujeto económico central (Friedman, 2002[1962]).

Un tema transversal que resuena aquí es, nuevamente, el del anticomunismo, que ya vimos respecto a la doctrina católica. Pero ahora se enmarca claramente en el contexto de la Guerra Fría, la cual se intensifica en Latinoamérica tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959 y luego después de la definición de su orientación socialista en 1960. Es difícil enfatizar más la importancia de este evento: no solo aceleró propuestas de desarrollo como la mencionada Alianza para el Progreso de Kennedy, sino que también produjo un discurso reaccionario frente a distintas manifestaciones del comunismo⁵⁸. El comunismo será leído entonces sobre todo como una infiltración extranjera, lo que permitirá movilizar un discurso nacionalista frente a sus avances. Curiosamente, el propio Ferrero limitará su discurso de libre comercio frente a las naciones socialistas y recomendará que se restrinja el comercio del país con estas⁵⁹. Al mismo tiempo que la planificación se volvía un tema de cierto consenso, la polarización política se amplificaba, no solo dentro del país, sino fuera de él. Un hito poco recordado que resume muy bien esta situación fue el enfrentamiento verbal entre Ernesto *Che* Guevara –el gran protagonista de la Cumbre de Punta del Este en 1961– y el primer ministro peruano Pedro Beltrán, quién criticó el discurso socialista⁶⁰.

Por otro lado, la disputa por la planificación también se dio institucionalmente. Mientras el INP era la entidad creada para llevar a cabo el plan para el desarrollo peruano, el BCRP fue el que elaboró el primer plan de desarrollo nacional a finales de 1962. Aunque no es lugar aquí para desarrollar este tema, es interesante

⁵⁸ Es de interés señalar cómo se ve en esta época una ampliación del uso del epíteto «comunista» más allá de la pertenencia al Partido Comunista. Por ejemplo, incluso demócrata-cristianos como Cornejo Chávez y dueños de periódicos usualmente relacionados con las clases altas (*El Comercio*) serán vistos como comunistas.

⁵⁹ Ver «El comercio exterior de América Latina», artículo de Ferrero, sobre el cual se trata en la siguiente sección del presente estudio.

⁶⁰ *La Prensa* reportó este hecho y publicó varios editoriales en desagravio de Beltrán.

mencionar cómo a través de estas instituciones se muestra una disputa entre el FMI –cercano al BCRP– y la Cepal –más cercana al INP– respecto a cómo pensar el plan, y también a cómo ver la economía peruana. Es decir, era una disputa por quién tenía el control de la elaboración de estadísticas y mediciones económicas, algo que nos retrotrae a las discusiones entre el senador Arca Parró y un joven ministro Ferrero en 1945. Pero la mención al BCRP aquí también es para señalar brevemente el papel que Rómulo Ferrero desempeñó en este, dado que fue consejero permanente en esta institución por casi 25 años. Dejó este puesto, no sin un breve escándalo, en 1965; aunque regresó brevemente al BCRP como parte de su directorio en las postrimerías del Gobierno de Belaunde Terry, en 1968.

En relación a esto, las ideas de Ferrero sobre economía monetaria –que hemos desarrollado largamente en secciones previas– tuvieron influencia directa en la formulación de políticas, sobre todo a través de la representación de sectores económicos como la CCL y la SNA, que componían por ley el consejo del BCRP. Precisamente, la naturaleza de este sería uno de los debates en los que Ferrero entró en la década de 1960, debido a que se vencían 30 años de la legislación que definía su naturaleza –influida por la Misión Kemmerer– y se planteaba la necesidad de una nueva ley orgánica del BCRP. Aunque ya la visión de Kemmerer implicó una importante presencia del Estado en el directorio del Banco Central, este todavía se componía en su mayoría de representantes de bancos y de distintas industrias, además de estar financiado también en parte por estos. Una posición en el debate exigía la total estatización del BCRP. Esto se defendía en términos de generar autonomía frente a los intereses bancarios y estar más cerca del público en general. Ferrero, que aceptaba la necesidad de mayor presencia estatal, se oponía, sin embargo, a una completa dominancia del directorio por el Estado, lo que llevaría a continuar políticas de emisión inorgánica a lo que solo un equilibrio con los intereses privados podría poner coto. La ley de enero de 1960, dada durante el primerato de Beltrán, refleja más la doctrina de Ferrero. En ella, aunque la financiación del BCRP era enteramente estatal, el directorio aún mantenía representación de la SNA, la SNI, la CCL y los bancos comerciales. Será con el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas cuando se pase al modelo moderno de un directorio definido por la política, a la vez que la discusión sobre su autonomía e independencia –respecto a la política, pero también a los intereses bancarios– continuará dramáticamente en el país hasta nuestro siglo (Hampe, 1995).

Anudando la discusión de esta sección y cerrando el primer tomo de la selección, hemos incluido íntegramente en él el seminario dictado en 1967 por Ferrero para altos ejecutivos agremiados en la CCL. Este llevó el título, sin sorprender-

nos ya, «Macroeconomía y desarrollo»⁶¹. Publicar el documento completo, que incluye la sección de preguntas y respuestas con el público, es de suma utilidad para entender la época y las posiciones de Rómulo Ferrero. Un punto importante es ver la evolución de su saber económico, ya que el temario incluye los temas más importantes de macroeconomía y economía internacional, lo mismo que discusiones sobre desarrollo del momento. Los autores más citados, además del omnipresente Keynes, fueron Fritz Machlup, Gottfried Haberler, Jacob Viner o Harry Johnson, autores cercanos a la Sociedad Mont Pelerin. Esto nos muestra la red de influencias de Ferrero, aunque también hay menciones reiteradas a Prebisch, Charles Kindleberger, Arthur Lewis y John Kenneth Galbraith, que eran referencias centrales en la época. Dado que fue un curso para un público de empresarios, los temas se tratan a nivel de divulgación, sin presencia alguna de modelación matemática.

No obstante, a pesar de que está muy justificada la ausencia de un lenguaje matemático formal en el cursillo de Ferrero, es importante señalar que no hay texto suyo en el que se haga uso de este lenguaje. Esto no significa que toda la obra del autor deba pensarse solo como divulgación, pero sí es necesario señalar la marcada diferencia entre su estilo discursivo –apoyado con referencias a estadísticas descriptivas– y el estilo moderno que empezaba a ser moneda corriente, sobre todo en la discusión macroeconómica, y llegaba al Perú tanto a través de la academia como de instituciones gubernamentales.

Este enfrentamiento de formas de entender la economía tuvo un correlato institucional de suma importancia en las transformaciones en la enseñanza de economía en la Universidad Católica, donde Ferrero desempeñó una larga carrera, y obtuvo allí, finalmente, su doctorado en Ciencias Económicas y Comerciales, en 1965, lo que le permitió unirse al Colegio de Economistas. La aparición de la Facultad de Ciencias Sociales en la Católica creó en 1965 la especialidad de Desarrollo Económico, la cual, de alguna manera, pasaba a duplicar funciones con la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales. Esta dualidad desapareció en 1968, cuando la universidad decidió crear una especialidad de Economía ubicada en la Facultad de Ciencias Sociales, y especificó la otra especialidad como Administración y Contabilidad⁶². Este cambio de denominación es importante porque

⁶¹ Incluido en el presente tomo 1.

⁶² Dos figuras son centrales en esta transformación: una, la del ya mencionado padre Felipe McGregor, curiosamente una figura cercana a Ferrero, vía la Undec; otra, la del joven economista, educado en Inglaterra y Harvard, Richard Webb, primer jefe del nuevo Departamento de Economía de la Universidad Católica en 1970.

significa la pérdida del emblema del discurso hegemónico sobre economía por la antigua facultad y favorece un estilo de hacer economía más teórico, así como cuantitativo, de manera que la modelación matemática, así como la econometría, ganaron centralidad. No obstante, tanto por el contexto ideológico y político (local y global), como por las condiciones institucionales de la universidad, esta economía moderna estaría muy marcada por preguntas de desarrollo social que la alejarían de una mera tecnificación del discurso (ver Gruber, 2019, 2021; Contreras & Gruber, en prensa; Leyva, 2021).

Este proceso estuvo atravesado por disputas que representan transformaciones también en la correlación de fuerzas sociales en la época, tanto en el frente intelectual como en el productivo y religioso (Verdera, 1994). Ferrero, por ejemplo –junto a su hermano y a otros economistas no articulados en las nuevas hornadas de economistas– crearon en 1970 la Asociación de Doctores de Ciencias Económicas. Este nombre hacía referencia al antiguo título que se ofrecía, que se diferenciaba del de Economía a secas, y buscaba defender un espacio institucional para transmitir su discurso económico. En su revista, que se publicó en la década de 1970, Rómulo Ferrero presentó sus últimos artículos, que versaron sobre comercio y Sistema Monetario Internacional, tema que veremos en la última sección de este estudio.

Comercio internacional, integración americana y sistema monetario global

El tercer tomo de esta selección está íntegramente dedicado a las obras de Ferrero sobre la integración comercial de América, así como sobre las transformaciones del orden monetario internacional. En una obra orientada a la importancia del mercado y la exportación, las operaciones del espacio internacional no pueden ser menos centrales, algo que ya hemos visto oblicuamente en Ferrero, sobre todo en su actividad dentro de la CCL y, a través de esta, en el Cicyp. En términos cronológicos, es interesante señalar que la obra intelectual de Ferrero coincide con el nacimiento y el fin del sistema Bretton Woods. En relación a esto, por ejemplo, Ferrero fue presidente de la delegación peruana a la Conferencia de La Habana, donde se buscaba reglamentar precisamente la institución comercial que completaría el sistema Bretton Woods; asimismo, sus últimos textos versan sobre el colapso de la paridad dólar-oro, lo que llevó el sistema a su fin en 1971. Si un elemento en los artículos de Ferrero sobre estos temas es Bretton Woods y cómo los consensos de la posguerra articulaban el comercio internacional y su correlato monetario, el otro es el avance de la mirada alternativa del comercio que surgió

en Latinoamérica, a través de los trabajos realizados por la Cepal, mirada que planteaba una manera menos liberal de organizar el comercio internacional y que ganaría relevancia a nivel global en la década de 1970 con el llamado «tercermundismo» (ver Toye & Toye, 2004; Garavani, 2021).

Tres de los textos seleccionados, «El Perú y la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo» (1964), «El comercio exterior de América Latina» (1967) y «La integración económica de América Latina» (1973), se centran precisamente en los desarrollos respecto a la integración económica que sucedía en Latinoamérica animada por las ideas de la Cepal⁶³. La posición de Ferrero entraña una evaluación bastante crítica respecto a cómo se llevaba la integración económica en la región, siguiendo, en cierto sentido, la línea que él ya había planteado en la posición de la CCL frente a las propuestas de la Cepal en la conferencia de Río de Janeiro en 1954. Esta posición rechazaba el uso de mecanismos institucionales –ayuda económica o estabilización de precios de exportaciones– por sobre los de mercado –competencia por inversión y convertibilidad de las monedas–. Estas ideas cepalinas se consolidaron con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) en Montevideo, en 1960, pero sobre todo con la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (Unctad) de 1964, que sería presidida por Raúl Prebisch, donde se tradujeron sus propuestas a un escenario global, encarnado en la formación del G-77 (el grupo de 77 países en desarrollo), el cual, numéricamente y tras los procesos de descolonización, dominaba las Naciones Unidas (Prebisch, 1964)⁶⁴.

Los textos seleccionados precisamente critican estas iniciativas, así como el Acuerdo de Cartagena de los Países Andinos, firmado por el Perú durante el Gobierno de Velasco Alvarado, en 1969. En sus argumentos, Ferrero hace uso de varias influencias, entre las que destacan las posiciones de los economistas austriacos Fritz Machlup –quien visitó el Perú en 1967, y dio conferencias en la CCL– y Gottfried Haberler –quién lideró el Informe Haberler del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, en 1958–, quienes señalan los riesgos de una integración económica que, a la vez que abre un mercado, para los países miembros, se cierra a otro, el global, por lo que insisten en una apertura general al mercado global⁶⁵. Asimismo, la crítica se dirigía a cómo la planificación y el

⁶³ Textos incluidos en el tomo 3.

⁶⁴ Las propuestas centrales de Prebisch y la Unctad no varían mucho de aquellas de la Cepal: demanda de eliminación de proteccionismo en el centro, cuotas para la periferia, estabilización de precios de mercancías y financiación.

⁶⁵ Tanto Haberler como Machlup, desde posiciones importantes en la académica norteamericana,

intervencionismo se trasladaban ahora a un escenario supranacional, en vez de ser mitigados precisamente por la competitiva escena internacional. Es importante señalar que Ferrero no solamente repite argumentos liberales en su crítica a la integración latinoamericana, sino que también aporta observaciones desde la realidad nacional, y la latinoamericana, que refuerzan y afinan estas posiciones.

La combinación entre argumentos doctrinarios, usualmente con referencias a la participación del propio Ferrero en importantes conferencias internacionales, y observaciones empíricas se verá justamente en la atención que él da a criticar la validez de la hipótesis Singer-Prebisch respecto al deterioro secular de los términos de intercambio entre los países subdesarrollados (primario-exportadores) y los desarrollados (industrializados, exportadores de manufacturas)⁶⁶. En la sección anterior, hemos reseñado el debate respecto a la recomendación que se derivaba de esta hipótesis, la de un desarrollo autónomo que sustituya importaciones. En los textos seleccionados para esta sección, se ahonda más en la crítica a la hipótesis misma, es decir, que no es posible señalar que hay un deterioro inevitable de los términos de intercambio, deterioro que condenaría a la estrategia primario-exportadora al subdesarrollo. Un primer argumento de Ferrero al respecto es que el período estudiado para determinar este deterioro es engañoso: si se toma momentos previos o más extensos, no se puede ver una sola tendencia a la caída; un segundo argumento señala que es también engañoso usar un índice que englobe a los países primario-exportadores como un todo, ya que hay distintas dinámicas, tanto por países como por mercancías. Finalmente, también se señala que, incluso si hay deterioro en los términos de intercambio, esto no redundaría en pérdida de bienestar, ya que disminuciones de precios pueden deberse a mejoras productivas; por otra parte, hay ejemplos de desarrollo económico durante períodos de deterioro de precios. En este respecto, Ferrero usará al Perú de los años 1950 como ejemplo.

eran centrales en toda discusión sobre comercio internacional. Sin embargo, es importante destacar su vínculo original con la escuela austriaca, dado que ambos estudiaron con Ludwig von Mises, así como en la Sociedad Mont Pelerin; y, tras su retiro de la universidad, fueron parte del *think tank* American Enterprise Institute (AEI). Otras referencias usadas por Ferrero son economistas de la Universidad de Chicago, como Jacob Viner y Harry Johnson, y los ya mencionados Robbins y Röpke. Como vimos en los debates sobre la industrialización, Ferrero no se limita al uso de pensadores liberales, sino que emplea hábilmente las opiniones de economistas en la otra orilla del debate, como Prebisch, Kaldor, Lewis o Tinbergen, para puntos específicos que suma a sus críticas.

⁶⁶ Además de la Conferencia de La Habana que mencionamos al inicio y de las de la Sociedad Mont Pelerin, vale la pena hacer referencia a la asistencia de Ferrero a la Conferencia de Bressaglio en 1961, sobre comercio internacional y desarrollo, a la Conferencia de Crecimiento Económico e Inflación de Río de Janeiro en 1963 y a la del Banco Mundial en 1968.

La implicación de estos argumentos está en una crítica a la perspectiva cepalina, que privilegia la escena internacional para entender el subdesarrollo. Ferrero, en cambio, señala que la preocupación debe estar en los problemas internos del país, que él engloba principalmente en la tolerancia a la alta inflación, entendida, como ya se desarrolló en una sección previa, como una política monetaria, fiscal y crediticia laxa, y, además, con un proteccionismo excesivo⁶⁷. En este sentido, es interesante cómo, para Ferrero, se debe definir el rol del mercado y la integración regional, por ejemplo, ante el uso del Mercado Común Europeo como explicación –y por tanto como caso para continuar con la extensión de la integración latinoamericana– para el desarrollo acelerado. Ferrero cita a Haberler respecto a cómo, para él, no es el mercado común, sino la disciplina fiscal y monetaria de algunos países europeos, lo que explica su desarrollo tras la posguerra. Esta sería una precondition para el uso adecuado de la interrelación comercial, en lo cual la convertibilidad de las monedas es un elemento esencial, al que volveremos⁶⁸.

Aunque lo anterior puede ser visto como intervenciones en problemas periféricos, en el contexto de esos años la centralidad de tales discusiones no podía ser mayor, sobre todo en la definición de lo que significa la dimensión global de la economía. El empuje de los países del Tercer Mundo, al que ya hicimos referencia en el contexto de la década de 1950, y el surgimiento del discurso desarrollista neoliberal se acelerarán hacia los años 1970, en un proceso que culminó en el llamado Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO), donde una periferia –empoderada, en parte, con la fuerza de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), así como con una crisis generalizada del capitalismo– planteará reformas importantes en comercio, soberanía económica y ayuda financiera. La posición de Ferrero, entonces, estuvo también en disputar los sentidos que emanaban del tercermundismo, articulándose con las posiciones neoliberales de espacios como la Sociedad Mont Pelerin, las redes internacionales de las cámaras de comercio y los incipientes *think tanks* que marcarían el avance de esta corriente en las décadas por venir (ver Blair, 2009)⁶⁹.

⁶⁷ Al respecto, es curioso señalar que líneas marxistas en Latinoamérica también serán críticas con el énfasis «externo» de la Cepal en aquellos años, aunque, a diferencia de Ferrero, no se refieren a una política estatal excesiva, sino más bien a las estructuras de producción –la famosa heterogeneidad estructural– así como a las relaciones de explotación persistentes, que no se resolverán necesariamente con el desarrollo industrial deseado (Katz, 2018).

⁶⁸ Ver, en el tomo 3, el artículo «El comercio exterior de América Latina» (volumen II, p. 626).

⁶⁹ Es importante destacar que uno de los textos de Ferrero aquí seleccionados, «La integración económica de América Latina», fue también editado como parte de la colección *Towards liberty: Essays in honor of Ludwig von Mises*, editado por, entre otros, Friedrich Hayek y Henry Hazlitt en

El debate reseñado debe ser leído como un episodio importante en los intentos de reinstaurar un orden económico liberal, lo que de alguna manera se hará posible en la década de 1990, entre otros hitos, con la conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La consecución de esta hacía decisivo disputarse el sentido de la supranacionalidad –tema que también se vivía con respecto a la naturaleza de la Unión Europea–, así como desactivar el desafío de la descolonización y las demandas desde el Tercer Mundo de un orden económico no liberal (ver Slobodian, 2018).

Como mencionamos, los últimos escritos de Ferrero fueron comentarios a la crisis del Sistema Monetario Internacional de la década de 1970. Se trata de *La situación del Sistema Monetario Internacional* (1971) y *La reforma monetaria internacional* (1973); ambos se incluyen en esta publicación⁷⁰. El primer texto, en realidad, tiene dos partes, ya que el anuncio de Richard Nixon de suspender la convertibilidad del dólar a oro el 15 de agosto de 1971 encontró a Ferrero con el texto principal ya terminado, obligándolo a agregar un apéndice donde comentó este evento y sus consecuencias. El segundo se publica un año después de los eventos, tras el acuerdo del Smithsonian Institute, pero antes del colapso definitivo de Bretton Woods en 1973. Antes de poder comprender las posiciones de Ferrero, que además están algo entremezcladas con lo que aparenta ser una mera descripción del fenómeno, es necesario entender qué era el sistema Bretton Woods, la dinámica de su crisis y las distintas posiciones alrededor de esta.

Los acuerdos Bretton Woods –nombrados por el hotel donde se realizó la conferencia que ratificó su existencia– de 1944 buscaban establecer un Sistema Monetario Internacional para el mundo de la posguerra, dado que no se había tenido un orden monetario estable desde que el patrón oro colapsó al inicio del período de turbulencia global con la Primera Guerra Mundial. Las ideas tras Bretton Woods, que famosamente se reducen a las propuestas de John M. Keynes como representante británico y de Harry D. White como hombre de los Estados Unidos, trataban de lograr dos cosas: la primera, proporcionar un esquema estable para reactivar el comercio internacional a través de la convertibilidad de monedas; la segunda, resolver los problemas que el sistema previo del patrón oro creó para las economías en déficit –las cuales, según la lectura keynesiana, eran obligadas a una innecesaria deflación nociva–, problemas que podrían llevar a una

celebración de los 90 años de Ludwig von Mises.

⁷⁰ En el tomo 3.

nueva economía depresiva. La solución de compromiso encontrada, que reflejó el peso hegemónico de los Estados Unidos, fue la de un sistema de «paridad ajustable», en el cual el dólar reemplazó al oro como ancla del sistema –al ser a su vez convertible a oro a 35 dólares la onza– y como moneda a la que las demás debían atarse, con una banda de 1%. Estas reglas estarían apoyadas por la creación de instituciones que ayudarían a: resolver dificultades en las balanzas de pagos, el FMI; fomentar el desarrollo económico, el Banco Mundial; y regular el comercio internacional para evitar crear políticas de competencia destructiva entre países, la Organización Internacional de Comercio, que nunca se llegó a fundar. Este marco institucional difería de manera importante del diseñado por Keynes, quien proponía mucho mayor control de las instituciones internacionales sobre el funcionamiento del sistema, sobre todo con respecto a la estabilización de déficits y superávits de cuenta corriente, además de una moneda de reserva internacional independiente del oro, el Bancor. En el sistema diseñado, era Estados Unidos, como país dueño de la moneda de reserva y cuenta internacional, el que concentraban el poder monetario (Varoufakis, 2015).

Aunque hizo crisis definitiva en 1971, este sistema siempre tuvo que enfrentar turbulencias, tanto por las demoras de los países –tras la guerra o en procesos de desarrollo económico– para poder asegurar una convertibilidad de su moneda, como debido a la necesidad política de mantener una política de pleno empleo. No obstante, el sistema gozó de cierta funcionalidad hasta la década de 1960 –y fue acompañado de gran crecimiento económico–, algo que algunos autores atribuyen a los límites existentes a la movilidad de capitales que permitieron amortiguar las turbulencias a través del control de capitales y de importaciones (Eichengreen, 2008[1996]). El hecho de que las contradicciones del sistema se hicieran patentes en este momento se relaciona claramente con el relativo declive de la hegemonía de Estados Unidos, que empezaba a perder su ventaja competitiva frente a los países europeos y Japón, algo que se reflejaba en un creciente déficit de su cuenta corriente. Este déficit, que en otros países habría obligado a un ajuste que deprecie el dólar, no era posible para el caso norteamericano, al ser la moneda de reserva internacional, por lo cual era capaz de mantener su déficit en la medida en que hubiera demanda por dólares. Este «exorbitante privilegio» norteamericano, como el Gobierno francés lo denominó, además de generar asimetrías globales, configuraba una bomba de tiempo dentro del sistema, que se conocía como el dilema de Triffin (Eichengreen, 2012). El exceso de reservas en dólares llevaría a que estas superen a las reservas de oro en manos de Estados Unidos, algo que empezó a suceder en 1963, lo que en sí aumentó el deseo de los

bancos centrales poseedores de estas reservas de convertirlas a oro y generar una suerte de corrida bancaria, en términos internacionales.

Esta creciente inestabilidad del sistema llevó a un abundante debate respecto a las causas del fenómeno, así como a sus soluciones. Ferrero fue parte de este debate internacional: fue invitado al evento International Payments Problems en 1965, organizado por el AEI, organización dentro de la esfera liberal-conservadora de los Estados Unidos⁷¹. Allí él fungirá como comentarista de un documento escrito por James Meade, economista de corte más bien keynesiano, defensor mesurado de la instauración de tipos de cambio flexibles —además de experto en temas de balanza de pagos—, posición que implicaba el paradigma opuesto al de tipos de cambio fijos, al que aspiraba Bretton Woods. La presencia de Ferrero se justifica en la ya comentada defensa de este tipo de régimen, y del neoliberalismo peruano, además de su experiencia en la aplicación pionera de tal esquema en el Perú. Las posiciones que se toman entonces con respecto a la propuesta de Meade nos muestran lo disputado del debate y las incertidumbres de la época. Además de Meade y Ferrero, el panel incluyó a Alex McLeod —economista de Canadá, único otro país que aplicó el cambio flotante junto al Perú en la época—, Milton Friedman, Charles Kindleberger y Edward Bernstein (ver American Enterprise Institute, AEI, 1966). Friedman, como ya comentamos, defendía también el tipo de cambio flexible, aunque compartía con Meade consideraciones respecto a las dificultades políticas de su aplicación, lo que para Meade implicaba limitar su recomendación de ampliar las bandas de fluctuación del tipo fijo. Es famoso, por otra parte, que Kindleberger se oponía a describir al sistema Bretton Woods como en crisis, sobre todo si se aceptaba que en efecto Estados Unidos era actualmente el banco del mundo, y su déficit simplemente parte de la naturaleza de su nuevo rol. McLeod también era crítico con la flotación del tipo de cambio, y señalaba el riesgo de crear una apreciación del tipo de cambio —en el caso canadiense— que ahogue la instauración de nuevas industrias —un caso de «enfermedad holandesa»—. Ferrero también diferenció su propuesta de un sistema aún fijo, pero con mayor espacio de ajuste para los países desarrollados, y que reserve la flotación libre para los países latinoamericanos con «mayor propensión a la inflación»⁷².

⁷¹ Respecto al lugar del AEI, ver Mirowski (2009b).

⁷² Como se mencionó antes, Ferrero y Friedman, aunque favorables al tipo flexible, presentan de alguna manera propuestas invertidas, ya que Friedman prefería el cambio libre para países desarrollados y una unificación monetaria para países en desarrollo, esto es atar, renunciando a la política monetaria, su moneda a la de un país más grande (ver Edwards, 2020).

Los textos seleccionados continúan y amplían estas reflexiones de Ferrero con el avance de los acontecimientos. Su lectura de la crisis en 1971 se alinea con la del Bundesbank alemán, cuyo antiguo presidente K. Blessing es citado por Ferrero. Para este, el real problema es la falta de «disciplina por parte de los países» para equilibrar sus balanzas de pago, lo que lleva a un deficiente funcionamiento de los mecanismos de ajuste del sistema. El centro vuelve a ser la disciplina fiscal y monetaria necesaria para alinear la economía con las posibilidades de la balanza de pagos. Esto implica poner coto a las políticas expansionistas y de desarrollo. Tal énfasis en la disciplina, sin embargo, no deriva necesariamente en recomendar tipos de cambios flexibles. Por ejemplo, Harry Johnson, de la Escuela de Chicago, señalaba más bien cómo los países en desarrollo, al tener que mantener un tipo de cambio fijo, se veían sometidos a la disciplina de balancear sus cuentas adecuadamente. Este argumento, en parte, deriva del «ajuste automático» imaginado desde el patrón oro; mientras que el problema de Bretton Woods descansaba más bien, desde este punto de vista, en que se creaban excepciones *ad hoc* a la obligatoriedad del ajuste. Por esta razón, la militancia del neoliberalismo peruano, con Ferrero a la cabeza, respecto a un tipo de cambio flexible no deja de ser sorprendente. Sin duda, para entender esto es necesario rastrearlo en la experiencia peruana de la década de 1940, que ya reseñamos, en donde la primacía de un sector exportador –alineado aún con un sector importador comercial– tenía como mayor escollo un sistema de control de cambios que derivaba de la necesidad de balancear la economía sin ceder en el mantenimiento de la paridad. La clave, nuevamente, está en restringir una vía de escape o una razón para no ejercer la disciplina sobre un ajuste de la balanza de pagos, razón por la cual Ferrero estaba dispuesto a conceder que un sistema de cambio fijo es factible –como en el caso de México–, pero si y solo si se mantiene una disciplina que evite crisis de balanzas de pagos, crisis que llevaría a una dinámica, sea de control de cambios o de devaluaciones, retrasada y más profunda⁷³.

Esta discusión global nos permite entender que la opción por el tipo flexible, por parte de Ferrero, se relaciona secretamente con el «patrón oro» y su disciplina automática⁷⁴. Se trata de algo que se refleja también en las opiniones favorables

⁷³ Ferrero también rechazaba medidas intermedias, como el *crawling peg* o paridad deslizante de devaluaciones programadas, que ganaban popularidad, sobre todo desde los países en desarrollo. Por otro lado, podemos intuir que su postura respecto a mantener una paridad con mayores bandas de fluctuación en países desarrollados se debía sobre todo al respeto a posiciones institucionales, como la del FMI, y al estado de la discusión en el momento, que veía una flotación libre global como un salto al vacío.

⁷⁴ No en vano Keynes se refería a este como *the golden cage*.

de Ferrero respecto a mantener la presencia del oro como reserva monetaria –y sus críticas a la aparición de formas alternativas de reserva, como los derechos especiales de giro– y a su apoyo, aunque sin muchas esperanzas, a la propuesta de su revaloración.

* * *

Como cierre, es difícil resistir la tentación de comparar las lecturas de la época, como la de Ferrero, con la evolución del sistema internacional desde aquel momento hasta la actualidad. En primer lugar, un hecho central es la generalización del régimen de cambio flexible en el mundo entero, proceso que quizá Ferrero no llegó a ver, al fallecer en 1975, y que solo empezó a alcanzar su forma actual hacia la década de 1990⁷⁵. Algo que sí pudo haber empezado a ver Ferrero fue la extrema volatilidad que el tipo de cambio flexible generó en estas décadas. Tanto Friedman como Ferrero consideraban que la volatilidad sería menor con un tipo flexible, debido a que las presiones de ajuste no se acumularían y se disiparían levemente. Asimismo, Friedman consideraba que la especulación sería estabilizadora. Sin embargo, el aumento de flujos internacionales de capital tras el colapso del sistema Bretton Woods, y las oportunidades que las diferencias en los tipos de cambio permitieron, posibilitó el auge de la financialización de la economía que hizo vulnerables las economías a ataques especulativos (Krippner, 2011). Aquí, los países en desarrollo, al ver que la volatilidad era extrema en el caso de dejar flotar a sus monedas, buscaron refugiarse en esquemas de paridad variados. Sin embargo, en un mundo de creciente movilidad de capital y mayor poder financiero, estos esquemas se vieron como muy vulnerables, y se produjeron diversas crisis entre las décadas de 1980 y 1990 (Ocampo, 2016). La transición eventual a la flotación será a través de crisis y su éxito actual parece pender de la disponibilidad de gran cantidad de reservas internacionales. Por otro lado, el declive del dólar como moneda de reserva internacional, que no pocos auguraban tras la suspensión de la convertibilidad, no se ha materializado en absoluto. Aunque hubo una cierta apreciación de las monedas europeas frente al dólar tras la crisis, el aumento de uso de dólares como reserva internacional se incrementó hasta en 70% a finales del siglo XX (International Monetary Fund, IMF, 2022). Incluso tras el colapso financiero de 2008 y el siempre creciente déficit de cuenta corriente norteameri-

⁷⁵ Es importante señalar, sin embargo, que más que una flotación pura, lo que existe es una flotación sucia, con importantes intervenciones de los bancos centrales –el peruano, por ejemplo– para limitar las fluctuaciones del mercado, intervenciones que, vale señalar, van más allá de las correcciones estacionales que Ferrero promulgaba (Dancourt & Mendoza, 2016; Pastor, 2022).

cano, el dólar se ha mantenido como moneda de reserva y de refugio, apreciándose en tiempos de crisis. En cierto sentido, el exorbitante privilegio del dólar es actualmente incluso mayor que cuando era formalmente la moneda de reserva, y goza tanto de una condición de *safe asset* como de flexibilidad para su creación, usualmente vía emisión de deuda soberana⁷⁶. Desde Latinoamérica, la supremacía del dólar se ha traducido en distintas estrategias: desde unificaciones –es famosa la de Argentina en la década de 1990– y dolarizaciones –como en Ecuador– a esquemas de flotación y regímenes de metas explícitas de inflación –como el del Perú–. Aunque la tendencia es hacia la flotación, no son transiciones exentas de problemas, como lo testifica el caso de Argentina entre 2016 y 2018. Tanto la asimetría en la jerarquía monetaria como los flujos de capital son condiciones que acrecientan las vulnerabilidades de estos países, así como sus caminos de desarrollo, y ameritan la elaboración de políticas en respuesta.

Rómulo Ferrero falleció el 1 de agosto de 1975. Y recibió entonces una serie de homenajes por parte de las distintas instituciones a las que estuvo ligado, así como de la Universidad del Pacífico, institución cuyo patronato estuvo presidido por él durante algún tiempo, además de haber sido fundamental para su supervivencia financiera en sus primeros años (Jochamowitz, 2012). Aunque activo como analista, los últimos años de Ferrero verán su influencia política e ideológica mermada tanto en el espacio académico, donde la modernización de la disciplina económica lo había desplazado, como en el gubernamental, en el cual el Gobierno de Velasco Alvarado obligó a las posturas liberales a recular o invernar durante unos años.

Esperamos que este recorrido histórico-ideológico de Rómulo Ferrero no solo sirva de contexto y apoyo para la lectura de las obras aquí seleccionadas, sino también sea una ventana a la historia económica y política del país, al mostrar conexiones previamente soslayadas, así como la relevancia, en este caso desde el neoliberalismo, de un pensamiento económico peruano en la esfera internacional.

⁷⁶ Ver Gourinchas, Rey, & Govillot (2017), quienes mencionan que este privilegio iría de la mano de cierto deber o de restricciones debido a la gran cantidad de deuda en dólares que está en manos de extranjeros, lo que hace que las apreciaciones del dólar y sus devaluaciones también afecten poderosamente los balances de todos los países. Este «deber exorbitante» se ha hecho visible en las últimas grandes recesiones, en las cuales la Reserva Federal de Estados Unidos debió dar facilidades en dólares no solo a su economía, sino a varios otros países (Tooze, 2018, 2021).

Referencias

Fuentes primarias

Archivo personal
Rómulo Ferrero

Fuentes gubernamentales
Banco Central de Reserva del Perú, actas
Congreso de la República
Senado de la República del Perú, diario de debates
Senado de la República del Perú, secretaría

Publicaciones periódicas
Boletín Diario de Jornada
El Comercio
Jornada
La Crónica
La Prensa
La Tribuna
Revista Estadística Peruana
Semanario 7 Días del Perú y el Mundo
Vanguardia

Fuentes secundarias

- American Enterprise Institute (Ed.). (1966). *International payment problems*. AEI.
- Amiel, R. (1990). *Bedoya en la Constituyente*. Studios Madrid.
- Basadre, J., & Ferrero, R. (1963). *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*. Santiago Valverde.
- Beltrán, P. (1976). *La verdadera realidad peruana*. Editorial San Martín.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia* (1.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Blair, J. (2009). Taking aim at the new international economic order. En P. Mirowski (Ed.). *The road from Mont-Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective* (pp. 347-385). Harvard University Press.
- Bonefeld, W. (2017). *The strong state and the free economy*. Rowman & Littlefield International.
- Carter, Z. D. (2020). *The price of peace: Money, democracy, and the life of John Maynard Keynes*. Random House.
- Castillo, P. (2021). La economía en la PUCP entre 1944 y 1969: la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales. En C. Contreras (Ed.). *La economía como ciencia social en el Perú: cincuenta años de estudios económicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 83-150). Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Chibber, V. (2003). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton University Press. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2027/heh.31539>
- Clausen, J. (2021). Sobre la etapa fundacional de los estudios de economía en la PUCP, 1917-1944. En C. Contreras (Ed.). *La economía como ciencia social en el Perú: cincuenta años de estudios económicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 25-82). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. (1960). La Reforma Agraria en el Perú. Exposición de motivos y proyecto de ley. Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Concytec (Ed.). (1994). *Investigaciones en CCSS en el Perú: un balance necesario*. Concytec.
- Contreras, C. (Ed.). (2021). *La economía como ciencia social en el Perú: cincuenta años de estudios económicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Contreras, C., & Gruber, S. (Eds.). (2019). *Historia del pensamiento económico en el Perú: antología y selección de textos* (1.ª ed.). Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad de Ciencias Sociales y R & F Publicaciones y Servicios.
- Contreras C., & Gruber, S. (en prensa). Esbozo de una historia del pensamiento económico en el Perú independiente: ideas, instituciones y figuras (1821-1990). En G. Cánepa (Ed.). *Nación y República en el pensamiento social peruano. Hitos y voces en el Bicentenario*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dancourt, O., & Mendoza, W. (2016). *Intervención cambiaria y política monetaria en el Perú*. Documento de trabajo. PUCP.
- Edwards, S. (2020). Milton Friedman and exchange rates in developing countries. NBER.
- Eichengreen, B. (2008[1996]). *Globalizing capital: A history of the international monetary system* (2.ª ed.). Princeton University Press. Recuperado de <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10359252>
- Eichengreen, B. J. (2012). *Exorbitant privilege: The rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system*. Oxford University Press.
- Enciclopedia Treccani*. (20 de agosto de 2021). Francesco Vitto. *Enciclopedia Treccani*. Recuperado de https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-maria-gerardo-vito_%28Dizionario-Biografico%29/
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press. Recuperado de <http://site.ebrary.com/lib/academiccompletetitles/home.action>
- Fajardo, M. (2022). *The world that Latin America created: The United Nations Economic Commission for Latin America in the development era*. Harvard University Press.
- Ferrero, Raúl. (1935). *Ideario social católico*. Convención de la Juventud Católica Masculina del Perú.
- Ferrero, Raúl. (1958). *Liberalismo peruano. Contribución a una historia de las ideas*. Biblioteca de Escritores Peruanos.
- Ferrero, Rómulo. (1943). *Perspectivas económicas de la posguerra*. Lumen.
- Ferrero, Rómulo. (1964). *El papel del Estado y el papel del sector privado en la planificación*. Instituto Nacional de Planificación.

- Ferrero, Rómulo. (1994). Carta a Basadre, 1952. En A. Salazar Larraín (Ed.). *Rómulo Ferrero Rebagliati. Pensamiento y acción* (pp. 367-370). Instituto de Libertad de Mercado.
- Friedman, M. (1953). The case for flexible exchange rates. En *Essays in positive economics* (pp. 157-203). University of Chicago Press
- Friedman, M. (2002[1962]). *Capitalism and freedom*. The University of Chicago Press.
- Garavini, G. (2021). *After empires: European integration, decolonization, and the challenge from the Global South 1957-1986*. Oxford University Press.
- Ginsborg, P. (1990). *A history of contemporary Italy: Society and politics, 1943-1988*. Penguin Books.
- Gourinchas, P., Rey, H., & Govillot, N. (2017). *Exorbitant privilege and exorbitant duty*. Documento de discusión 10-E-20. Institute for Monetary and Economic Studies y Bank of Japan.
- Gruber, S. (2019). Econocracia en el Perú: análisis de la formación del economista desde dos universidades peruanas y su impacto en la política. Ponencia en Congreso LASA, Boston.
- Gruber, S. (2021). Docencia e investigación en economía en la PUCP entre 1994-2016. En C. Contreras (Ed.). *La economía como ciencia social en el Perú: cincuenta años de estudios económicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 225-282). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gyger, H. (2019). *Improvised cities: Architecture, urbanization and innovation in Peru. Culture, politics, and the built environment*. University of Pittsburgh Press.
- Hampe, T. (1995). *El Banco Central de Reserva y la economía peruana: 1922-1980*. Banco Central de Reserva del Perú.
- Harper, F., Hayek, F., Velasco, G., Read, L., & Hazlitt, H. (Eds.). (1972). *Toward liberty: Essays in honor of Ludwig von Mises*. Institute for Humane Studies.
- Instituto de Estudios Peruanos. (1968). *La institución y sus actividades (1964-1968)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- International Monetary Fund, IMF. (2022). *Dollar dominance and the rise of nontraditional reserve currencies*. IMF. Recuperado de <https://blogs.imf.org/2022/06/01/dollar-dominance-and-the-rise-of-nontraditional-reserve-currencies/>
- Jochamowitz, L. (2012). *Crónica de una universidad: 1962/2012*. Universidad del Pacífico.
- Journal Global Ethics*. (2021). Leuret and the project of economic humane, integral human development and development ethics. *Journal Global Ethics*, 17(2), 115-278.
- Katz, C. (2018). *La teoría de la dependencia: cincuenta años después*. Batalla de Ideas.
- Klaiber, J. (1988). *La Iglesia en el Perú. Su historia social desde la Independencia*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Krippner, G. R. (2011). *Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance*. Harvard University Press. Recuperado de <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=38717>
- Lalanne, A. (2020). *Descubrir a Leuret hoy. Reflexiones desde el sur*. RIEH. Recuperado de <https://www.riehlatinoamerica.org/index.php/2020/12/08/descubrir-a-leuret-hoy-reflexiones-desde-el-sur-andres-lalanne-2020/>

- Leyva, J. (2021). La economía como ciencia social en la PUCP en el período 1969-1994. En C. Contreras (Ed.). *La economía como ciencia social en el Perú: cincuenta años de estudios económicos en la Pontificia Universidad Católica del Perú* (pp. 151-224). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lossio, J., & Candela, E. (2015). *Prensa, conspiraciones y elecciones: el Perú en el ocaso del régimen oligárquico* (1.ª ed.). Pontificia Universidad Católica del Perú-Instituto Riva-Agüero.
- Malpica, C. (1964). *Los dueños del Perú*. Popular.
- Manco Zaconetti, J. (2019). Bruno Moll. En C. Contreras, & S. Gruber (Eds.). *Historia del pensamiento económico en el Perú: Antología y selección de textos* (pp. 247-258). Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad de Ciencias Sociales y R & F Publicaciones y Servicios.
- Matos Mar, J., & Mejía, J. M. (1980). *La Reforma Agraria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mirowski, P. (Ed.). (2009a). *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective*. Harvard University Press.
- Mirowski, P. (2009b). Postface. En P. Mirowski (Ed.). *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective* (pp. 417-456). Harvard University Press.
- Nelson, E. (2020). *Milton Friedman and economic debate in the United States, 1932-1972*. University of Chicago Press. Recuperado de <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226683805.001.0001>
- Ocampo, J. A. (2016). *A brief history of the international monetary system since Bretton Woods*. Documento de trabajo 97. World Institute for Development Research.
- Orihuela, J. C. (2020). El Consenso de Lima y sus descontentos: un análisis histórico del endeble Estado desarrollista en el Perú. *Revista de Historia de la Universidad de Concepción*, 1(27), 77-100.
- Pásara, L. (2021). *Católicos, radicales y militantes: cincuenta años de conflictos en la Iglesia peruana* (1.ª ed.). La Siniestra Ensayo, Estación La Cultura y Litho & Arte.
- Pastor, G. (2022). El Banco Central de Reserva del Perú: 1922-2022. *Revista Moneda*, (189).
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología* (1.ª ed.). Deusto.
- Plewhe, D. (2009). The neoliberal economic developmental discourse. En P. Mirowski (Ed.). *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective* (pp. 238-279). Harvard University Press.
- Portocarrero, G. (1981). Del monetarismo al keynesianismo: la política económica durante la crisis del 30. *Economía*, (7), 65-98.
- Portocarrero, G. (1983). *De Bustamante a Odría. El fracaso del Frente Democrático Nacional 1945-1950*. Mosca Azul.
- Prebisch, R. (1964). *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*. Naciones Unidas.
- Salazar Larraín, A. (Ed.). (1994). *Rómulo Ferrero Rebagliati. Pensamiento y acción*. Instituto de Libertad de Mercado.
- Schydrowsky, D., & Wicht, J. J. (1979). *Anatomía de un fracaso económico: Perú, 1968-1978*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Skidelsky, R. J. A. (2005). *John Maynard Keynes 1883-1946: Economist, philosopher, statesman*. Penguin Books. Recuperado de <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0716/2005045877-d.html>
- Slobodian, Q. (2018). *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism* (1.ª ed.). Harvard University Press. Recuperado de <http://www.sehepunkte.de/2021/02/32646.html>
- Thorp, R., & Bertram, G. (1978). *Peru 1890-1977: Growth and policy in an open economy*. Columbia University Press.
- Tooze, J. A. (2018). *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Viking.
- Tooze, J. A. (2021). *Shutdown how Covid shook the world's economy*. Allen Lane.
- Toye, J., & Toye, R. (2004). *The UN and global political economy: Trade, finance, and development. United Nations intellectual history project*. Indiana University Press. Recuperado de <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=337782>
- Universidad del Pacífico. (1977). *Elogio y bibliografía de Rómulo Ferrero Rebagiati*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Varoufakis, Y. (2015). *The global Minotaur: America, Europe and the future of the global economy* (3.ª ed.). Zed Books. Recuperado de <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=2084601>
- Verdera, F. (1994). Situación y tendencias de la investigación en economía en el Perú. En Concytec (Ed.). *Investigaciones en CCSS en el Perú: un balance necesario* (pp. 249-278). Concytec.
- Yepes, E. (1989). *Rómulo Ferrero: apuntes para una historia de su pensamiento económico*. Cuadernos de Investigación. Universidad del Pacífico.

Siglas

AEI	American Enterprise Institute
Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CCL	Cámara de Comercio de Lima
Cepal	Conferencia Económica para América Latina
Cicyp	Consejo Interamericano de Comercio y Producción
Concytec	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CRAV	Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda
DC	Democracia Cristiana
ELI	Industrialización orientada a la exportación, por sus siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fredemo	Frente Democrático
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés
INP	Instituto Nacional de Planificación

ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
NIEO	Nuevo Orden Económico Internacional, por sus siglas en inglés
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PPC	Partido Popular Cristiano
SNA	Sociedad Nacional Agraria
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
Unctad	Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés
Undec	Unión Nacional de Dirigentes y Empleadores Católicos

Tomo 1

**Macroeconomía:
inflación, fiscalidad y crecimiento**

Prólogo

Rómulo A. Ferrero

RICHARD WEBB DUARTE

Esta publicación de la obra de Rómulo A. Ferrero es un reconocimiento a su prolífica carrera.

La obra de Ferrero es amplia y estuvo centrada en el descubrimiento y divulgación de las leyes de la economía. Pero sus análisis y recomendaciones fueron más allá de recetas para un rápido crecimiento del producto bruto interno. El mensaje central de su obra era que el desarrollo económico se levanta sobre el equilibrio entre la actividad productiva y otros aspectos de la vida social. Su ensayo «Directivas para un programa de desarrollo económico nacional»¹, publicado en 1956, se inicia con un recuento de los graves desbalances sociales:

Mientras no desaparezcan estas diferencias, el país no constituirá verdaderamente una unidad nacional, ni podrá alcanzar el desarrollo económico que todos debemos desear. La primera preocupación de una política de desarrollo económico debe ser amenguar en todo lo posible estas diferencias regionales y estos deficientes contactos, que impiden la integración nacional en un solo todo orgánico.

La llamada al balance y al equilibrio social no es únicamente un *recordaris* de imperativos morales, en especial la equidad y la solidaridad. Ciertamente, el compromiso moral fue un valor constante y fuerte en la vida personal de Ferrero, que se expresó en su religiosidad y en su liderazgo para la realización de la Primera Semana Social en el Perú en 1959, evento auspiciado por el Arzobispado de Lima. Ferrero fue presidente del Comité Ejecutivo del evento, aportando un extraor-

¹ Incluido en este tomo 1.

dinario análisis de la situación social del país. Su presentación² fue una mirada extensa y detallada a diversos aspectos de la vida de la población, recontada con conocimiento y empatía. Pero, más allá de una llamada moral, el mensaje era la interpretación de un economista analítico. Ferrero buscó explicar los mecanismos causales del desbalance, en especial los vacíos y atrasos en las condiciones de vida de la población, y puso la atención sobre todo en el cuadro de obstáculos y desventajas productivas que afrontaba la población mayoritaria en la sierra, pobreza que atribuyó particularmente a la escasez de tierra agrícola, la falta de comunicaciones y el atraso educativo. Ferrero sostenía que, para una mayoría de los peruanos, la solución social se encontraba indisolublemente ligada a la baja productividad de sus tierras y a los obstáculos físicos y culturales que los distanciaban de los centros de alta productividad de la economía.

En la visión de Ferrero, cuando se trataba de acciones y políticas enfocadas directamente en la actividad productiva, el equilibrio era no solo un tema social, sino también un valor para el aparato productivo mismo, y por lo tanto un valor a tener en cuenta en el diseño de las acciones y políticas dirigidas estrictamente a la producción. Ferrero desconfiaba de los argumentos entusiastas que abogaban a favor de un sector o una actividad que se presentaba como «motor» para el resto de la economía. El ejemplo más claro eran los reclamos que pedían priorizar la industria manufacturera, justificando altos niveles de protección e incluso subsidios directos, respecto a lo cual Ferrero preguntaba: «¿De qué sirve aumentar la producción de manufacturas si no se levanta la capacidad de compra de la mayoría de la población?» Salvo algunos sectores exportadores, que usualmente ocupan a una minoría de esta, debía existir cierto paralelismo entre la producción y la capacidad de consumo de la gente, requisito que implicaba un reparto regional más igualitario de la infraestructura y la educación. Para Ferrero, la economía sana y dinámica se lograría mediante el aprovechamiento cabal de todos sus elementos, tanto las distintas regiones como la variedad de actividades productivas, lógica que va más allá de la ventaja comparativa del momento y que deja margen para cambios poco previsibles en precios, costos, tecnologías y preferencias de consumo, no solo propias, sino de nuestros competidores y de los consumidores de nuestros productos en otros países.

Pero el desbalance que más ocupó los escritos y conferencias de Ferrero fue sin duda el que resultaba del mal manejo monetario y fiscal.

² Ver en la presente publicación «Primera Semana Social del Perú. Exigencias sociales del catolicismo en el Perú» (tomo 2).

A los 35 años, Ferrero fue nombrado decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y catedrático titular de Economía. En 1947, presidió la delegación del Perú ante la Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Empleo, en La Habana. Su actuación y la de los demás miembros de la delegación fue considerada sobresaliente, según carta remitida por Armando Revoredo Iglesias, por encargo del presidente de la República José Luis Bustamante y Rivero, al propio Rómulo A. Ferrero.

Poco después, cuando tenía 38 años, fue ministro de Hacienda y Comercio del Perú en el gabinete presidido por Rafael Belaunde Diez Canseco –padre de su contemporáneo Fernando Belaunde Terry–. Ejerció este cargo nuevamente tres años después, desempeñándose primero brevemente como ministro de Agricultura y después como ministro de Hacienda y Comercio. Colaboró así al principio y al final del régimen de José Luis Bustamante y Rivero.

Durante su segunda gestión como ministro de Hacienda y Comercio, el 6 de septiembre de 1948 Ferrero dio el primer paso hacia la abolición del control de cambios al disponer que los exportadores recibieran el 35% del valor de sus exportaciones en certificados negociables en el mercado libre y el 65% restante continuara negociándose al tipo de cambio oficial. Fue la forma de volver de modo gradual a la libertad de cambio. Luego vino el golpe militar de octubre de 1948. La situación cambiaria y la inflación eran las principales preocupaciones de Ferrero, quien sostenía que esta última afectaba a los más vulnerables.

En la década de 1940, Rómulo A. Ferrero vivió una experiencia política que significó un aprendizaje abrupto y que lo comprometió durante el resto de sus días a ser un predicador constante de la importancia del equilibrio en el manejo tanto de las cuentas fiscales como del control monetario. La indisciplina se reduciría temporalmente durante la siguiente década, pero luego siguió agravándose, hasta culminar en la desastrosa hiperinflación de fin de siglo.

Esta oportunidad para recordar las ideas y la obra de Rómulo A. Ferrero es una satisfacción personal para mí porque siento que, en cierta forma, mi propia vida como profesional ha tenido un elemento de continuidad con su labor. La coincidencia se inició anecdóticamente cuando, a los 18 años, decidí seguir la carrera de Economía y mi padre logró conseguirme una cita con Ferrero para buscar sus consejos.

En este sentido, me es grato mencionar que, después de publicar un artículo sobre la obra de Ferrero, uno de sus hijos me contactó y me mencionó que guardaba la carta que yo le había enviado a su padre en octubre de 1959, mientras estudiaba Economía y Geografía en la Universidad de St. Andrews (Escocia),

solicitándole que me proporcionara cierta información para la tesis que estaba preparando sobre comercio exterior en el Perú. Poco después recibí dicha carta, lo que trajo a mi memoria muchos recuerdos sobre mis estudios de aquella época.

Ese fue quizá el único contacto personal que tuve con Rómulo A. Ferrero, pero hoy siento que ha sido un honor seguir la senda que él marcó, compartiendo esa vocación para conocer nuestra economía, no como elemento independiente o aislado, sino como parte integral de una sociedad. Fue un honor también compartir su vocación investigadora y educativa, usando tanto la universidad como los medios.

Por todo ello, felicito la iniciativa de la Universidad del Pacífico por recuperar y divulgar la sustancial obra de Ferrero y agradezco la oportunidad que me da la publicación de esta colección para reconocer esa deuda personal.

1. La política fiscal y la economía nacional¹

Prefacio

El vivo interés que suscitan en mí los problemas económicos nacionales desde hace muchos años, y que me ha inducido a escribir una serie de ensayos acerca de ellos², ha aumentado considerablemente como consecuencia de haber tenido a mi cargo la gestión de las finanzas del país durante un plazo que, si bien muy breve, me ha permitido profundizar en el conocimiento de una cuestión de tanta importancia y meditar acerca de algunos problemas fundamentales para el futuro del país. Un primer resultado de esta meditación, apoyada en el conocimiento directo e inmediato de la realidad, fue la exposición que publicara acerca de las directivas de la política económica nacional, en la cual esboqué sus lineamientos generales de acuerdo con mi criterio. El debate que se produjera en el Senado a raíz de esa publicación, y que provocó mi alejamiento del ministerio, me ha confirmado la necesidad de insistir en tratar el tema, para ampliar y desarrollar mis puntos de vista.

Considero que la política económica que adopte y lleve a cabo el Gobierno actual habrá de tener importantes repercusiones en el futuro del país, no solo en

¹ Tomado de: Rómulo A. Ferrero, *Pensamiento y acción* (Ed. e Imprenta Vargas; Lima, 1994; t. I, pp. 279-312).

Publicado originalmente por Editorial Lumen; Lima, 1946.

² «Orientación económica de la agricultura peruana», 1937; «Tierra y población en el Perú», 1938; «Los problemas de la colonización en el Perú», 1939; «Política agraria nacional», 1940; «La realidad económica nacional», 1942; «Perspectivas económicas de la post-guerra», 1943; «El comercio exterior del Perú», 1944; «Análisis de la situación monetaria», 1945.

el campo puramente económico, sino, también, en el social. Desde luego, la política económica nacional siempre ha sido muy importante, pero lo es más aun en estos momentos porque se conjugan dos elementos especiales, a saber, la etapa de transición y reajuste por la cual atraviesa todo el mundo debido a la terminación de la guerra y la situación de la economía y de las finanzas nacionales.

En el escaso tiempo que tiene de instalado el régimen presente, y desde sus primeros días, se ha podido advertir claramente una serie de manifestaciones que muestran, sin lugar a dudas, cuál es la tendencia definida que predomina en materia de política económica en el Poder Legislativo, que hoy día ejerce una influencia dominante en la marcha del país. Habría podido suponerse que, después de cinco años y medio de un régimen caracterizado por una política fiscal y monetaria excesivamente expansionista, que deja la hacienda pública en situación reconocidamente desfavorable y la moneda fuertemente desvalorizada, el nuevo régimen representaría una reacción contra esa política. Lejos de ello, los hechos vienen probando, a través de reiteradas declaraciones hechas en el seno del Parlamento, así como de varios proyectos y leyes, que, en lugar de enmendar rumbos, se trata de continuar por el camino emprendido o, mejor dicho, de seguir descendiendo la pendiente de los gastos públicos excesivos y de la desvalorización monetaria que es su consecuencia.

Este fenómeno no es, por otra parte, tan extraño como pudiera parecer, y se explica porque en el Poder Legislativo priman tendencias que tratan de desarrollar una política social que orienta la económica en ese sentido, y porque el mundo entero atraviesa por un período anormal en el cual los presupuestos deficitarios y los gastos públicos exagerados son la regla. Con el mismo espíritu de imitación que ha presidido tantas manifestaciones de nuestra vida nacional, pretendemos ahora realizar lo que otros países hacen, sin tener en cuenta nuestras condiciones propias y sin guardar, siquiera, el sentido de la proporción.

Pero lo más grave es que ni siquiera se comprende las consecuencias inevitables de la política económica que se pretende seguir, y esto es tan cierto que se adopta o preconiza medidas que son inconciliables y hasta opuestas. Por ejemplo, se favorece el aumento exagerado de gastos públicos, que en nuestras condiciones significa inexorablemente aumento de la inflación, al mismo tiempo que se critica el alza del coste de la vida; y se pretende estabilizar los precios, mientras que se presenta proyectos para elevar sueldos de los servidores públicos, jornales de los trabajadores privados, pago de días feriados, etc., todo lo cual eleva los precios que se pretende estabilizar. No es sensato incurrir en contradicciones tan flagrantes, y el país debe saber exactamente adónde conduce el camino que se intenta seguir.

El presente trabajo obedece al propósito de arrojar alguna luz sobre este tema. Para aquellas personas que ya conozcan mis ideas al respecto, solo será una confirmación y ampliación de lo que otras veces he expuesto; para las demás, será una opinión que podrán juzgar, aceptar o rechazar. En todo caso, la importancia del problema es tan grande, ya que se trata del futuro económico del país, que justifica y aun exige que todas las personas que tengan algunas condiciones de conocimiento y buena voluntad lo traten sin reservas y con amplitud de criterio para ilustrar y orientar a la opinión pública.

La economía nacional

La política económica nacional es el conjunto de medidas que adopta el Estado para ejercer su acción en el campo de las actividades económicas del país con el propósito de alcanzar un fin. Este fin no es otro que el aumento de la potencialidad económica nacional y la elevación del nivel de vida de la población, objetivos que persiguen, implícita o explícitamente, las distintas medidas adoptadas. Para que la política económica nacional tenga verdadera eficacia, es necesario que siga un plan de acción integral y coordinado y que tenga presente la repercusión de las distintas medidas sobre las actividades económicas nacionales.

No es mi propósito desarrollar en el presente trabajo un plan de política económica nacional sino, tan solo, ocuparme de algunos aspectos fundamentales de ella que han cobrado gran actualidad y en torno a los cuales me parece no haber suficiente comprensión. De modo especial, me refiero a la política fiscal y a sus proyecciones sobre la situación económica del país en los próximos años, asunto que es del mayor interés para todos.

Antes de entrar en materia, considero conveniente hacer una ligera reseña de lo que es la economía del país para conocer sus características, ya que dicho conocimiento es esencial para orientar la política económica nacional y para juzgar acerca del acierto de las medidas que se preconiza.

Superficie, población, regiones geográficas y clima

El Perú tiene una superficie de 1'331,410 kilómetros cuadrados y una población estimada al 1° de julio de 1944 en 7'522,684 habitantes³ (cuadro 1). Está dividido en tres regiones geográficas: costa, sierra y montaña o selva. La primera está comprendida entre el océano Pacífico y una altitud de 1,500 a 1,700 metros;

³ Los datos estadísticos se han tomado de *Perú en cifras, 1944-1945*, por A. Arca Parró.

tiene 144,072 km² y 1'838,756 habitantes. La segunda comienza a los 1,500 o 1,700 m de altitud, del lado del Pacífico; comprende la cordillera de los Andes con sus valles, quebradas, contrafuertes y mesetas, hasta los 1,200 a 1,000 m de altitud de la vertiente oriental; tiene 330,726 km² y 4'705,293 habitantes. La selva comienza entre los 1,000 y 1,200 metros de altitud de la vertiente oriental de los Andes y se extiende por la cuenca hidrográfica del Amazonas y sus afluentes; tiene 769,775 km² y 978,635 habitantes.

Cuadro 1
Regiones del Perú, según superficie y población

Región	Superficie		Población	
	km ²	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje
Costa	144,072	11.54	1'838,756	25.14
Sierra	330,726	26.83	4'705,293	61.67
Selva	769,775	61.63	978,635	13.19
Total	1'244,573 ⁽¹⁾	100.00	7'522,684	100.00

Nota

⁽¹⁾ No incluye la parte peruana del lago Titicaca ni las islas del litoral.

La región más extensa es la selva; la más poblada es la sierra, que es también la de mayor densidad demográfica, pues tiene 14.04 habitantes por km², contra 12.76 en la costa y 1.27 en la selva.

El clima de la costa es cálido, sin lluvias y con muy elevada humedad atmosférica. El clima de la sierra es frío, tanto más cuanto mayor es la altitud y, desde luego, salvo valles o quebradas abrigadas, donde el clima es cálido; hay lluvias en verano y la atmósfera es seca. El clima de la selva es cálido, lluvioso y húmedo, como corresponde al trópico en el cual está situada.

Población económica activa

Según el censo de 1940, casi el 40% (39.87) de la población (2'475,339) es económicamente activo. De ese porcentaje, muy cerca de los dos tercios (64.57%) corresponde a los hombres y el resto (35.43%) a las mujeres. En el cuadro 2 se presenta la distribución de la población activa por ocupaciones en 1940.

Las actividades primarias (agricultura, ganadería, minería) ocupaban en 1940 al 64% de la población activa; las actividades secundarias (industrias de transformación, edificación y construcción) al 17%; y las actividades terciarias (trans-

porte, comercio, seguros, administración pública, profesiones, etc.), también al 17%. En los últimos cinco años, la proporción de las primeras debe haber bajado, indiscutiblemente, por el mayor desarrollo de la industria y de las actividades terciarias.

Es conveniente agregar la forma como está distribuida en cada región la población activa (cuadro 3).

Cuadro 2
Población activa según ocupación, 1940

Ocupación	Número	Porcentaje
Agricultura	1'293,214	52.24
Ganadería, silvicultura, pesca y caza	252,975	10.22
Minería e industrias extractivas similares	44,694	1.81
Industrias de transformación	380,281	15.36
Edificación, construcción y reparaciones	45,659	1.85
Transporte y comunicaciones	51,079	2.06
Comercio, crédito y seguros	112,126	4.53
Administración pública	89,021	3.60
Profesiones, servicio doméstico y otros	165,099	6.67
No clasificados	41,191	1.66

Cuadro 3
Población activa según actividades y regiones (en porcentajes)

Actividades	Costa	Sierra	Selva
Primarias	48.57	71.78	72.48
Secundarias	19.58	16.42	11.72
Terciarias	31.85	11.80	15.80

En esta forma se advierte que, mientras en el conjunto del país predominan largamente las actividades primarias, y ese predominio es más acentuado en la sierra y en la selva, en la costa ya en 1940 las actividades secundarias y terciarias juntas habían superado a las primarias como fuente de ocupación, lo que denota el mayor progreso de esta región.

La renta nacional

El valor neto de la producción económica del país, o sea, la renta nacional, ha sido estimado por quien esto escribe en 1,235 millones de soles en 1936, en 2,130 millones en 1942 y en 2,800 millones en 1945. Es necesario advertir que la mayor parte de este gran aumento se debe a la fuerte subida del nivel general de precios, que ha sido mayor de 100% entre 1936 y 1945. La distribución de dicho valor entre las distintas actividades para el año 1936 y para el 1942 ha sido la siguiente (cuadro 4).

Cuadro 4
Valor neto de la producción, 1936 y 1942 (en millones de soles)

Actividad	1936	1942
Agricultura y ganadería	450	745
Minería	240	375
Industrias	135	300
Servicios	410	710
Total	1,235	2,130

En 1936, las actividades primarias constituían el 56% del total de la renta nacional, correspondiendo el primer lugar a la agricultura y ganadería con el 36%; en 1942, la proporción apenas pasaba de la mitad (52%). Este elevado porcentaje del valor de la renta nacional, lo mismo que el relativo a la población activa, muestra claramente cuál es la estructura económica del país, que aún se encuentra en las primeras etapas de su desarrollo.

Considerando la renta nacional del presente año en 2,800 millones de soles, y con una población de 7 millones de habitantes, se tiene una renta promedio de 400 soles por habitante y por año, renta que es sumamente reducida; en 1942 habría sido de 300 soles. Por ejemplo, en el mismo año, la renta nacional de Chile se calculaba en 4 mil millones de soles, con un promedio aproximado de 780 por habitante; la de México se calculaba en 10 mil millones de soles, o sea, 500 por habitante. El promedio para toda América Latina se calculaba en 650 soles por habitante⁴, por estar fuertemente influenciado por la alta cifra correspondiente a Argentina, 1,100 soles.

⁴ *Economic problems of Latin America*, editado por S. E. Harris, 1944.

Hecho notable es la diferencia que existe al respecto entre la costa y la sierra, pues a la primera, que solo cuenta con la cuarta parte de la población del país, le corresponde más de la mitad de la renta nacional debido a factores tales como la elevada densidad económica de su producción agrícola, que se basa sobre los cultivos de caña de azúcar, algodón y arroz; la circunstancia de producirse en ella todo el petróleo y algunos minerales; su mayor desarrollo industrial; y el hecho de estar concentrados en ella la mayor parte de los servicios de comercio, banca, transporte, profesiones, etc.

Finalmente, debe advertirse que la economía de la región de la sierra en gran parte no es monetaria, porque sigue organizada sobre la base de la autosuficiencia, como en los primitivos ayllus, hecho que debe tenerse en cuenta en todo momento al estudiar los fenómenos económicos nacionales, ya que una buena parte de la población del país, que no sería exagerado estimar en cerca de la mitad, no es influenciada sino indirecta y débilmente por dichos fenómenos, puesto que no participa en los intercambios.

El comercio exterior

Dada la estructura económica del país, el comercio exterior tiene una gran influencia sobre su situación, como se desprende del hecho de que las exportaciones ascienden aproximadamente a una cuarta parte de la renta nacional y las importaciones a una sexta o séptima parte, lo cual significa que el país obtiene el 25% de sus ingresos de la venta de sus productos al resto del mundo y gasta el 16% de esos ingresos en compras al exterior⁵. La primera proporción es aproximadamente igual a la que rige en Colombia, inferior a la de Argentina, donde fluctúa alrededor del 35%, y superior a la del Brasil, que no llega al 20%.

Si se tiene en cuenta lo dicho en la anterior sección acerca del carácter no monetario de una parte apreciable de la renta nacional, se podrá juzgar la importancia que tiene el comercio exterior en la vida económica del país y la influencia decisiva que ejercen sus variaciones sobre la situación general, estableciendo una estrecha dependencia de esta respecto a las condiciones que prevalecen en el mundo, especialmente en los países industrializados de Europa y en los Estados Unidos, que compran nuestros productos primarios y nos venden máquinas y manufacturas.

Las exportaciones del Perú han promediado en los cinco años anteriores a la guerra (1935-1939) 2.5 millones de toneladas, con un valor de 347 millones de

⁵ «El comercio del Perú», R. A. Ferrero; en *Perú en cifras*, 1945.

soles; mientras que las importaciones ascendieron a 536 mil toneladas, con un valor de 227 millones de soles, dejando así un saldo positivo de 120 millones de soles, que sirvió para pagar al extranjero intereses, utilidades y amortizaciones de capitales invertidos en el país. De 1940 a 1944 las exportaciones bajaron en volumen a 1.9 millones de toneladas y las importaciones a 436 mil, mientras que los valores subieron, respectivamente, a 480 y 396 millones de soles, disminuyendo aparentemente el saldo positivo a 84 millones. Sin embargo, considerando el valor de productos ya vendidos y pagados, pero no exportados debido a la escasez de fletes, etc., como son azúcar y algodón, el saldo efectivo no ha variado apreciablemente en promedio.

En números redondos, el 60% de las exportaciones del Perú está formado por productos minerales y el 40% por productos agrícolas y pecuarios. El petróleo y sus derivados, junto con el cobre, constituyen alrededor del 80% de los primeros; mientras que el algodón y el azúcar forman más del 90% de los segundos. En conjunto, estos cuatro productos, unidos a las lanas, integran alrededor del 85% del total de las exportaciones nacionales.

Por lo que se refiere a las importaciones, ellas están constituidas sobre todo por máquinas y vehículos; víveres (trigo, arroz, manteca, carne, leche); algodón, lana y seda; materias primas diversas; etc. Los artículos destinados al consumo constituyen alrededor del 40% de las importaciones; los destinados a ser transformados o conservados constituyen poco más del 20% y los artículos de capitalización, alrededor del otro 40%. Los dos últimos grupos han venido aumentando, como índice de la evolución económica progresiva del país (ver los cuadros 5 a 8).

Cuadro 5

Volumen y valor de la exportación e importación y saldos de la balanza comercial, 1930-1945 (en miles de toneladas métricas, TM, y miles de soles)

Año	Exportación		Importación		Saldo
1930	2,021	235,985	427	140,261	+ 95,724
1931	1,708	197,417	316	102,478	+ 94,939
1932	1,610	178,529	234	76,089	+ 102,440
1933	2,124	256,969	259	107,437	+ 149,532
1934	2,526	305,094	385	171,253	+ 133,841
Promedio del quinquenio	1,998	234,798	324	119,503	+ 115,295
1935	2,631	308,923	502	181,066	+ 127,857
1936	2,758	335,812	555	200,500	+ 135,312
1937	2,776	365,440	570	235,206	+ 130,234
1938	2,343	342,129	551	260,159	+ 81,970
1939	2,088	381,421	500	255,787	+ 125,634
Promedio del quinquenio	2,519	346,745	536	226,543	+ 120,202
1940	1,770	405,814	474	318,732	+ 87,082
1941	1,977	494,095	432	357,828	+ 136,267
1942	2,019	494,962	387	338,692	+ 156,270
1943	1,957	460,318	380	449,366	+ 10,952
1944	1,903	547,336	406	514,423	+ 32,913
Promedio del quinquenio	1,925	480,505	436	395,808	+ 84,697

Cuadro 6
 Volumen de la exportación de los principales productos y porcentajes sobre el volumen de la exportación total, 1930-1944
 (en TM)

Año	Algodón y derivados	Azúcar y derivados	Petróleo y derivados	Cobre	Lanas	Total	Volumen de la exportación total	Volumen de la exportación total (porcentaje)
1930	54,624	338,784	1'447,876	54,566	3,243	1'899,093	2'028,818	93.60
1931	46,896	361,867	1'199,755	48,603	4,213	1'661,334	1'708,238	97.25
1932	46,429	325,132	1'126,287	26,624	4,179	1'528,651	1'610,062	94.94
1933	54,833	366,632	1'587,525	27,174	5,856	2'042,020	2'124,436	96.12
1934	67,301	319,959	1'976,485	31,591	5,279	2'400,615	2'526,454	95.02
Promedio del quinquenio	54,017	342,475	1'467,586	37,712	4,554	1'906,343	1'996,601	95.48
Valor de la exportación total (porcentaje)	2.70	17.16	73.50	1.89	0.23	95.48		
1935	77,321	337,537	2'025,149	37,451	5,652	2'483,110	2'631,071	94.37
1936	80,359	339,700	2'063,330	41,728	5,987	2'531,104	2'758,435	91.75
1937	80,757	328,094	2'058,034	44,564	5,601	2'517,050	2'775,978	90.67
1938	69,565	260,182	1'706,829	51,564	5,587	2'093,727	2'343,326	89.34
1939	77,203	276,574	1'448,594	45,208	6,088	1'853,667	2'087,802	88.78
Promedio del quinquenio	77,041	308,417	1'860,387	44,103	5,783	2'295,732	2'519,322	91.13
Valor de la exportación total (porcentaje)	3.06	12.24	73.85	1.75	0.23	9.13		

1940	51,365	309,094	1'156,511	58,527	5,993	1'581,490	1'770,002	89.34
1941	82,746	381,866	1'240,450	58,088	6,242	1'769,392	1'977,103	89.49
1942	33,676	309,649	1'460,894	46,911	3,533	1'854,663	2'018,764	91.87
1943	36,065	180,417	1'542,863	40,318	4,600	1'804,263	1'957,348	92.17
1944	26,849	322,675	1'311,206	44,335	5,459	1'710,524	1'902,959	89.88
Promedio del quinquenio	46,140	300,741	1'342,385	49,636	5,165	1'744,066	1'925,235	90.58
Valor de la exportación total (porcentaje)	2.40	15.62	69.72	2.58	0.26	90.58		

Cuadro 7

Volumen de la exportación de los principales productos y porcentajes sobre el volumen de la exportación total, 1930-1944
(en miles de soles)

Año	Algodón y derivados	Azúcar y derivados	Petróleo y derivados	Cobre	Lanas	Total	Exportación total	
							Volumen	Porcentaje
1930	45,393	25,640	70,117	45,602	7,078	193,830	235,985	82.13
1931	33,618	27,764	53,108	40,003	6,177	160,670	197,417	81.38
1932	36,305	25,975	77,188	14,429	5,063	158,960	178,529	89.03
1933	63,229	33,879	94,865	24,393	10,440	226,806	256,969	88.26
1934	84,376	26,645	121,295	29,345	8,748	270,409	305,094	88.63
Promedio del quinquenio	52,584	27,980	83,315	30,755	7,501	202,135	234,798	86.08

Valor de la exportación total (porcentaje)	22.39	11.92	35.48	13.09	3.20	86.08	
1935	83,816	25,738	116,657	47,945	7,625	281,781	308,923
1936	95,603	25,226	118,787	44,974	12,794	297,384	335,812
1937	93,858	31,943	120,749	53,303	16,058	315,911	365,440
1938	64,626	25,087	115,937	61,913	11,071	278,634	342,129
1939	79,123	41,094	110,862	71,291	14,430	316,800	381,421
Promedio del quinquenio	83,405	29,818	116,598	55,885	12,396	298,102	346,745
Valor de la exportación total (porcentaje)	24.06	8.60	33.62	16.12	3.27	85.97	
1940	73,604	43,733	100,821	82,228	20,137	320,523	405,814
1941	127,662	60,246	112,173	75,549	20,574	396,204	494,095
1942	53,545	112,577	114,853	76,306	11,034	368,315	494,962
1943	69,621	74,118	104,091	75,967	16,025	339,822	460,318
1944	60,496	168,158	91,783	60,681	17,787	398,905	547,336
Promedio del quinquenio	76,985	91,766	104,744	74,146	17,111	364,754	480,505
Valor de la exportación total (porcentaje)	16.02	19.10	21.79	15.43	3.57	75.91	

Cuadro 8
Principales productos importados y porcentajes sobre el valor de la importación total, 1930-1944 (en miles de soles)

Año	Hilados. tejidos y artículos de algodón	Lanas, pelos y plumas	Metales y joyas	Artículos de escritorio, papeles, etc.	Colorantes, cortezas y gomas	Artículos navales, herramientas, máquinas y vehículos	Armas, municiones y explosivos	Artículos y aparatos eléctricos	Viveres y especies	Productos químicos, farmacéuticos y biológicos	Total		
											Valor	Porcentaje	
1930	13,281	5,049	13,008	4,479	6,292	28,644	1,980	4,036	23,733	5,947	106,449	140,261	75.89
1931	8,706	2,811	13,881	3,802	5,916	15,560	1,581	2,851	19,555	5,038	79,701	102,478	77.77
1932	8,719	2,386	5,716	3,587	5,154	8,852	1,127	2,134	15,935	4,428	58,038	76,089	76.27
1933	12,155	2,531	8,307	4,799	7,471	16,828	6,405	2,604	18,639	6,868	86,607	107,437	80.61
1934	19,740	4,163	18,612	6,012	8,162	29,834	20,787	4,488	24,242	7,746	143,786	171,253	83.96
Promedio del quinquenio	12,520	3,388	11,905	4,536	6,599	19,944	6,376	3,223	20,421	6,005	94,916	119,503	79.42
Valor de la importación total (porcentaje)	10.48	2.84	9.96	3.79	5.52	16.69	5.34	2.69	17.08	5.03	79.42		
1935	15,100	5,490	20,712	6,561	10,704	43,563	4,293	6,642	27,438	8,870	149,373	181,066	82.49
1936	17,283	6,178	21,709	8,259	10,849	45,937	2,734	9,730	33,588	9,561	165,828	200,500	82.70
1937	15,748	5,939	30,645	10,102	13,526	53,240	3,110	10,722	39,434	12,039	194,505	235,206	82.69
1938	18,008	7,431	30,091	9,915	15,287	64,900	3,776	10,813	38,517	16,046	214,784	260,159	82.55
1939	14,315	6,220	32,702	10,548	16,548	56,118	5,012	9,789	32,329	20,460	204,041	255,787	79.76

Promedio del quinquenio	16,091	6,251	27,171	9,077	13,382	52,751	3,785	9,539	34,261	13,395	185,706	226,544	81.97
Valor de la importación total (porcentaje)	7.11	2.76	11.99	4.01	5.91	23.28	1.67	4.21	15.12	5.91	81.97		
1940	21,337	6,633	39,984	14,376	23,368	72,237	5,488	12,399	38,087	24,824	258,733	318,732	81.17
1941	17,529	5,215	42,290	18,621	30,343	82,762	7,253	12,602	42,303	33,115	292,033	357,828	81.61
1942	22,148	7,303	33,351	17,940	28,391	61,592	6,316	10,881	46,829	35,971	270,722	338,692	79.93
1943	39,135	13,152	45,487	17,849	38,008	75,581	5,822	13,426	53,471	50,268	352,199	449,366	78.37
1944	17,512	11,283	51,549	24,208	37,972	91,209	5,892	14,036	110,250	42,957	406,868	514,423	79.09
Promedio del quinquenio	23,532	8,717	42,532	18,599	31,616	76,676	6,154	12,669	58,048	37,427	316,110	395,808	79.86
Valor de la importación total (porcentaje)	5.95	2.21	10.75	4.69	7.98	19.38	1.56	3.21	14.67	9.46	79.86		

Las finanzas nacionales

El presupuesto

El presupuesto de la nación en los últimos 15 años ha sido el que se muestra en el cuadro 9.

Cuadro 9
Presupuesto nacional, 1930-1945 (en miles de soles)

Año	Presupuesto
1930	140,987
1931	140,987 ⁽¹⁾
1932	96,928
1933	95,438
1934	111,199
1935	131,313
1936	139,715
1937	153,570
1938	165,545
1939	174,701
1940	188,000
1941	214,160
1942	250,500
1943	318,550
1944	377,269
1945	446,546

Nota

⁽¹⁾ Se prorrogó el presupuesto del año anterior.

A partir del año 1940, se incorporó como cuentas de orden una serie de ingresos provenientes de leyes especiales, afectos a fines determinados, los más importantes de los cuales son los distintos impuestos prodesocupados y los impuestos a la gasolina que se consume en el país. El monto de estas cuentas de orden ha sido el siguiente (cuadro 10).

Cuadro 10
Cuentas de orden, 1940-1945 (en miles de soles)

Año	Cuentas de orden
1940	28,000
1941	64,215
1942	75,500
1943	81,950
1944	82,350
1945	100,000

Considerando solo el presupuesto ordinario, sin las cuentas de orden, el correspondiente al año 1936 ascendía al 11.2% de la renta nacional del mismo año; el de 1942 guardaba casi la misma proporción (11.7%); pero el de 1945 ya asciende al 16% de la mencionada renta, o sea, que la proporción ha aumentado en 40%. Si se considera las cuentas de orden, el presupuesto de 1942 absorbía el 15.3% de la renta nacional y el de 1945 casi el 20% (19.5%). Esta última proporción ya es elevada, pues, aun cuando hoy se encuentra en otros países, debe tenerse presente en el caso del nuestro que la renta nacional es baja, como se ha dicho más atrás y, por lo tanto, a menor ingreso absoluto una misma proporción resulta relativamente más pesada. En otras palabras, mientras más elevada es la renta que percibe un individuo o la población de un país, la parte que puede quitarle el Estado sin afectar su nivel de vida es proporcionalmente mayor.

Deuda interna

En realidad, los gastos públicos han sido superiores a los que indica el simple presupuesto, porque en muchos años se ha gastado sumas considerables con fondos provenientes de empréstitos o créditos. Esto puede apreciarse en el cuadro 11 examinando el crecimiento de la deuda interna nacional, en sus dos aspectos de consolidada y flotante.

Cuadro 11
Deuda interna nacional, consolidada y flotante, 1930-1945 (en miles de soles)

Año	Deuda consolidada	Deuda flotante	Total
1930	61,014	55,824	116,838
1931	65,453	62,882	128,335
1932	63,882	74,549	138,431
1933	64,353	121,065	185,418
1934	57,126	172,379	229,505
1935	55,094	161,720	216,814
1936	71,108	161,377	232,485
1937	74,538	162,399	236,937
1938	73,984	206,322	280,306
1939	85,301	241,685	326,986
1940	116,317	252,560	368,877
1941	144,047	293,274	437,321
1942	169,414	356,501	525,915
1943	198,034	436,484	634,518
1944	252,118	596,161	848,279
1945 (30 de junio)	250,153	646,359	896,512

El presupuesto del país ha crecido aceleradamente en los últimos años, duplicándose entre 1941 y 1945. Al mismo tiempo, la deuda pública ha experimentado considerable aumento, habiéndose casi triplicado de 1939 a la fecha. Además, esta deuda interna presenta la característica anómala de que en un 72% es flotante, lo cual es en sí mismo un indicio de deficiente financiación de los gastos públicos. En conjunto, asciende hoy día prácticamente a 900 millones de soles, o sea, es casi la tercera parte (32%) de la renta nacional.

Deuda externa

Al lado de esta deuda interna hay que considerar la externa, cuyo servicio no se efectúa desde 1931 (excepto el empréstito del guano), razón por la cual se ha acumulado fuertes sumas por intereses impagos. El capital de esta deuda asciende a 81'547,500 dólares y 3'072,700 libras esterlinas; y los intereses acumulados, a 69'720,454 dólares y 1'943,369 libras esterlinas. A los tipos de cambio que se consideran en la cuenta de la República, de S/ 3.57 por dólar y S/ 17.38

por libra, correspondientes a la estabilización de 1931, esta deuda ascendería a S/ 344'673,477, sin considerar los intereses acumulados, y a S/ 627'474,233, incluyéndolos.

Deuda total

El total de la deuda pública a mediados de 1945 ascendía a 1,523'986,659 soles, suma que representa casi 55% de la renta nacional. Esta proporción no es inquietante, pero sí apreciable, sobre todo en vista del bajo nivel de los ingresos nacionales, al cual se ha hecho referencia anteriormente. Tiene, eso sí, una tendencia alarmante a aumentar en los últimos años a un ritmo muy acelerado debido a los fuertes gastos públicos y a los déficits del presupuesto. Lo más serio es que la mayor parte del aumento se ha verificado a través de una indebida expansión del circulante, con sus efectos inflacionistas perjudiciales.

La moneda

El circulante total del país, compuesto por billetes en circulación, depósitos en el Banco Central de Reserva y monedas de plata y níquel, ha sido el que se muestra en el cuadro 12.

Cuadro 12
Moneda circulante total, 1933-1945 (en millones de soles)

Año	Circulante	Año	Circulante
1933	109.2	1939	197.5
1934	125.6	1940	222.4
1935	124.8	1941	287.9
1936	150.9	1942	430.1
1937	162.2	1943	534.8
1938	175.9	1944	629.7
		1945 (junio)	748.0

El medio circulante había venido creciendo en forma moderada hasta el año 1940 inclusive, habiéndose duplicado desde 1933 hasta entonces. Esto es, en el curso de siete años que fueron en su mayor parte de recuperación y ascenso económicos, pero desde 1941 y, sobre todo, 1942, el crecimiento ha sido muy rápido, al punto que en cuatro años casi se ha triplicado. Al 30 de junio del presente

año de 1945 llegaba a 748 millones, y al 31 de julio a 759 millones, de modo que en 1945 el ritmo ha sido aceleradísimo, al extremo que en el primer semestre ha aumentado mucho más que en los 12 meses de cualquier año completo, salvo en 1942.

El circulante que existe en la actualidad (759 millones) representa un promedio de casi 110 soles por habitante (considerando una población de 7 millones, con exclusión de los nativos del Oriente); es igual a una y media veces el valor anual de las exportaciones y equivale al 27% de la renta nacional. Todos estos coeficientes son muy elevados, más aun si se tiene en cuenta el carácter no monetario de una buena parte de la economía del país en la región de la sierra, muchos de cuyos habitantes casi no emplean moneda. Sus causas, así como sus efectos, serán analizados más adelante.

Fines y medios de la política económica

La finalidad de toda política económica nacional es asegurar a los habitantes de un país el mayor bienestar posible y desarrollar al máximo el poderío económico de aquel, que es una de las condiciones necesaria para alcanzar el primer fin. Como el bienestar material resulta de la satisfacción de las necesidades, se trata, en realidad, de poner a disposición de la población de un país la mayor suma posible de los bienes y servicios que satisfacen esas necesidades, esto es, aumentar al máximo el ingreso o renta nacional real (para distinguirlo del nominal o monetario, que no es el verdadero fin). Pero no basta con elevar al máximo dicha renta real, sino que es necesario procurar que se distribuya con bastante uniformidad, evitando que existan sectores de la población que reciben un ingreso desproporcionadamente elevado junto a otros sectores que reciben una renta sumamente baja o que no reciben ninguna porque carecen de ocupación.

Los fines de la política económica nacional consisten en:

1. Aumentar al máximo la renta real del país.
2. Procurar una buena distribución de ella.
3. Combatir la desocupación.

Naturalmente, no voy a pretender ocuparme de tan complejas cuestiones en este estudio, cuyo objetivo es otro, pero no estaría demás esbozarlas ligeramente antes de seguir adelante.

Aumento de la renta nacional

La renta real está compuesta por un sinnúmero de bienes y servicios que entran en la satisfacción de las necesidades y de los deseos de la población. No hay otra forma de apreciarla que expresando su valor, ya que es imposible medir y enumerar todos y cada uno de aquellos bienes y servicios. Es por esto que siempre se menciona la renta nominal o monetaria en lugar de la renta real, pero es necesario tener presente que solo se trata de una forma de representación, y que lo que interesa verdaderamente es la renta real. Esta salvedad cobra mayor importancia cuando se trata de comparar la renta de dos países distintos, o la del mismo país en dos épocas diferentes, pues entonces es necesario completar el dato numérico simple de la renta con el del nivel de precios, para descontar los efectos de las fluctuaciones de este sobre los cambios de aquella. Dicho de otro modo, una subida de 50% en el nivel de precios, que es menos de lo experimentado en los últimos años, determina automáticamente un aumento de la renta nominal en igual proporción sin que ello signifique que ha habido mejoramiento alguno en el bienestar de la población, la cual continúa disfrutando en conjunto de la misma cantidad de bienes y de servicios que antes. Así mismo, un determinado ingreso o renta nominal puede representar cantidades diferentes de bienes y de servicios, esto es, grados diferentes de bienestar en dos países distintos según cuál sea el precio de aquellos bienes y servicios.

La producción económica de un país, que es su renta nacional, resulta del empleo de sus recursos productivos: tierra, capital y trabajo. Para que esa producción sea máxima, se necesita que estén ocupados todos los trabajadores y que estén explotadas todas las tierras o, en un sentido más amplio, los recursos naturales, así como que el país cuente con un capital tan grande como sea posible, entendiéndose por capital no el dinero, forma líquida de aquel, sino las máquinas e instrumentos de la producción que aumentan la capacidad productiva de los trabajadores. Finalmente, también es muy importante no solo que todos los factores de la producción estén ocupados, sino que lo estén en la forma más productiva, y que ellos mismos sean de la mayor eficiencia posible.

La medida general de todo lo anterior es el valor que se produce. Por lo tanto, hay que procurar que cada hombre ocupado en la explotación de los recursos naturales y en el manejo del capital disponible produzca el mayor valor, con lo cual se acrecentará al máximo la producción económica total, o sea, la renta nacional. Y como esta renta debe distribuirse entre todos los habitantes, se seguirá de allí que el ingreso de cada uno de estos –su bienestar– será desde luego el mayor posible.

Los caminos para obtener estos fines son los siguientes:

1. Elevar la productividad de los trabajadores por medio de la educación, general y técnica, y de condiciones de vida y trabajo (alimentación, vivienda, asistencia médica y social, salarios) que favorezcan el desarrollo de su capacidad o rendimiento.
2. Dotar, tanto a los trabajadores como al país, del equipo mecánico o capital que multiplica su rendimiento. El grado de capitalización de un país mantiene relación directa con el rendimiento de sus trabajadores y, por ello, con la renta que estos perciben.
3. Emplear a los hombres, al capital y a los recursos naturales en las actividades que produzcan mayor rendimiento económico.
4. Estimular las actividades privadas, orientarlas y ayudarlas técnicamente, sin gravarlas excesivamente para no desalentarlas.
5. Crear nuevas fuentes de riqueza en actividades que por su índole o magnitud no estén al alcance de la iniciativa privada, o sustituyendo a esta cuando sea insuficiente.

Distribución de la renta nacional

La masa total de bienes y servicios que constituye la producción económica anual, o renta real de un país, se distribuye entre sus habitantes en proporción a los ingresos de cada uno de ellos, lo que les confiere el poder adquisitivo necesario para adquirir dichos bienes y servicios. Desde luego, en ningún país el ingreso de todos los habitantes es el mismo, sino que hay diferencias debidas a una serie de circunstancias, como son habilidad y capacidad de trabajo, capital formado o adquirido por herencia, mayor o menor éxito en la vida, etc. Pero se debe procurar que estas diferencias no lleguen al extremo de acumular en unas pocas manos gran parte de la renta nacional, dejando a la mayor proporción con una renta individual muy baja, que no les permite disfrutar de un nivel de vida adecuado.

Existen dos formas de procurar la uniformidad de los ingresos individuales, y ellas son la indirecta y la directa. La primera consiste en estimular la capacidad productiva y el rendimiento económico de los sectores de la población que reciben menores ingresos, a saber, empleados y trabajadores, valiéndose para ello de la educación general y técnica, y de facilidades para que obtengan capital y crédito que los convierta en productores por su cuenta. La segunda es tomando, por medio de la tributación, parte de los ingresos de los que tienen mayores rentas para emplearlos en beneficio de los que las tienen menores, en diversas formas, generalmente indirectas, como son el desarrollo de la educación, de los servicios de asistencia social, de los seguros, etc.

Combate de la desocupación

En los países de desarrollo industrial avanzado y, en mucho menor grado, en todos los demás, suele haber una cierta proporción de la población en aptitud de trabajo que no está ocupada, proporción que aumenta y disminuye periódicamente, al compás de los ciclos económicos, pero que nunca llega a anularse totalmente. El problema de la desocupación ha llegado a constituir la preocupación fundamental de todos los Gobiernos en los últimos 25 años, especialmente a partir de 1930, fecha en la cual alcanzó su máxima gravedad, y es explicable que así sea por los serios trastornos de orden económico y social que ello ocasiona.

Las teorías modernas acerca de las causas de la desocupación y de la forma de remediarla giran en torno a la tesis formulada por Keynes hace nueve años en un libro ya clásico: *Teoría de la desocupación, el interés y el dinero*. Tales teorías vienen inspirando en mayor o menor grado las políticas adoptadas por muchos Gobiernos en los últimos años y, de modo especial, son las que parecen estar orientando los planes estudiados para evitar la repetición del problema después de la guerra de 1939-1945. Aun cuando se trata de un asunto eminentemente técnico, es conveniente decir dos palabras acerca de ellas, porque tienen estrecha relación con la política fiscal moderna, que constituirá el tópico central del presente trabajo.

La producción económica total de un país puede dividirse en dos clases de bienes⁶: los de consumo inmediato, que satisfacen por sí mismos las necesidades de la población, y los de producción, que sirven para producir los primeros. Como estos últimos constituyen una adición duradera al caudal de bienes de la colectividad, la enriquecen y constituyen en realidad una inversión, en el sentido amplio de la palabra. Es el producto de la venta de estas dos clases de bienes el que suministra los ingresos de la población.

Por otro lado, el ingreso de una persona o, en este caso, de una colectividad, no es otra cosa que el gasto de otra persona o bien de la misma colectividad; por lo tanto, es evidente que la suma de los ingresos nacionales debe ser igual a la de los gastos. Ahora bien, no todas las personas gastan la totalidad de sus ingresos en bienes de consumo, sino que algunas gastan solo una parte en ellos, el resto constituye el ahorro. La igualdad antes mencionada de los ingresos y los gastos totales exige que el ahorro colectivo sea compensado por gastos efectuados en bienes de producción, o sea, en inversión.

⁶ *An outline of money*, Geoffrey Crowther, 1940.

Es aquí donde radica la cuestión. Las personas que ahorran (público en general) no son las mismas que invierten (hombres de negocios), pues las primeras pueden simplemente guardar su ahorro, pueden prestarlo o invertirlo ellas mismas. Resulta, así, que la cantidad total que los unos desean ahorrar puede ser superior o inferior a la que los otros desean invertir, puesto que, aparte de tratarse de distintas personas, el monto de los ahorros depende del nivel de ingresos y de su distribución entre la población, mientras que el monto de la inversión depende de sus perspectivas de rendimiento, lo cual es un asunto diferente. Si la cantidad que se desea ahorrar supera a la que se desea invertir, el gasto total de la colectividad no alcanzará para adquirir todos los bienes que se produce, por lo cual la producción tendrá que reducirse y se presentará la desocupación y la baja de precios. Si sucediera lo inverso, la producción aumentaría mientras hubiera hombres y recursos materiales desocupados y, cuando no los hubiera, subirían los precios; esto es, vendría la inflación.

La conclusión que se desprende de esta teoría es que para evitar la desocupación es preciso que los gastos totales de la colectividad se mantengan a tal nivel que absorban la producción íntegra que se obtiene con el empleo de todos los hombres y recursos nacionales. Para elevar dichos gastos, cuando son deficientes, es necesario aumentar el consumo o la inversión, o ambos, y la función esencial de la política fiscal tal como hoy se la entiende en esos países es esta.

El consumo de bienes es mucho más estable que la inversión, porque el primero sirve para satisfacer directamente necesidades inmediatas y la segunda para enriquecer a la comunidad con bienes destinados en su mayor parte a producir con ellos los primeros. De aquí que las fluctuaciones económicas se caracterizan por grandes variaciones en la inversión y mucho menores en el consumo. Consecuentemente, la línea de acción principal de los Gobiernos consiste en aumentar los gastos de inversión, ya sea efectuándolos ellos mismos, ya sea estimulando la inversión privada; y esta política se completa con el fomento del consumo por medio de subsidios, tributación en favor de las clases pobres, seguro social, etc. Esto lleva a tratar de la política fiscal.

Política fiscal

Entiendo aquí por política fiscal la finalidad que se persigue con los gastos que efectúa el Gobierno de un país. La naturaleza de dicha finalidad ha venido variando a medida que lo hacía el concepto de las funciones que debe desempeñar el Estado en la vida nacional. En una primera etapa, correspondiente al predominio de la doctrina liberal del *laissez faire*, los gastos públicos solo tenían por objeto

mantener el orden interno y defender al país contra ataques del exterior: tal era el Estado gendarme. De acuerdo con este criterio, los gastos públicos debían ser lo más reducidos posibles y, además, neutrales, esto es, sin efectos sobre la estructura de precios y sobre la distribución de los ingresos nacionales⁷.

Esta teoría correspondía a una etapa económica y social en la cual los gastos públicos, o sea, el presupuesto, constituían solo una pequeña parte de la renta nacional, no mayor de un 10%. En tales condiciones, el conjunto de cargas tributarias no llegaba a afectar considerablemente el nivel de los costes, ni alcanzaban los gastos públicos a ser un factor principal en el nivel de la ocupación. Característica saltante de esa etapa era que el presupuesto debía equilibrarse en todos y cada uno de los años fiscales.

En una segunda etapa, a fines del siglo pasado, se pasó a considerar los gastos públicos como teniendo la función subsidiaria de ser un instrumento de política social, patrocinándose los gastos en finalidades tales como educación y salud públicas, servicios de transporte y otros. Simultáneamente, se reemplazó el criterio de la igualdad de sacrificio, como guía de la tributación, por el de la capacidad de pago, manteniéndose siempre el principio de la necesidad del equilibrio anual del presupuesto.

A raíz de la crisis económica mundial que se inició en 1929, ha cambiado por completo el concepto sobre la finalidad primordial de la política fiscal en los países industriales, la que ha pasado a ser combatir la desocupación y prevenir la repetición de períodos de depresión, tratando de asegurar mayor estabilidad a las actividades económicas nacionales. Esta tendencia ha sido considerablemente reforzada por la guerra que acaba de terminar, la cual ha mostrado que los gastos públicos no solo pueden crear empleo para muchos trabajadores, sino también estimular los gastos privados.

¿Cuál es la esencia de esta nueva política presupuestal? Es que el presupuesto se hace con referencia a los trabajadores disponibles y no al dinero; que se convierte, con frase de Mr. Bevin, en un «presupuesto humano»... El Ministro de Hacienda debe tomar cada año una decisión capital: estimar cuánto gastará la población en consumo y en inversión, suponiendo que hubiera ocupación total y con el régimen de tributación existente y, entonces, proponer gastos públicos suficientes para que, en unión del gasto privado estimado, se consiga la ocupación total.

Esta decisión capital envuelve la ruptura de los dos principios fundamentales que han gobernado en el pasado la confección del presupuesto, a saber, man-

⁷ *Economic stability in the post-war world*, League of Nations, 1945.

tener los gastos estatales al mínimo necesario para satisfacer necesidades ineludibles; y, segundo, equilibrar todos los años los ingresos y los gastos fiscales⁸.

En esta última etapa, los gastos públicos absorben 20%, 30% y aun, en tiempos de guerra, mayores porcentajes de la renta nacional, lo cual significa que ejercen una poderosa influencia sobre las actividades económicas, el nivel de costes y el volumen de empleo de un país. En estas condiciones se ha sustituido el criterio del equilibrio anual del presupuesto por el del equilibrio en períodos largos, incurriéndose en déficit en épocas de depresión para compensar la disminución de los gastos privados y mantener el volumen total de las actividades económicas, pero obteniéndose superávit en épocas de auge y restando así capacidad de gasto a los particulares para amortizar la deuda pública aumentada antes.

La política fiscal concebida en esta forma tiene el propósito de llenar una función estabilizadora de la economía, en lugar de una función acentuadora de la inestabilidad, como ocurría en el pasado, cuando en épocas de depresión se reducían también los gastos públicos, agravándolas, y en períodos de auge se aumentaban, precipitándolas. Con este fin se planea por anticipado una serie de obras públicas y se gradúa su ejecución en sentido inverso al ritmo de las actividades particulares.

Influencia del presupuesto sobre la vida económica del país

Resulta así que, en los tiempos modernos, el presupuesto constituye un instrumento importantísimo de la política económica del Estado por la influencia preponderante que tiene sobre la vida económica del país. Veamos cuáles son los principales aspectos de esta influencia:

1. En los países industriales, sobre todo sujetos a ciclos de auge y depresión económicos, se ha comenzado a considerar al presupuesto como el medio que debe emplearse para estabilizar las actividades económicas, aumentando los gastos públicos cuando ellas declinan y disminuyéndolos cuando aquellas prosperan. Esa estabilización tiene como finalidad principal, a su vez, asegurar el empleo de todos los trabajadores del país, eliminando así la desocupación.
2. En todos los países, los gastos públicos pueden servir para estimular el desarrollo de la economía nacional mediante inversiones productivas: irrigaciones, caminos, proyectos de industrialización, de creación de fuerza motriz, etc. Este rol es de mayor importancia en los países nuevos, en los cuales se

⁸ *Full employment in a free society*, W. H. Beveridge, 1944.

- reúnen las siguientes condiciones: a) mayor necesidad de desarrollo; b) escasez de capitales; c) timidez de la iniciativa privada.
3. Cuando los ingresos fiscales no bastan para cubrir todos los gastos, el presupuesto se desequilibra y exige el aumento de la deuda pública. Este aumento puede producirse en tres formas:
 - a) Por medio de empréstitos absorbidos por el público, que coloca sus ahorros en títulos de la deuda del Estado, transfiriéndole a este la parte de su poder adquisitivo que no quiere utilizar.
 - b) Por medio de empréstitos tomados por los bancos, los cuales crean depósitos a favor del Estado, aumentando así el volumen de medios de pago.
 - c) Por medio de préstamos directos del Banco Central, que aumentan así el circulante legal y la base del crédito comercial bancario, permitiendo una expansión mucho mayor de los medios de pago.
 4. El aumento del circulante y del crédito, si no son compensados por un aumento proporcionado de los bienes y servicios cambiados con aquellos medios de pago, conduce a una subida general de los precios, la cual tiene, entre otras consecuencias, la de hacer necesarios gastos fiscales más elevados para prestar exactamente el mismo número y clase de servicios
 5. El aumento de la deuda pública representa una carga mayor para el presupuesto, el cual debe considerar los servicios crecientes de dicha deuda. Si ella ha sido contraída para inversiones productivas que estimulan el desarrollo del país, el aumento de la renta nacional se traducirá en un incremento de los ingresos fiscales que permitirá sostener el aumento del servicio de la deuda sin mayor esfuerzo.

Hasta aquí se ha venido hablando en tesis general, pero lo que interesa es la aplicación de estos conceptos a la realidad económica del país, ya que la política económica debe estar de acuerdo con las condiciones propias de la economía nacional y del momento por el cual atraviesa.

La política económica general del país

La política económica general del país debe orientarse principalmente hacia el desarrollo y fomento de las actividades actuales y hacia la creación de nuevas fuentes de riqueza que exploten al máximo todos los recursos naturales del país, aprovechen en la mejor forma a su población trabajadora y aumenten su productividad mediante el equipamiento adecuado. En países nuevos, como el nuestro,

la preocupación fundamental del Estado y de todas las personas que lo integran debe ser lograr el aumento máximo de la renta nacional, esto es, de la suma total de bienes y servicios puestos a disposición de la población. Esto es más necesario en los países en los cuales el desarrollo económico aún no ha avanzado mucho y las riquezas naturales explotadas no son grandes, por lo cual el nivel de ingresos es reducido. Y este es, justamente, el caso del nuestro.

La aspiración de aumentar la producción económica debe primar en esta etapa aun sobre la de la distribución de la riqueza, por mucha que sea su importancia⁹. Desde luego, esto no significa que se descuide la justicia social sino, tan solo, que hay que dar mayor énfasis a lo primero. Para distribuir es necesario primero producir y, cuando el producto total es escaso, no hay manera de que las partes sean abundantes. Primero hay que crear la riqueza antes de distribuirla y esto es, justamente, lo que han hecho todos los países del mundo desde que iniciaron su gran desarrollo económico a raíz de la revolución industrial del siglo pasado.

El desarrollo de la economía nacional

Desde luego, solo voy a hacer algunas consideraciones generales sobre este tema tan importante, pues el propósito de este trabajo es otro, a saber, poner de relieve los efectos de la política fiscal sobre la economía del país. Ante todo, cabe preguntar, ¿cuáles actividades económicas deben fomentarse? La respuesta es: todas, sin excepción, por principio y porque el Perú tiene condiciones naturales que lo sindicaron para desarrollar una economía diversificada, con bases amplias y variadas, exenta de polarizaciones en algún u otro sentido, que son perjudiciales para la estabilidad.

Como se ha visto al principio, actualmente las actividades básicas son las primarias: agricultura, ganadería y minería, las cuales ocupan hoy a un 60% de la población (64% en 1940) y suministran alrededor de la mitad de los ingresos nacionales. Ahora bien, salvo unos cuantos cultivos, como la caña de azúcar y el algodón en la costa, y casos aislados en la sierra, como la campiña de Arequipa, la mayor parte de la producción agrícola sobre toda la sierra se distingue por su baja densidad económica (valor de la producción por hectárea). Este hecho es

⁹ Esta afirmación fue objeto de duras críticas del doctor Tola en el debate promovido en el Senado en torno a mi exposición de las directivas de la política económica nacional, habiéndoseme atribuido falta de emoción social. Sin embargo, se trata de un concepto aceptado en todos los países, aún en los más avanzados. Citaré un solo ejemplo: el ministro de Hacienda de México, país que no puede calificarse como reaccionario, manifestó en ocasión de la clausura de la Convención Bancaria de su país, en abril de este año, lo siguiente: «Debemos consagrar nuestras mayores energías a levantar constantemente la renta nacional y **después** hacer una división equitativa entre los sectores de la población».

muy sensible, porque precisamente en el Perú la extensión cultivada es muy reducida (poco más de un quinto de hectárea por habitante), lo que hace imperativo obtener de cada hectárea el mayor valor posible. Otro tanto puede decirse de la ganadería, con contadas excepciones, como la producción de leche en Lima y algunos pocos fundos productores de lana de la sierra.

Se precisa, pues, aumentar el área cultivada y mejorar los rendimientos por medio de la irrigación, del abonamiento, de la selección de semillas, del empleo de maquinaria, de la difusión de la educación técnica y el crédito; sustituir cultivos o razas animales de poco rendimiento por otras superiores; combatir enfermedades; sanear tierras; abrir vías de comunicación; etc.¹⁰

Sin embargo, si se espera un gran desarrollo de la economía nacional, no puede pensarse que siga siendo sustentado principalmente por la agricultura. Existen, como en otras ocasiones he expresado¹¹, limitaciones naturales que se oponen a ello, como son la escasez de agua de riego en la costa, la topografía y el clima de la sierra, el alejamiento y el clima de la montaña. Agrícolamente, no podemos compararnos con países como la Argentina, que tiene dos hectáreas cultivadas por cabeza, ni con Estados Unidos, que tiene más de una; o sea, diez y cinco veces más que el Perú, respectivamente. Basta agregar que el simple crecimiento vegetativo de nuestra población, que es de alrededor de 140 mil habitantes anuales, exigiría aumentar la superficie cultivada en 30 mil hectáreas al año solo para mantener la proporción actual, que es muy baja. Esto hace ver nuestras limitaciones en el campo agrícola.

Por lo tanto, sin descuidar a la agricultura, sino todo lo contrario, protegiéndola y mejorándola, hay que tratar de desarrollar otras actividades que no estén sujetas a las mismas limitaciones: la minería, la industria, los diversos servicios que nacen y prosperan al amparo de la actividad primaria y de la secundaria. Hay que explotar nuevas minas, yacimientos de petróleo en la montaña y en la misma costa, el carbón, la pesquería, la industrialización de nuestras materias primas como el algodón y la lana, la creación de fuerza motriz hidroeléctrica, el establecimiento de nuevas industrias, etc., y fomentar el turismo, «la venta del paisaje», como industria de efectivas posibilidades para el país.

Debe darse preferencia en esta política al fomento de aquellas actividades que producen bienes exportables o reemplazan importaciones, contribuyendo así a mejorar el equilibrio de nuestra balanza de pagos y, en el segundo caso, a au-

¹⁰ *Política agraria nacional*, R. A. Ferrero, 1940.

¹¹ *La realidad económica nacional*, R. A. Ferrero, 1942.

mentar la independencia económica del país, tanto por librar mayor parte de sus exportaciones (algodón, lana, etc.) de las violentas alternativas de precios de los mercados mundiales, de efectos desequilibradores, cuanto por producir dentro del país artículos antes traídos del exterior. Cabe mencionar entre las exportaciones al petróleo, los productos de la industria pesquera, el carbón, el oro, el cobre, otros productos de la montaña, productos textiles y diversos, pues la industria nacional está en pleno crecimiento y cuenta con condiciones naturales favorables en sus ramas de consumo.

El fomento de estas exportaciones tiene una importancia vital para el futuro del país, porque ellas son las que sostienen el valor exterior de nuestra moneda y las que procuran divisas necesarias para importar, no solo los artículos de consumo, sino los de capitalización, como máquinas y materiales, que cada día exigirá más el desarrollo económico del país. El ritmo de este desarrollo está supeditado a la velocidad de su capitalización, la cual, a su vez, está subordinada a la capacidad adquisitiva internacional del país, basada en la potencia de sus exportaciones.

Política social

Es fundamental que las legítimas aspiraciones de los obreros y empleados a alcanzar un nivel de remuneración y de vida más elevado no sean exageradas, so pena de estorbar el desarrollo de la economía nacional, en el cual deben cifrar sus mejores expectativas para conseguir aquellos fines. No se debe romper la armonía que ha de reinar en las relaciones entre el capital y el trabajo pretendiendo un cambio brusco y perturbador en dichas relaciones, sino que debe procurarse un mejoramiento gradual y progresivo.

La inflación que ha venido padeciendo el país, de la cual se tratará más adelante, conduce a reclamos muy explicables y justificados de parte de los obreros y empleados, que son los más afectados por el proceso, junto con aquellas personas que reciben rentas fijas. Por desgracia, los efectos de la inflación no se atenúan con una subida general de sueldos y salarios, exceptuando, claro está, casos de manifiesta injusticia; sino antes bien se agravan, porque ocasionan una nueva elevación de los precios de coste y de venta, y encarecen así la vida. Lo indeseable de la inflación estriba, precisamente, en este proceso que ocasiona una redistribución de los ingresos y de la riqueza del país en perjuicio de las clases trabajadoras, cuyas pretensiones solo consiguen agravar el proceso, como lo ha probado repetidas veces la experiencia mundial.

El verdadero remedio consiste en adoptar medidas de orden fiscal y financiero para detener la inflación y en aumentar al máximo la producción y disponibili-

dad de bienes para que su precio descienda y las rentas individuales aumenten. Esto no se puede conseguir por el camino de un aumento indiscriminado de remuneraciones que, por un lado, encarecen los costes y elevan los precios, o, si se trata de impedirlo, merman las utilidades y desalientan la producción que se debe estimular; y, por otro lado, con frecuencia fomentan el ausentismo con sus indeseables efectos económicos y sociales.

En nuestro país reviste especiales caracteres de seriedad este último problema debido, sin duda, a razones de idiosincrasia y falta de cultura. La subida de jornales con mucha frecuencia no es aprovechada por los trabajadores para alcanzar un nivel de vida superior, sino para trabajar menor número de días obteniendo un ingreso igual. En esta forma se produce una escasez de mano de obra que limita el volumen de la producción justamente cuando más se la debe aumentar y que induce a los patronos a ofrecer salarios aun más elevados para inducir al trabajo, con lo cual se encarece todavía más el coste de los artículos. Este fenómeno es de observación general en épocas de inflación, como la que estamos atravesando en los últimos años, y se nota tanto en la agricultura cuanto en la industria.

Por otra parte, el Estado debe cuidar de que su intervención en el campo de las actividades económicas nacionales no interfiera con su normal desenvolvimiento. La tendencia moderna, cada día más acentuada, es que el Estado fije ciertas condiciones generales dentro de las cuales deben encuadrarse las relaciones entre el capital y el trabajo, por ejemplo, duración de la jornada, salario mínimo, vacaciones, etc., pero sin llegar a determinar en cada caso las relaciones particulares, las cuales deben establecerse de común acuerdo entre las partes. Esa intervención es necesaria para asegurar un mínimo de condiciones de vida y trabajo que sea compatible con la dignidad de la persona humana y con sus necesidades vitales, así como para proteger a la parte más débil y menos organizada, pero no debe extenderse e intensificarse hasta el punto de constituir una interferencia incompatible con el funcionamiento normal de un sistema económico basado en la libre iniciativa y competencia. Para citar un ejemplo notorio, un exceso de intervención en este campo en el cual incurrió el Frente Popular de Francia en 1936, en su deseo de mejorar la situación de los trabajadores, trajo como consecuencia la desorganización y caída de la producción nacional, un retraso en el restablecimiento económico del país y el debilitamiento de su posición internacional.

Hay que agregar, también, que la política de asistencia social que el Estado desea suministrar debe estar de acuerdo con la capacidad del país para sufragar tales gastos. Por ejemplo, es evidentemente muy deseable poder establecer un seguro social tan amplio como sea posible, tanto en lo que se refiere a los sectores de la

población beneficiados cuanto a las prestaciones dadas y a los riesgos cubiertos, pero no se debe imitar ciegamente el ejemplo que ofrecen países más adelantados y ricos, como Gran Bretaña y Estados Unidos, sino que se debe proceder en forma progresiva y condicionada por la capacidad económica del país, a la cual debe estar subordinada la magnitud de dicha asistencia.

La política fiscal del Perú en los últimos años

La política fiscal de los últimos años se ha caracterizado por el crecimiento muy rápido de los gastos públicos, los cuales han superado largamente a los ingresos, a pesar del considerable aumento de estos. Se ha producido así un fuerte incremento de la deuda pública y, lo que es más sensible, en su forma más inconveniente, esto es, por préstamos del Banco Central de Reserva. En la exposición acerca del estado de la hacienda pública que tuve ocasión de hacer ante el Senado pocos días después de haber asumido la cartera de Hacienda y Comercio, me ocupé extensamente de este asunto, presentando una serie de cifras que paso a reproducir y ampliar con algunas consideraciones pertinentes.

Los gastos públicos

Comencemos por el presupuesto. Los presupuestos aprobados por el Congreso para los últimos años (excluyendo las cuentas de orden, que por su régimen especial no afectan el equilibrio presupuestal, por cuanto solo se gasta por ellas lo que producen) han venido creciendo en la forma que se indica en el cuadro 13.

Cuadro 13
Presupuesto ordinario y aumento anual, 1939-1945 (en miles de soles)

Año	Presupuesto ordinario aprobado	Aumento	
		Absoluto	Porcentaje
1939	174,701	--	--
1940	188,000	13,299	7.6
1941	214,160	26,160	13.9
1942	250,500	36,340	17.0
1943	318,550	68,050	27.1
1944	377,269	58,719	18.4
1945	446,546	69,277	18.4

Entre 1939 y 1945, el presupuesto ha aumentado 271.8 millones de soles, o sea, algo más de 150%. Los mayores aumentos se han producido en 1943 (68 millones), 1944 (59 millones) y 1945 (69 millones), o sea, 196 millones en tres años, el 72% del aumento de todo el período de seis años considerado.

Los ingresos efectivos han aumentado en la forma en que se muestra en el cuadro 14.

Cuadro 14
Ingresos calculados y efectivos, 1939-1944 (en miles de soles)

Año	Ingresos calculados	Ingresos efectivos	Aumento de los ingresos efectivos	
			Absoluto	Porcentaje
1939	174,701	179,935	-	-
1940	188,000	184,573	4,638	2.6
1941	214,160	229,412	44,839	24.3
1942	250,500	274,990	45,578	20.0
1943	318,550	346,281	71,291	25.9
1944	377,269	385,788	39,507	11.3

Desde 1939 a 1944, los ingresos efectivos han aumentado 205.8 millones de soles, o sea, 114%, habiendo sido mayores los aumentos en 1941, 1942 y 1943. Dichos ingresos han superado a los calculados en todos los años, excepto el de 1940; los mayores excesos corresponden a 1942 (24.5 millones) y a 1943 (27.7 millones). En cambio, para el presente año, se estima que los ingresos efectivos serán inferiores a los calculados, siendo la diferencia de 15 a 20 millones de soles.

El considerable aumento experimentado por los ingresos del presupuesto se debe a varias causas, a saber:

1. Nuevos gravámenes o aumentos en las tasas de los existentes, especialmente el impuesto a las sobreutilidades comerciales e industriales, vigente a partir de 1943.
2. El mejoramiento en la eficiencia de los sistemas de recaudación de las rentas públicas.
3. La mayor actividad económica del país, por crecimiento vegetativo natural y a causa de la guerra.
4. La subida general de precios, que determina un mayor rendimiento monetario de los impuestos que guardan relación con los precios.

Por esta última razón, las mayores cifras alcanzadas por los gastos públicos en estos últimos años no pueden reflejar un mejoramiento o extensión proporcional de los servicios prestados por el Estado, ya que la elevación de los precios ha ocasionado el aumento de los sueldos y salarios y el encarecimiento de los bienes que el Estado debe adquirir. La mayor prestación efectiva ha sido muy inferior a la aparente, que se desprendería de la simple comparación de las cifras.

Los gastos efectuados con cargo a partidas del presupuesto han aumentado aun en mayor proporción que los ingresos efectivos y, desde luego, que los egresos (o ingresos) calculados, como se puede ver en el cuadro 15.

Cuadro 15
Egresos e ingresos efectivos, 1939-1944 (en miles de soles)

Año	Egresos efectivos	Ingresos efectivos	Déficit
1939	185,017	179,935	5,082
1940	194,456	184,573	9,883
1941	230,451	229,412	1,039
1942	292,854	274,990	17,863
1943	368,969	346,281	22,688
1944	422,238	385,788	36,450

Los gastos han aumentado, entre 1939 y 1944, 237.2 millones, o sea, 118%, superando en todos estos años a los ingresos efectivos y produciéndose así déficits que suman 93 millones de soles. Ha sido a partir de 1942 que estos déficits han alcanzado sumas considerables, pues ya suman 77 millones de soles, o sea, el 83% del déficit total del sexenio. En 1945 se estima que los gastos superarán a los ingresos efectivos en una cifra vecina a 40 millones de soles, con lo cual el déficit de los siete años llegará a 133 millones de soles y el de los cuatro últimos a 117.

Pero esto no es todo. Aparte de los gastos fiscales efectuados con cargo al presupuesto ordinario, hay que considerar otros realizados fuera de él. La forma de encontrar el verdadero total de los gastos fiscales consiste en sumar los ingresos ordinarios efectivos, lo gastado por cuentas de orden, que no está incluido en el presupuesto ordinario, y el aumento experimentado por la deuda pública (exceptuando las emisiones de bonos cuyo producto aún no se ha gastado), deduciendo de las cuentas de orden las sumas correspondientes a los empréstitos, como el de 1940, y ampliación, y el de locales escolares, que ya están compren-

didados en la deuda. Para el período 1940-1944, se tiene lo que se muestra en el cuadro 16.

Cuadro 16

Ingresos ordinarios, deuda interna y cuentas de orden, 1940-1944 (en millones de soles)

	Total	Promedio
Ingresos ordinarios efectivos	1,421.0	284
Aumento de la deuda interna ⁽¹⁾	493.5	99
Gastos por cuentas de orden ⁽²⁾	188.0	37
Total	2,102.5	420

Notas

⁽¹⁾ El aumento total ha sido de 522 millones, pero incluye la última serie de 25 millones del empréstito interno de 1940 y 7 millones de dos series del empréstito para locales escolares, cuya inversión se ha considerado en 1945 dentro de las cuentas de orden.

⁽²⁾ El gasto total ha sido de 320 millones, de los cuales hay que descontar 125 millones de cinco series del empréstito interno de 1940 y 7 millones de dos series del empréstito para locales escolares.

El promedio anual de los gastos fiscales en el quinquenio 1940-1944 resulta así haber sido de 420 millones de soles. De esta cantidad, se ha cubierto con los ingresos ordinarios y los de cuentas de orden 321 millones, o sea, el 76.4%, y con créditos, 99 millones, esto es, el 23.6%. Dicho en otras palabras, los gastos fiscales han superado a los ingresos en un 30%, proporción que es muy elevada.

Extendiendo el cálculo al presente año, habría que agregar probablemente 430 millones de ingresos ordinarios efectivos (en lugar de los 446 calculados en el presupuesto), 100 millones de gastos calculados por cuentas de orden¹² y el aumento de la deuda flotante, que al 30 de junio ya era de 50 millones respecto a diciembre de 1944; o sea, por lo menos 580 millones de soles, sin contar con el probable aumento de la deuda flotante para acabar de cubrir el déficit del presente año y para otros fines (defensa nacional, etc.).

Para el sexenio 1940-1945, los gastos fiscales sumarían lo indicado en el cuadro 17.

¹² Aquí se incluye los 28.5 millones a los que se refiere en la primera nota (nota de edición: no ha sido ubicada esta nota en el texto).

Cuadro 17
Gastos fiscales, 1940-1945 (en millones de soles)

	Total	Promedio
Ingresos ordinarios efectivos	1,851	309
Aumento de la deuda ⁽¹⁾	570	95
Gastos por cuentas de orden ⁽²⁾	260	43
Total	2,681	447

Notas

⁽¹⁾ Entre el 31 de diciembre de 1939 y el 30 de junio de 1945.

⁽²⁾ Excluyendo 150 millones de empréstito interno de 1940 y su aplicación, y 10 millones del empréstito para locales escolares.

El promedio anual de gastos sería de 447 millones de soles, de los cuales los ingresos efectivos con cuentas de orden habrían cubierto 352 millones (78%) y las deudas 95 millones (22%).

Causas del exceso de gastos y del crecimiento de la deuda

El crecimiento de la deuda como resultado de los fuertes gastos fiscales se debe a las siguientes causas:

1. La acumulación de déficits presupuestales, que de 1940 a 1944 suman 88 millones, y que a fines de 1945 llegarán a 128 millones, aproximadamente. Estos déficits provienen de los créditos adicionales abiertos en esos años, ya sea para gastos no considerados en el presupuesto (créditos extraordinarios), ya sea para aumentar partidas insuficientes (créditos suplementarios).

Es de advertir que, en muchos casos, los gastos extraordinarios pudieron preverse por ser conocidos y los suplementarios también, por tratarse de partidas como racionamiento de tropa y policía manifiestamente insuficientes, a tenor de la experiencia de los años anteriores, a pesar de lo cual no se corregían debidamente. Por lo tanto, en parte provenían de una deficiente confección del presupuesto, ya sea por no incluir gastos previsibles, ya sea por incluir partidas insuficientes con el objeto de lograr, en apariencia, el equilibrio entre los ingresos y los egresos calculados que exige la Ley Orgánica de Presupuesto.

En lo que concierne al actual año de 1945, el déficit también se debe en parte a haberse calculado los ingresos con exagerado optimismo, algo que los hechos no han confirmado. En esto ha participado el Congreso, que elevó en 32 millones de soles los ingresos calculados por el Poder Ejecutivo.

2. Los préstamos para la defensa nacional, que han aumentado en más de 200 millones durante el período en cuestión, y sobre todo a partir de 1942.
3. El empréstito interno de 1940 y su ampliación, por un total de 150 millones de soles, destinado a obras públicas, y cuya última serie de 25 millones se ha gastado este año.
4. El aumento en la emisión de bonos de obras públicas, ascendente a casi 23 millones.
5. El empréstito para locales escolares, por 10.5 millones de soles.
6. Los préstamos para el fomento de la producción alimenticia y su distribución, que ascendían a mediados del presente año a 67 millones de soles. De esta suma, una parte –alrededor de 20 millones de soles o tal vez 25– podrá recuperarse por estar respaldada por existencias de productos alimenticios, pero esa disminución será compensada por el aumento debido al déficit presupuestal y a otras causas.

Estos préstamos sirven para que el Estado compre toda la producción de arroz y de algunas menestras, para luego venderlas a los consumidores; para que importe del extranjero manteca, carne y otros productos; y para que pague subsidios a la importación de trigo bajo la forma de diferencia de fletes. Todo esto le ha dejado una pérdida considerable, debida, especialmente, al subsidio para fletes de trigo y a la diferencia entre el costo del arroz importado y su precio de venta.

Forma que reviste la deuda

La deuda pública interna se divide en dos clases: consolidada, y flotante y a corto plazo. Ambas han aumentado considerablemente en el período que se revisa, pero sobre todo la segunda (cuadro 18).

Cuadro 18
Deuda pública interna, consolidada y flotante, 1939-1945 (en miles de soles)

	1939 (31 de diciembre)	1945 (30 de junio)	Aumento
Deuda consolidada	85,301	250,153	164,852
Deuda flotante y a corto plazo	241,685	646,359	404,674
Total	326,986	896,512	569,526

Entre fines de 1939 y mediados de 1945, la deuda interna ha aumentado 570 millones de soles, o sea, 174%. La deuda consolidada ha aumentado 165 millo-

nes (193%), y la flotante y a corto plazo, 405 millones (165%). El crecimiento es verdaderamente impresionante, y llama la atención que la deuda flotante y a corto plazo constituya la mayor parte (72%) del total, proporción subidísima y enteramente anormal.

En realidad, la deuda interna no constituye un problema por su magnitud, que solo asciende al 32% de la renta nacional, como se vio antes, ni por la carga que representa para el presupuesto, ya que su servicio asciende a 29 millones de soles, que es solo el 6.5% del presupuesto ordinario y el 5.3% si se considera el presupuesto más las cuentas de orden. Pero sí lo constituye, y uno muy serio, por la forma que reviste y por la proporción como ha venido creciendo.

El aumento anual de la deuda interna en los últimos 100 años ha promediado, como se dijo, casi 100 millones de soles. En el mismo período, la renta nacional, que mide la capacidad económica total del país, ha promediado 2,200 millones de soles, o sea que la deuda ha aumentado en promedio en una proporción igual a 4.5% de la renta nacional. Esta proporción es demasiado elevada por las razones que más adelante se aducirán.

Es una característica notable e inconveniente de nuestra deuda interna la importancia mucho mayor que en ella asume la flotante y a corto plazo con respecto a la consolidada, que normalmente debe ser la principal. El crecimiento habido en los últimos años ha conservado esta característica perjudicial, pues, como se dijo, del aumento total de la deuda, solo corresponden 165 millones a la consolidada y el resto, 404 millones, a la flotante y a corto plazo. Para tener una idea de la composición de cada una de ellas, se inserta a continuación en los cuadros 19 y 20 su extracto al 30 de junio de 1945.

La deuda consolidada está compuesta casi exclusivamente por tres clases: la deuda o bonos de obras públicas (48 millones); el empréstito interno y su ampliación (140 millones a la fecha) y la deuda unificada (52 millones), o sea, en conjunto 240 millones sobre el total de 250. El aumento de ella en los últimos años se debe al mencionado empréstito, a 23 millones de bonos de obras públicas y 10.5 millones de bonos escolares incluidos en la deuda unificada.

La deuda flotante y a corto plazo está constituida principalmente por los préstamos del Banco Central de Reserva para defensa nacional (338 millones) y para la compraventa de productos alimenticios (67 millones); y por las letras del Tesoro a cargo de la Caja de Depósitos y Consignaciones (213 millones), descontadas por ese mismo banco, dando en conjunto 618 millones.

Cuadro 19
Deuda interna consolidada, al 30 de junio de 1945 (en soles)

Tipos de deuda interna		Soles
1.	Bonos bancarios especiales, 8%, 366,500.00 libras esterlinas	6'370,477.35
2.	Títulos amortizables de 1898	407,450.00
3.	Bonos de obras públicas, 6%	48'116,600.00
4.	Bonos de la Caja de Depósitos y Consignaciones, Ley 5746	3'000,000.00
5.	Empréstito interno de 1940, 5% serie A	21'644,000.00
6.	Empréstito interno de 1940, 5% serie B	22'268,000.00
7.	Empréstito interno de 1940, 5% serie C	23'248,000.00
8.	Empréstito interno de 1940, 5% serie D	23'980,000.00
9.	Empréstito interno de 1940, 5% serie E	24'330,000.00
10.	Empréstito interno de 1940, 5% serie F (ampliación)	24'670,000.00
11.	Deuda interna unificada, 6%	52'118,900.00
Total de la deuda interna consolidada		250'153,427.35

Aquí reside la gravedad del crecimiento de la deuda interna, o sea, en que se ha efectuado sobre todo a través de préstamos otorgados por el Banco Central de Reserva por el sencillo procedimiento de realizar emisiones inorgánicas de circulante cuyos efectos sobre la economía nacional, por demás inconvenientes, todos estamos palpando y serán analizados en el capítulo siguiente. Veamos, primero, por qué razones se ha acudido al Banco Central para financiar los excesos de los gastos públicos.

Por qué el aumento de la deuda pública incide sobre el Banco Central de Reserva

El aumento de la deuda pública en el Perú recae tanto sobre el circulante por varias razones —que son comunes a otros países latinoamericanos—.

1. No existe en el público un buen mercado para los valores del Estado por varias causas, a saber:
 - a) El enorme aumento de los gastos públicos en los últimos años y los fuertes déficits presupuestales han debilitado aun más la confianza del público en dichos valores, por lo cual este prefiere invertir sus ahorros en otras cosas o dejarlos inmovilizados.

Cuadro 20
Deuda flotante y a corto plazo, al 30 de junio de 1945 (en soles)

Tipos de deuda flotante y a corto plazo		Soles
1.	Letras de tesorería	2'165,191.41
2.	Obligaciones del tesoro	5,000.00
3.	Vales del tesoro	2'992,715.00
4.	Vales aduaneros, series A, B, C y G	24,270.00
5.	Letras a cargo de la Caja de Depósitos y Consignaciones, Ley 7538	1'199,997.00
6.	Letras a cargo de la Caja de Depósitos y Consignaciones, Leyes 8518 y 8612	213'267,157.71
7.	Préstamos unificados de la Caja de Depósitos y Consignaciones	7'636,368.07
8.	Préstamos diversos de la Caja de Depósitos y Consignaciones	1'014,523.13
9.	International Petroleum Company, Ley 8631 (incluidos intereses)	2'542,472.59
10.	J. W. Seligman y National City Bank of New York	1'678,738.45
11.	J. W. Seligman, cuenta general	325,437.79
12.	Banco Central de Reserva, defensa nacional	338'673,377.10
13.	Banco del Perú y Londres en liquidación	122,381.18
14.	Banco Agrícola del Perú, Ley 7738	72,107.51
15.	Banco Central de Reserva, artículos alimenticios	67'712,085.92
16.	Peruvian Corporation Ltda., 16,251.00 libras esterlinas	282,475.26
17.	Fundo Pauranga	82,000.00
18.	Saldos de presupuestos	6'563,700.84
Total de la deuda flotante y a corto plazo		646'358,998.96

- b) El rendimiento neto de dichos valores es bajo comparado con el de otras inversiones alternativas: cédulas hipotecarias, bonos, acciones, préstamos, etc. Y, dada la falta de costumbre y confianza del público, esto es decisivo.
- c) El propio Estado ha deprimido sus valores en varias formas: amortizándolos por el sistema de licitación, con lo cual juega él mismo a la baja; gravándolos con impuestos que disminuyen su rendimiento respecto al de otros valores; efectuando operaciones de unificación (1943) con rebaja del rendimiento.
- d) No se ha creado en el público el sentimiento de la obligación moral que tiene de cooperar con el Estado a financiar las obras de progreso del país, muchas de las cuales él reclama y disfruta, pero sin querer ayudar a financiarlas.

2. La cantidad de ahorros es reducida debido al bajo nivel de los ingresos nacionales. En efecto, se acaba de ver que la deuda pública ha venido aumentando anualmente, en promedio, 100 millones de soles, cantidad que representa casi el 5% de la renta nacional. Ahora bien, los ahorros brutos del país no deben ser mayores del 10% de dicha renta, frente a lo que sucede en Chile, país donde la renta es mayor. Y como dichos ahorros brutos deben alimentar toda la gama de las inversiones privadas destinadas a la renovación y ampliación del capital, no es posible pensar que el Estado pueda obtener para sí la mitad del total de los ahorros. Aun si no existieran las otras circunstancias, no sería tampoco deseable, porque se entorpecería el desarrollo de las actividades privadas, que son básicas para la economía nacional.
3. La desconfianza en los valores del Estado existe también entre los bancos comerciales, en razón de las fluctuaciones de su cotización. Por este motivo, ellos solo los toman con la condición de poder redescontarlos en el Banco Central de Reserva, como ha pasado con el empréstito de 1940, con lo cual se convierten en una inflación potencial. Afortunadamente, la sensatez de dichos bancos y su gran liquidez ha hecho que no los descontaran sino en mínima parte.
4. Es mucho más fácil y barato para los Gobiernos pedir prestado al Banco Central que a los bancos comerciales o al público. Efectivamente, su influencia sobre el primero ha sido en los últimos tiempos muy grande, en tanto que inducir a los segundos a invertir en sus valores es toda una cuestión. A esto se agrega que un empréstito colocado en el público o en los bancos no puede tener un interés menor de 6% o, en el mejor de los casos, 5%, más 2% de amortización acumulativa, o sea, en total 7 u 8%. En cambio, el Banco Central le presta al 2% más 1% de amortización, o sea, en total 3%, y el proyecto actual de consolidación enviado al Congreso rebaja el interés de los préstamos existentes a 1%, de modo que la economía viene a ser de 5 a 6%, lo cual es sumamente considerable porque reduce la carga anual para el presupuesto a la tercera o cuarta parte.

2. La inflación. Sus causas y sus peligros¹

Introducción

El tema de la inflación, sus características y peligros, las políticas encaminadas a prevenirla o mitigarla y el proceso que lleva a su desencadenamiento pernicioso, ha merecido, como no podía ser de otro modo, la permanente atención del Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp), que formuló durante los últimos 12 años diversas recomendaciones, promovió varias encuestas y realizó estudios de vasta repercusión a su respecto.

En ocasión de celebrarse la VI Reunión Plenaria de la organización en Lima, la materia fue nuevamente objeto de severo análisis por parte de las delegaciones asistentes, las que tuvieron particularmente en cuenta algunos aspectos que suelen olvidarse, o cuando menos no valorarse en toda su extensión por quienes teorizan corrientemente sobre el problema. Nos referimos a distintos aspectos prácticos, y particularmente a la ignorancia generalizada sobre las causas y peligros del proceso inflacionario, ignorancia que obra como principal obstáculo para desanimar las justas políticas capaces de amenguar el fenómeno, tornándolas las más de las veces impopulares a los ojos del público.

Resolvió así la VI Reunión Plenaria, entre otras cosas vinculadas con la materia, «hacer llamamiento a todas la Secciones Nacionales y a las entidades miem-

¹ Tomado de: Rómulo A. Ferrero, *Pensamiento y acción* (Editorial e Imprenta Vargas; Lima, 1994; t. I, pp. 341-361).

Publicado originalmente por el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (sección peruana); Lima, 1954.

bros del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, para que lleven a cabo cuantos esfuerzos sean necesarios para informar y educar al público en cuanto a las causas y a los peligros de la inflación»².

Con posteridad, la Comisión Ejecutiva del Consejo Interamericano, en el curso de su XXXIII Reunión recientemente celebrada en Montevideo, analizó y estudió las distintas medidas concretas a adoptar para el logro de una efectiva aplicación de las recomendaciones aprobadas en Lima. Y, al llegar a la transcripta sobre «Inflación», entendió como paso más oportuno el de confiar a un reputado experto la redacción de un trabajo sobre la materia en el que se detallasen, en lenguaje claro y accesible a los no iniciados en las complejas materias económicas, las causas y peligros de la inflación. Este trabajo, que debería tomar el tema en sus grandes líneas, sin referencias concretas a la realidad de ningún país en particular, vendría a ser la base de una campaña continental orientada a la información y educación del público al respecto. Paralelamente, en cada país americano, se confiaría a un técnico capacitado la confección de un trabajo que estudiase los perfiles asumidos por el fenómeno inflacionario en la República en cuestión, de modo a complementar, para cada una de estas, los conceptos del trabajo en general. Asimismo, fue resolución de la Comisión Ejecutiva en su XXXIII Reunión la de encomendar dicho estudio amplio y general al asesor del Cicyp, ingeniero Rómulo Ferrero, prestigioso economista peruano y ministro en dos oportunidades de Hacienda y Comercio de su país. El ingeniero Ferrero asimismo ha desempeñado el Decanato de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica del Perú durante varios años y es, desde 1940, catedrático de Economía Monetaria y Bancaria de la misma, lo cual configura acabadamente sus calificadísimos antecedentes para cumplir con éxito la misión que se le solicitara.

Ningún otro comentario cabría formular respecto al punto en esta introducción al trabajo del ingeniero Ferrero, como no fuese el muy obvio de que el distinguido autor ha dado culminación a la tarea encomendada con el acierto que le es propio y a completa satisfacción de las autoridades del Consejo, que entienden cumplir solo en parte con la deuda que les cabe sentando su público agradecimiento al mismo.

Asimismo, los trabajos concretados a las características asumidas por el fenómeno inflacionario en cada República, y que constituirán con el presente el importante material informativo y educativo sobre el que centrará su campaña el Consejo, se encuentran muy adelantados en algunas repúblicas. Tal es el caso de la

² Ver el texto en el apéndice, al final de este trabajo.

República Argentina, donde el trabajo en cuestión ha sido confiado al distinguido economista doctor Abraham Scheps; del Brasil, donde está a cargo del calificado experto doctor Ewaldo Correia Lima; de la República Dominicana, donde ha sido sometido al reputado estudioso doctor Horacio Pérez Licairac; de El Salvador, en que el nombramiento recayera sobre el capacitado economista doctor Enrique R. Cañas; de Panamá, donde fuera confiado al distinguido estudioso doctor Oscar R. Muller; y de Perú, país en el cual, aparte del presente análisis general del ingeniero Rómulo Ferrero, el trabajo sobre el proceso inflacionario nacional ha quedado en las capaces manos del doctor Bruno Moll.

Por los títulos y antecedentes de los distinguidos técnicos que han asumido en cada caso la redacción del estudio correspondiente a cada país, está descontado que el conjunto de estos trabajos constituirá una verdadera y efectiva contribución que el Consejo Interamericano agrega a las muchas realizadas para la solución de los más graves problemas del continente americano.

En qué consiste la inflación

La inflación constituye uno de los peores males económicos y sociales, que acecha constantemente a muchos países latinoamericanos, cuando no actúa ya en forma declarada. Tiene, por esto, gran importancia conocer la naturaleza de este proceso, las causas que lo originan y sus consecuencias. El presente trabajo está encaminado a estos objetivos, sin pretender, desde luego, hacer un estudio exhaustivo de la cuestión, lo que exigiría no uno, sino varios volúmenes.

Ante todo, es necesario saber qué se entiende por inflación para poder identificar el proceso. No existe acuerdo general entre los economistas sobre la definición de la inflación, aunque sí lo hay sobre sus consecuencias e inconvenientes. Esto se debe a que algunos consideran como inflación la causa del proceso y otros el proceso mismo, pero, en todo caso, la diferencia no afecta el fondo de la cuestión, ya que lo que interesa es evitar que se produzca el proceso desfavorable que caracteriza la inflación.

No vamos a tratar de reproducir aquí todas las definiciones que se han dado de la inflación, sino tan solo citar las principales de ellas. Para algunos, la inflación está constituida por un exceso de la demanda de bienes y servicios sobre la oferta de ellos a los precios vigentes; para otros, está constituida por un exceso de poder adquisitivo; otros la definen como un aumento de los medios de pago, en exceso del incremento de los bienes y servicios que se adquieren con aquellos; finalmen-

te, para otros, la inflación está constituida por una situación en la cual los precios suben continuamente y con intensidad.

Como puede verse, las tres primeras definiciones se refieren a las causas del proceso, mientras que la última se fija en el proceso mismo. Precisamente por esta diferencia, algunos economistas prefieren una definición, mientras que otros prefieren otra. Así, los economistas más ortodoxos, como Ludwig von Mises, para citar al más destacado de ellos, insisten en definir la inflación como un aumento excesivo de los medios de pago, basándose en que en esta forma no cabe error ni confusión alguna sobre el origen del mal, lo que permite señalarlo desde que se inicia y ponerle remedio a tiempo. En cambio, otros prefieren subrayar no la causa sino la manifestación misma del proceso, o sea, la subida de los precios, sin desconocer, desde luego, cuál es su origen. Hay también quienes prefieren hablar de la inflación como un estado en el cual hay exceso de la demanda sobre la oferta de bienes y servicios a los precios vigentes, porque ese exceso es el que provoca el crecimiento de los medios de pago y, también, porque en ciertos casos el exceso de demanda no llega a manifestarse todavía en una subida de los precios debido a la existencia de medidas de control, racionamiento, etc., constituyendo así un estado de inflación latente o reprimida, a diferencia de la situación en la cual los precios suben, o sea, la inflación declarada.

Personalmente, prefiero definir la inflación como un estado de cosas caracterizado por una subida sostenida y apreciable de los precios porque, sin desconocer la importancia fundamental que tiene comprender claramente las causas del proceso, me parece que es todavía más importante subrayar el proceso mismo de subida de precios, porque él es el que ocasiona las nocivas consecuencias económicas y sociales que hacen temible a la inflación, y porque esa subida de precios constituye un índice inequívoco de la existencia del proceso. En todo caso, la definición es secundaria si se tiene siempre presente la relación entre el proceso y sus causas; y aun se puede emplear algunas veces una definición y otras veces otra, según convenga al caso.

Causas de la inflación

La causa de la inflación está constituida por un exceso de la demanda de bienes y servicios sobre la oferta de estos disponible a los precios vigentes. Tal exceso puede tener su origen, ya sea en el sector privado de la economía (sería mejor decir en los sectores privados), ya sea en el sector público, esto es, en el Gobierno, y desde luego también puede originarse simultáneamente o sucesivamente en ambos sectores. Ese exceso de demanda expresa en buena cuenta el deseo de obtener una

parte de la renta nacional real, o sea, de los bienes y servicios que la constituyen, superior a la que corresponde al sector del cual se trata, lo cual solo es posible si los otros sectores consienten o se ven obligados a reducir su participación. No siendo así, el exceso de demanda presiona la oferta y hace subir los precios.

En una economía monetaria como la moderna, la oferta y la demanda de bienes y servicios se ejerce por intermedio de la moneda, que es el medio general de cambio, aparte de sus otras funciones de medida de valores y reserva de poder adquisitivo. Por tanto, la manifestación primera de un exceso de demanda es el aumento de la moneda o, en forma general, de los medios de pago, que incluyen no solo la moneda de curso legal (billetes del banco emisor), sino, además, los depósitos de retiro inmediato que se utilizan por medio de cheques (dinero giral). Es por esto que no puede haber inflación si no hay previamente un aumento de los medios de pago desproporcionado con el volumen de bienes y servicios disponibles, salvo el caso más bien raro de que hubiera de pronto una reducción en este volumen. De aquí que muchos economistas, como Von Mises, definan la inflación como un aumento injustificado de los medios de pago.

Si deseamos ser más exactos, el exceso de demanda puede expresarse no solo mediante un aumento del monto de los medios de pago, sino también por un incremento de su velocidad de circulación, cuyos efectos son equivalentes. En uno y otro caso, y más aun si se unen ambos factores, se produce un aumento del flujo o corriente monetaria que actúa sobre los precios; y, en realidad, la experiencia demuestra que el incremento del volumen de los medios de pago llega a inducir más tarde el de la velocidad de circulación cuando son visibles e intensos los efectos sobre los precios, acentuando así el proceso.

Ahora bien, hay que preguntarse por qué se origina tal exceso de demanda, ya sea en el sector público, ya sea en los sectores privados de la economía de un país. En el primer caso, se debe a que el Gobierno gasta una cantidad superior a la que recibe por concepto de impuestos y otras contribuciones, y de empréstitos suscritos con los ahorros del público, esto es, con lo que este deja de gastar. En esta situación, el Gobierno recurre, para cubrir sus gastos, a préstamos del Banco Central o a préstamos de los bancos comerciales, lo que significa una creación adicional de medios de pago que no está acompañada ni respaldada por el incremento de la producción económica, creándose así un desequilibrio entre la oferta y la demanda de los bienes y servicios que hace subir sus precios. El aumento de los gastos del Gobierno puede deberse tanto a los gastos de consumo cuanto a los de inversión, esto es, ya sea a los gastos puramente vegetativos para la marcha de la administración pública o, también, a los gastos destinados al desarrollo econó-

mico del país, es decir, gastos de inversión o capitalización en obras públicas de distinta naturaleza (camino, irrigaciones, escuelas, hospitales, viviendas, proyectos de energía, proyectos industriales, etc.).

El exceso de gastos de los sectores privados del país puede ser de origen interno o espontáneo, pero también puede ser de origen externo o, por decirlo así, impuesto desde afuera de este sector. Hay exceso de origen interno cuando los sectores privados, llámense agricultura, minería, industria, comercio, servicios, etc., esto es, las actividades productivas, desean gastar más de lo que sus ingresos les permiten, tratando de financiar inversiones, incluyendo acumulación de inventarios o *stocks* de mercaderías, por medio del uso del crédito bancario, en lugar de financiarlos con los ahorros propios, esto es, las utilidades no distribuidas o ahorros ajenos, es decir, colocando en el mercado nuevas acciones y bonos que son cubiertos con los ahorros del público. También hay exceso de origen interno de parte del público consumidor cuando este gasta más de lo que sus ingresos le permiten, haciendo uso exagerado del crédito mediante el sistema de venta a plazos. Este exceso se transmite a los sectores productivos y al comercio, que reciben la influencia de la mayor demanda ejercida por el público sobre los bienes y servicios que ellos ofrecen.

El exceso de la demanda de los sectores privados es de origen externo cuando las actividades productivas ven aumentados sus costos de producción, vale decir, sus gastos, como resultado de la elevación de los impuestos (esto es, el deseo del Estado de aumentar su participación en la renta nacional), tanto los indirectos cuanto los directos, porque estos últimos en muchos casos se trasladan incorporándose de hecho a los costos de producción y a los precios. Cosa semejante ocurre con los aumentos de salarios y de cargas sociales —el deseo de aumentar la participación de los trabajadores—, especialmente importantes en nuestra época, aumentos no acompañados por una mayor productividad y cuyos efectos económicos son semejantes a los de los impuestos. Al elevarse los costos, los productores recurren en mayor escala al crédito y la excesiva expansión de este y de los depósitos aumenta los medios de pago.

El proceso de inflación se hace muy grave cuando uno o varios de los sectores económicos insiste continuamente en su propósito de obtener una mayor participación en la renta nacional. Así, si el Gobierno o los productores efectúan inversiones y gastos superiores a sus ingresos, hacen subir los precios, pero entonces los trabajadores demandan aumentos de sus remuneraciones para compensar dicha subida, esto es, para mantener intacta su participación en la renta real. Si los primeros sectores insisten en su propósito y tratan de neutralizar este aumento de salarios con una nueva subida de precios, esta provoca una nueva alza de salarios,

y así sucesivamente. Esto es lo que constituye la espiral de los precios y salarios, que suben unos después de otros tratando de defender cada uno los intereses del sector que representa. Esta espiral también puede comenzar del lado de los salarios (incluyendo los beneficios sociales), cuando son las pretensiones excesivas de los trabajadores las que determinan el aumento de los precios, que es la forma como los productores tratan de mantener sus ingresos reales, lo que a su turno acarrea nueva subida de salarios si se insiste en las pretensiones excesivas de estos, lo que vuelve a incidir sobre los precios, y así sucesivamente.

Como se dijo anteriormente, y es importante subrayar, el exceso de demanda solo puede manifestarse por intermedio de la moneda o, en forma general, de los medios de pago existentes. Por lo tanto, si no hay expansión de estos, no podrá haber aquel exceso, esto es, no llegará a producirse porque el intento de hacerlo tropieza con la valla insalvable de la falta de medios de expresión; en otras palabras, no llegará a crearse el poder adquisitivo. Esto indica que solo puede haber inflación si hay aumento del medio circulante, porque en último análisis el crédito bancario y su contrapartida, que son los depósitos, solo pueden aumentar en función del primero, dado que existe una relación, generalmente de carácter legal, entre el monto del circulante en poder de los bancos, o encaje, y el monto de los depósitos que ellos pueden tener.

Esta última comprobación es particularmente interesante porque, de un lado, subraya el rol decisivo y la responsabilidad de la banca central o instituto emisor, y secundariamente de los bancos comerciales; y, de otro lado, porque pone de manifiesto una de las razones que ha permitido en los tiempos actuales la generalización de la inflación, a saber, la independización del medio circulante respecto de las reservas o respaldo de oro del instituto emisor.

Inflación de origen externo

Hay un caso especial en el cual la inflación no es endógena sino exógena, esto es, producida desde fuera del país. Tal es el caso de una subida rápida e intensa de los precios de las exportaciones, como ocurrió al iniciarse la guerra de Corea, lo que da lugar a un saldo positivo muy importante de la balanza de pagos. Al ser adquiridos por el Banco Central, o por los bancos comerciales, el oro y/o las divisas correspondientes a ese saldo, se produce una fuerte expansión del circulante y luego de los depósitos, es decir, de los medios de pago en general, que no tiene contrapartida en un incremento simultáneo de los bienes y servicios disponibles. La consecuencia es una elevación de los precios en el interior del país del cual se trata por el aumento de demanda.

Este fenómeno es particularmente importante en los países como los latinoamericanos en los cuales las exportaciones tienen una gran importancia económica, por constituir una proporción considerable de la renta nacional y por ser de gran magnitud respecto del medio circulante. Resulta de esto que un gran incremento de su valor determina un aumento muy fuerte de los medios de pago internos, salvo que se adopte medidas especiales para esterilizar tal aumento (por ejemplo, congelar una parte durante cierto período o absorberla mediante impuestos, dejando el producto de estos inactivo), lo que es más bien raro. Se produce así un proceso de inflación que parte del sector de los exportadores, pero que se va difundiendo por toda la economía, porque la subida de los precios internos (bienes y servicios, inclusive sueldos y salarios) constituye la forma como se redistribuye en el país el aumento de la renta que originalmente recibieron los primeros. El aumento original de los ingresos de los exportadores provoca un incremento varias veces mayor de la renta nacional (nominal) en virtud del efecto multiplicador.

Este proceso de aumento de demanda general provoca, como es natural, también aumento de las importaciones, con tanta mayor rapidez e intensidad cuanto mayor sea la importancia del aumento original del valor de las exportaciones y la de la propensión marginal a consumir importaciones. Estas dos condiciones se juntan en el caso de los países latinoamericanos, que son subdesarrollados, de modo que las importaciones aumentan rápidamente y desaparece el saldo positivo de la balanza comercial y de pagos que inició todo el proceso. Si se deja que este adquiera proporciones muy grandes, y si más tarde desciende el valor de las exportaciones, se presenta el fenómeno opuesto, o sea, el déficit de la balanza comercial y de pagos, que conduce al agotamiento de las reservas monetarias, a la presión sobre el tipo de cambio y, al final, a la devaluación o la adopción del control, si no lo hay, o a su intensificación, si ya existe.

Conviene señalar, de paso, que la subida de los precios de las exportaciones en mayor proporción que el de las importaciones (o sea, el mejoramiento de los términos reales del comercio exterior) permite obtener a cambio de las primeras una mayor cantidad de las segundas, o sea, aumenta la renta nacional real, porque se pone a disposición de la población mayor cantidad de bienes y servicios. Este efecto ha sido muy marcado en nuestros países en los últimos años y debe ser aprovechado justamente para aumentar el ahorro y la capitalización nacional, en vez de dejarlos disiparse en la forma de un mayor consumo consiguiente a un proceso de inflación.

Razones por las cuales se ha difundido la inflación

Del análisis anterior de las causas de la inflación, resulta claro deducir las razones por las cuales este proceso se ha generalizado tanto en el mundo contemporáneo. Tal vez será conveniente enumerar las principales a continuación:

1. Finanzas públicas desequilibradas, dejando déficits que son cubiertos con préstamos del Banco Central y/o de los bancos comerciales, esto es, con creación de poder adquisitivo adicional no respaldado por aumento de la disponibilidad de bienes y servicios. Este desequilibrio puede deberse a alguna de las siguientes causas:
 - a) Crecimiento exagerado de la burocracia y de los gastos simplemente vegetativos de la administración pública.
 - b) Pago de subsidios a los alimentos básicos, con el objeto de mantener artificialmente bajos sus precios para contener la subida de salarios y remuneraciones.
 - c) Gastos de capitalización que exceden los recursos fiscales.
 - d) Gastos extraordinarios motivados por una guerra o calamidad pública.
 - e) Gastos extraordinarios de reconstrucción, después de una guerra.
2. Afán de lograr rápidamente el desarrollo económico en los países atrasados, que conduce a la ejecución de obras que no están financiadas sanamente. Es en realidad el mismo caso señalado en el inciso c) del punto anterior, pero merece especial relieve por tratarse de un fenómeno característico de la época presente, que afecta a un numeroso grupo de países, principalmente en América Latina y el Oriente. Se trata de hacer inversiones que superan el ahorro nacional, lo que dicho sea de paso constituye otra definición de la inflación: exceso de la inversión respecto del ahorro (*ex ante*).
3. Tributación excesivamente pesada como resultado del crecimiento desmesurado de las actividades del Estado, el cual trata de absorber una proporción excesiva de la renta nacional. Esto provoca una subida de precios, porque todo aquel que sufre un aumento de impuestos trata de defenderse trasladándolo, esto es, elevando los precios de los bienes y servicios que proporciona. Es así como hay opiniones autorizadas (Colin Clark) según las cuales cuando los impuestos exceden del 25% de la renta nacional es inevitable la inflación. Los contribuyentes se defienden subiendo los precios y el Estado ve frustrado su propósito, porque sus mayores ingresos nominales no llegan a asegurarle una parte más grande de la renta nacional.

4. Legislación social excesivamente ambiciosa y liberal, ya sea en lo que se refiere a los salarios, ya sea en lo que se refiere a otras formas de pago, directo o indirecto, inmediato o diferido, del trabajador. En realidad, esta legislación persigue redistribuir la renta nacional en favor de los trabajadores, pero esto solo es posible en medida muy limitada, porque dicha participación depende fundamentalmente de la productividad del trabajo. El resultado es, como en el caso de los impuestos, que se traslada la carga económica que representan las leyes sociales, aumentando los costos de producción y elevando los precios. Tampoco se logra aumentar la parte de la renta nacional que va a las clases trabajadoras.
5. Política económica inspirada en el propósito de mantener a toda costa el empleo pleno, lo que en la práctica significa expansión monetaria y crediticia, bajos tipos de interés, aumento de los gastos fiscales, estímulo a las inversiones y a los gastos de consumo y, en resumen, incremento de la demanda general de bienes y servicios. El recuerdo de la grave crisis de desocupación sufrida por los países industrializados a raíz de la depresión mundial de 1930, y en algunos casos aun antes de ella (Inglaterra), ha impelido a adoptar como primer objetivo de la política económica el mantenimiento del empleo pleno, siendo el economista británico ya fallecido lord Keynes el inspirador y patrocinador de esta política.
6. El abandono del patrón oro ha eliminado la disciplina obligada que él significaba para la política económica de un país. Bajo ese sistema, el medio circulante solo podía crecer en la medida en que aumentaban las reservas áureas que lo respaldaban en una proporción fija; y el crédito bancario se encontraba limitado por el volumen del medio circulante que le sirve de base. El monto de los medios de pago de un país no podía variar así al arbitrio de los Gobiernos y de las instituciones de crédito bancario, sino de acuerdo con el estado de la balanza de pagos. Este sistema fue abandonado definitivamente en casi todos los países después de la crisis del año 1930, para dar independencia a la política económica y monetaria de cada uno, pero sin que se haya podido reemplazar el freno que representaba sobre el volumen de los medios de pago.

No puede discutirse la evidente relación que existe entre los factores anteriormente mencionados y la generalización de los procesos inflacionistas en el mundo contemporáneo. El crecimiento desmesurado de las actividades y atribuciones del Estado; la intensificación de la carga tributaria; la creciente preocupación por acelerar el desarrollo económico; la legislación social cada vez más ambiciosa; la consagración del empleo pleno como meta primordial de la política económica;

y el abandono del patrón oro han coincidido con la extensión que han alcanzado en los últimos tiempos los procesos de inflación prácticamente en todas partes del mundo.

Efectos de la inflación

La inflación tiene efectos profundos sobre toda la economía de un país y también sobre la situación social. Esos efectos pueden agruparse en la siguiente forma: 1) efectos sobre la distribución de la riqueza y de la renta nacionales; 2) efectos sobre la producción económica; 3) efectos sobre la inversión y sobre los ahorros; 4) efectos sobre la balanza de pagos; y 5) efectos sobre el desarrollo económico.

1. Efectos sobre la distribución de la riqueza y de la renta

La subida de los precios que caracteriza a una inflación no tendría efecto sobre la distribución de la riqueza y de la renta nacionales si todos los precios subieran simultáneamente y en la misma proporción, pero ello no es así. Algunos precios están fijos por contratos o convenciones en términos de moneda, como, por ejemplo, bonos, cédulas hipotecarias, pólizas de seguro, hipotecas, deudas, etc.; y asimismo, algunos ingresos son fijos en términos monetarios: pensiones, intereses. En cambio, otras formas de riqueza tienen precios que suben fácilmente, como son las mercaderías, en especial las materias primas; y, menos rápidamente, los edificios, tierras y capitales fijos. De modo semejante, hay ingresos, como son las utilidades o beneficios de los empresarios, agricultores, industriales, comerciantes o como se llamen, que también varían con facilidad. En períodos de alza de precios, los ingresos de este grupo aumentan porque los costos suben con retraso, y ese aumento de beneficios los induce a extender sus actividades, intensificando más el proceso. Otros grupos de la población tienen ingresos que se encuentran en una categoría intermedia, esto es, que se ajustan con cierto retraso respecto de la subida de los precios, como sucede con los salarios, los sueldos y los arrendamientos, en orden de rapidez decreciente. Sin embargo, cuando la inflación ha durado largo tiempo, estos grupos pueden convertirse en los factores más activos de ella, porque intensifican sus demandas de subida de remuneraciones.

Por esta razón, la inflación produce una redistribución de la riqueza nacional en favor de aquellas personas que tienen propiedades o bienes reales, y en perjuicio de quienes tienen derechos a la riqueza real fijados en términos monetarios; beneficia a los deudores y perjudica a los acreedores. Además, causa también una

redistribución de los ingresos nacionales en favor de aquellos sectores cuyos ingresos pueden variar con mayor o menor rapidez en términos monetarios, es decir, los empresarios, y en perjuicio de los que reciben ingresos monetarios fijos, o sea, los rentistas, pensionistas, beneficiarios de pólizas de seguro, etc. Cuando el proceso inflacionista alcanza proporciones intensas, esta redistribución de la riqueza y de los ingresos nacionales constituye una verdadera expropiación de algunos grupos en favor de otros, creando graves trastornos sociales. De modo general, es la clase media la más perjudicada, y después de ella la clase obrera, mientras que los empresarios resultan beneficiados, aunque no lo deseen deliberadamente, porque la naturaleza del proceso hace inevitable su enriquecimiento a expensas de los otros grupos. Sin embargo, si el proceso continúa mucho tiempo y asume proporciones muy serias, también los empresarios o productores resultan afectados, como más adelante se verá.

2. Efectos sobre la producción económica

En sus primeras etapas, la inflación constituye un estímulo para la producción económica, porque las utilidades aumentan al subir los precios más rápidamente que los costos. Esto representa un estímulo que induce a extender las actividades para producir más y obtener utilidades aun mayores, pero pronto se llega al momento en el cual no hay factores de producción desocupados o, como se dice, no hay elasticidad de la producción, y entonces los mayores gastos hechos por los empresarios en su intento de aumentar la producción solo se traducen en una subida de los factores ya empleados debido al aumento de la demanda, es decir, en una nueva elevación de los precios por la competencia que se hacen entre sí, reforzando de tal modo el proceso inflacionista. Esto es especialmente serio en los países no industrializados dedicados principalmente a la producción de materias primas y alimentos, como son los países latinoamericanos, porque la elasticidad de su producción es menor que la de los países industriales: no hay mano de obra desocupada, ni máquinas y fábricas paradas, ni facilidad de ampliarlas.

Por otra parte, la inflación duradera perjudica también a los productores en varias formas. Señalaremos, en primer lugar, que la inflación trae consigo mayores necesidades de capital de trabajo para sostener el mismo volumen real de actividades en razón de la subida de precios, a la vez que no es conveniente para las empresas tener sus propios capitales en la forma líquida monetaria, porque se deprecian rápidamente. Además, se produce una verdadera erosión de los capitales fijos debido a que su coste de reposición sube considerablemente, obligando

a efectuar castigos mucho más fuertes para poder reemplazarlos cuando llega el caso; de no hacerse así, se considera como utilidades algo que es el desgaste o consumo del capital. Todo esto obliga a recurrir más a los bancos, por lo cual es característico de un período de inflación la creciente demanda de crédito y la opinión general de que es insuficiente, porque se trata de reemplazar con él lo que verdaderamente falta, a saber, el capital necesario.

Por esta misma razón, la tributación se hace más pesada, porque las autoridades tributarias no permiten, por lo general, deducir castigos proporcionados al coste de reposición, sino al coste original, muy inferior, por lo cual consideran como utilidades una suma mayor que la real y cobran impuestos sobre dicha suma. Esto se agrava cuando los impuestos son progresivos, porque el significado real de los escalones fijados varía substancialmente al bajar el poder adquisitivo de la moneda, de modo que se cobra una tasa superior por una utilidad cuyo poder adquisitivo es el mismo, aunque en términos monetarios haya aumentado, observación que desde luego se aplica también a los impuestos personales. Todavía es más grave cuando existe, como es frecuente, el impuesto a las sobreutilidades, que considera como utilidad normal, ya sea la obtenida en un período anterior, ya sea un determinado porcentaje de los recursos sociales, porque, en el primer caso, a medida que transcurre el tiempo y progresa la inflación dicha base va siendo cada vez más deficiente, ya que el poder adquisitivo de la moneda ha bajado; y, en el segundo caso, al no permitirse la revalorización de los activos fijos comprendidos en los recursos sociales, se intensifica el impuesto, porque lo que se deduce ya no es en realidad el mismo porcentaje de los recursos sociales sino mucho menos, debido a que el valor de estos es mayor.

La subida continua de los precios provoca, como es natural, desasosiego en la población, lo que induce a los Gobiernos a adoptar medidas que en lugar de atacar las causas del mal tratan de impedir que se manifiesten sus efectos. Se establece así controles sobre los precios, de modo especial de aquellos bienes o servicios de mayor necesidad y consumo generalizado, como son los alimentos básicos, los alquileres y los servicios públicos (transportes, electricidad, teléfono, etc.). Además, se trata de impedir la subida de un precio que tiene especial importancia, que es el de las monedas extranjeras, o sea, el tipo de cambio, para lo cual es necesario establecer un sistema de control de todas las transacciones de divisas destinado a obtener forzosamente el equilibrio entre la oferta y la demanda de moneda extranjera, limitando esta última.

El establecimiento de controles tiene efectos funestos para la economía nacional, porque afecta precisamente a aquellas ramas de esta que más interesa estimu-

lar. Dichas actividades se ven atrapadas entre costos de producción en continuo aumento y precios estabilizados por las autoridades, que difícilmente son modificados y siempre con gran retraso, por lo que ven estrecharse progresivamente y aun desaparecer sus márgenes de utilidad. Cuando se trata de la producción de alimentos, el resultado es que ella decae, y cuando se trata de servicios que no pueden paralizarse por su naturaleza, su eficacia también decae cada día más, al mismo tiempo que no es posible mantenerlos, renovarlos, ni, mucho menos, ampliarlos como lo exigen las necesidades crecientes de la población. Resulta de esto la escasez de alimentos, la formación de colas, la aparición del mercado negro y la especulación, y el continuo déficit de los servicios de transportes y comunicaciones.

Por otro lado, los productores de artículos de exportación también se ven perjudicados, porque sus costos de producción suben mientras que sus ingresos permanecen iguales debido a la fijación del tipo de cambio, situación que empeora si a ello se agrega, como sucede en la actualidad, un descenso considerable de los precios en moneda extranjera de estos artículos. La producción exportable es desalentada, lo que disminuye la oferta de moneda extranjera y acentúa la presión de la demanda.

La inflación perjudica también a un sector muy importante de la economía nacional, constituido por las instituciones educacionales, de beneficencia (hospitales), de previsión social (seguro social, jubilaciones, etc.), municipalidades y, finalmente, al propio Estado. Dichas instituciones ven subir sus gastos rápidamente mientras que sus ingresos no suben o la hacen con lentitud, provocando un desequilibrio de sus finanzas que afecta los servicios que prestan a la educación, la salud pública, la vejez, etc., y que son de preferente necesidad. Se afecta así el nivel de la educación, la situación de los profesores, la de los ancianos que reciben una pensión de vejez. El propio Estado se encuentra cogido por la inflación, que lo obliga a elevar los sueldos de sus servidores, pero siempre con un retraso que los castiga injustamente y que determina la salida del personal de mejor calidad; y le resta, también, eficiencia a la administración pública y capacidad para financiar las obras de desarrollo económico del país. Esto provoca un aumento de las cargas tributarias en el deseo del Estado de obtener mayores recursos, lo cual es característica frecuente de los procesos de inflación.

Al desalentar las ramas básicas de la producción económica en la forma que se acaba de exponer, se estimula en cambio otras ramas de la producción que son económica y socialmente mucho menos convenientes, cuando no perjudiciales. Mientras que se deprime la producción de alimentos, de artículos de exportación,

de viviendas y de servicios públicos, queda disponible por este mismo motivo mayor cantidad de recursos productivos que se dirigen hacia otros objetivos, estimulándose así la producción de bienes secundarios o superfluos, de sustitutos de importaciones suntuarias no permitidas, de espectáculos y diversiones. En esta forma se provoca una distorsión o desviación artificial de la producción económica nacional que resulta en un menor rendimiento económico y social de los factores o recursos productivos del país, lo que equivale a decir un rebajamiento del nivel de vida de la población; a la vez que el mantenimiento de un precio indebidamente bajo de los artículos y servicios básicos mencionados estimula su consumo, aumenta la demanda y acentúa la escasez.

3. Efectos sobre la inversión y sobre los ahorros

En estos efectos hay que distinguir los que se refieren a la magnitud del ahorro y de la inversión, que son iguales por definición (o sea, la parte de la producción nacional que no se destina al consumo), y los que se refieren a la naturaleza del ahorro y a la orientación de las inversiones.

Toda inversión supone forzosamente un acto de ahorro por un monto equivalente. Se aduce que la inflación aumenta el volumen total de la inversión y del ahorro nacional, porque produce un desplazamiento de una parte de la renta o ingreso nacional de los sectores perjudicados por el proceso, que son principalmente los rentistas, los profesionales, los empleados y muchas veces los obreros, hacia los beneficiados con la inflación, que son los empresarios. Como este grupo tiene mayores ingresos, puede ahorrar una proporción de ellos mayor que en el caso de los grupos de menores ingresos, según un principio económico bien conocido, de modo que el total del ahorro nacional, y por ende de la inversión, sería aumentado. El aumento del ahorro obtenido en esta forma constituye un ahorro forzado, impuesto a los sectores perjudicados mediante la disminución del consumo a la que se ven obligados en virtud de la subida de los precios en mayor grado que la de sus ingresos.

Esta teoría no es aceptable ni económica ni socialmente. Lo primero, porque si bien la inflación produce ahorros forzados, por otro lado, reduce el monto de los ahorros voluntarios, siendo esta una de las consecuencias desfavorables más conocidas del proceso. En efecto, la disminución acentuada y rápida del valor de la moneda reduce también rápidamente el valor de los ahorros ya acumulados, que incluyen las pólizas de seguro y las pensiones de vejez, de gran importancia social; y desalienta la acumulación que tiene lugar en la forma de depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo, contratación de pólizas de seguro, adquisición de

bonos y otras semejantes, porque nadie quiere invertir sus ahorros en una forma que no tiene defensa frente a la creciente depreciación monetaria. Por tanto, lo que se gana por un lado se pierde por el otro, y los estudios efectuados demuestran que los países en los cuales el proceso de inflación es antiguo y acentuado, lejos de obtener un porcentaje de ahorros (y, por tanto, de inversión) mayor, resultan a la larga teniendo un porcentaje menor. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile, como lo ha demostrado el «Estudio económico para América Latina» efectuado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, y como lo señaló el informe de la Misión Económica de las Naciones Unidas.

Este fenómeno de desaliento del ahorro por la depreciación de la moneda tiene especial importancia porque dificulta grandemente la formación y el desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo, lo que impide que las empresas y el propio Gobierno puedan financiar sus inversiones con la emisión de bonos. Es un hecho conocido que esta dificultad es general en los países latinoamericanos sujetos a procesos de inflación repetidos e intensos, de modo que esta, lejos de aumentar el volumen de las inversiones, tiende a disminuirlas. Por desgracia, no es raro que, frente a esta situación, los Gobiernos recurran nuevamente a procedimientos inflacionistas para financiar sus inversiones, con el pretexto de que no hay otra forma, agravando así el proceso.

En cuanto se refiere al segundo aspecto, o sea, al de la orientación de las inversiones, la inflación, además de que no aumenta, sino que llega a disminuir el volumen de las inversiones, provoca una mala orientación de ellas, que es inevitable y muy perjudicial. En efecto, la subida acelerada de los precios y la desconfianza en el valor de la moneda hacen que se prefiera inversiones que pueden resguardarse de esa desvalorización, tales como son la acumulación de mercaderías cuyos precios pueden ser fácilmente ajustados, la adquisición de bienes raíces, la construcción de edificios, pero no destinados a viviendas para la clase trabajadora y media, sino comerciales, residenciales y suntuarios; y una forma especial de inversión, que es la adquisición de divisas extranjeras, lo que no solo significa una desviación, sino también una disminución, de la inversión efectivamente realizada en el país. Mientras tanto, las actividades básicas languidecen por insuficiencia de inversiones, ya que dichas actividades resultan mucho menos atractivas y lucrativas por estar sujetas a controles, ya sea de precios, ya sea de divisas. Tal ocurre con la producción de alimentos básicos y de artículos de exportación, y con los servicios públicos, así como con las obras pública cuya financiación se dificulta. Como son precisamente estas actividades e inversiones las más necesarias para el desarrollo económico, este resulta siendo retardado.

Finalmente, la inflación también perjudica la inversión por su repercusión desfavorable sobre la venida de capitales del exterior. La inestabilidad monetaria, los controles de precios, la intensificación de las cargas tributarias, las dificultades para transferir el rendimiento de esas inversiones, todo lo cual es característico de un período de inflación, desalientan enormemente la inversión de capitales extranjeros en el país que sufre tal proceso. Esto es particularmente grave e inconveniente para los países nuevos cuyos propios ahorros son insuficientes y que necesitan complementarlos con el aporte de los capitales del exterior.

Socialmente tiene muy graves inconvenientes la tentativa de obtener un aumento de inversiones mediante la redistribución de la renta nacional en favor de las clases que tienen ingresos más altos, no solo porque no es deseable que disminuya la participación de estos últimos sectores, sino también porque la reducción del consumo que se les impone para aumentar los ahorros del sector beneficiado es mucho más grande que el aumento de la inversión procedente del incremento de los ahorros de ese grupo. Esto se debe a que el grupo beneficiado no ahorra en ningún caso la totalidad del incremento de sus ingresos, sino que gasta siempre una proporción de dicho aumento en su propio consumo. Por tanto, para que haya un incremento determinado de inversión (ahorro) de ese sector, se necesita reducir en una cantidad mucho mayor el consumo de las clases afectadas, o sea que el ahorro forzado de ellas es muy superior al ahorro efectivo logrado, porque una parte se disipa en la forma de mayor consumo de las clases beneficiadas. La injusticia social de esto es manifiesta.

4. Efectos sobre la balanza de pagos

Puede decirse que la inflación es inseparable de las dificultades de la balanza de pagos, como lo está probando ampliamente la experiencia mundial desde que terminó la última guerra. En efecto, el aumento de demanda se deja sentir no solo sobre los bienes y servicios producidos en el interior de un país (parte de los cuales exigen, por lo demás, importaciones de materias primas y bienes de producción), sino también, sobre los bienes importados. Esto ocurre tanto con las importaciones de artículos destinados al consumo cuanto con las de artículos de capitalización, ya que la inflación no solo proviene del aumento de consumo sino también de una inversión exagerada.

El resultado de este aumento de demanda se deja sentir en el campo del comercio exterior y de la balanza de pagos con tanta mayor intensidad cuanto mayor sea la propensión marginal a importar del país respectivo. Esta propensión marginal es más elevada en los países poco desarrollados que en los industriales,

porque ellos no producen máquinas ni artículos de capitalización, ni muchos artículos de consumo cuya demanda es justamente la que más aumenta en épocas de inflación, como son los artículos no indispensables que corresponden a un estándar de vida más elevado (por ejemplo, radios, otros artefactos eléctricos, telas, ropa, conservas, vehículos de lujo, etc.).

El aumento de la demanda de moneda extranjera produce rápidamente el agotamiento de las reservas monetarias del país respectivo, y llega el momento en el cual se hace necesario o bien devaluar la moneda o bien recurrir a un sistema de control de cambio (o a intensificarlo, si ya existe). La devaluación trata de restablecer el equilibrio, logrando que la demanda se limite automáticamente por el mayor precio de las monedas extranjeras, mientras que el control de cambios persigue el mismo fin, imponiendo la limitación de la demanda autoritariamente. Hay una diferencia sustancial, y más de una, entre ambos sistemas, porque el primero, al mismo tiempo que es libre, absorbe el exceso de poder adquisitivo origen del mal, desalienta la importación, estimula, o cuando menos defiende, la exportación, y no favorece la producción interna de artículos indeseables o secundarios. En cambio, el segundo sistema desvía aun más la presión de la demanda excesiva hacia el mercado interno sin absorber poder adquisitivo, lo que presiona aun más los precios domésticos; mantiene artificialmente bajos los precios de las importaciones permitidas, provocando una mayor demanda de ellas; alienta la producción en el interior del país de los artículos de importación prohibida, desviando así la producción nacional hacia objetivos inconvenientes; deprime las exportaciones cuando es más necesario estimularlas para aumentar el abastecimiento de divisas; y, finalmente, provoca la retracción de los capitales extranjeros.

Es un error suponer que el control de cambios y el de las importaciones puede aminorar los males de la inflación y, de modo particular, contribuir a un aumento de la inversión nacional. Es corriente creer que tal cosa se logra prohibiendo la importación de artículos santuarios o no esenciales para favorecer la de los artículos de capitalización, creyéndose que con esto se estimula el desarrollo económico del país. En realidad, la única forma de aumentar la inversión nacional es aumentar el ahorro, esto es disminuir el consumo, y tal cosa no se logra ciertamente con los controles mencionados. Si se impide o limita el ingreso de cierta clase de bienes de consumo, no por eso habrá aumento de la inversión nacional, porque el poder adquisitivo se dirige hacia el consumo de artículos domésticos, o aun puede permanecer inactivo y latente, sin aumentar por ello en lo menor la inversión nacional, o tal vez aumentándola, pero en objetivos que no son económica ni socialmente convenientes, como se ha visto en el punto anterior.

La generalización de las dificultades con que tropiezan muchos países en sus balanzas de pagos, se debe evidentemente a la política inflacionista seguida en ellos por diversas razones, a saber: déficits fiscales, inversiones excesivas del Gobierno o de los particulares, gastos de reconstrucción, política tributaria y social exagerada, etc. Durante varios años, se ha tratado de corregir este desequilibrio acudiendo a medidas de control y a la ayuda del exterior, principalmente la otorgada por el Plan Marshall, pero desde hace dos años se ha abierto paso la convicción de que es posible remediar tal desequilibrio si se pone coto a la inflación, y los países que así lo han hecho, adoptando una política fiscal, monetaria y crediticia sana y austera, han logrado tal equilibrio y aun han podido aumentar sus reservas monetarias.

5. Efectos sobre el desarrollo económico

Los efectos de la inflación sobre el desarrollo económico pueden deducirse de lo que se viene exponiendo en los puntos anteriores. En esencia, el desarrollo económico requiere la inversión de capitales del país y del exterior para aumentar la producción económica nacional a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población. Por tanto, es un problema aumentar el ahorro nacional y canalizarlo hacia las inversiones más apropiadas; y atraer capitales extranjeros y dirigirlos hacia los objetivos más convenientes.

Ahora bien, puesto que la inflación no consigue aumentar en forma permanente (puede hacerlo en una etapa inicial cuando la desvalorización monetaria no es muy grande) el monto del ahorro nacional, sino más bien tiende a disminuirlo, sobre todo si el proceso alcanza proporciones serias y tiene larga duración, y puesto que la inestabilidad monetaria desalienta el ingreso de capitales del exterior, es evidente que la inflación no puede acelerar el ritmo del desarrollo económico de un país más allá de una primera y breve etapa. Y si continúa la política inflacionista, no solo se acentúan las malas consecuencias económicas del proceso, sino, lo que es aun más grave, sus consecuencias sociales pueden llegar a proyecciones muy serias, porque el descontento social es muy mal consejero y propicia la adopción de medidas radicales muy peligrosas, pero que son fruto de la desorientación, de la desesperación y de la impotencia frente a un mal que no termina.

Desgraciadamente, en algunos países poco desarrollados ha cundido la idea, incluso en círculos oficiales, de que la inflación es inevitable si se quiere lograr el desarrollo económico, y aun ha llegado a defenderse esta tesis como plenamente justificada. De allí que, en los últimos años, coincidiendo con la intensificación de las aspiraciones de esos países, se haya intensificado también el proceso inflacionista en ellos. Esto puede prosperar durante algún tiempo, porque mientras se puede mostrar las obras construidas mediante una política de inflación, en cam-

bio no se puede mostrar las inversiones dejadas de efectuar por la reducción de ellas en otro campo. Sin embargo, cuando el costo de la vida sube continuamente y la situación de las masas empeora, no hay posibilidad de satisfacerlas mostrándoles obras públicas, por muy espectaculares que ellas sean.

De otro lado, al decir que la inflación retarda el desarrollo económico, no se quiere expresar que lo anula. En otras palabras, un país que sufre un proceso de inflación no deja por ello de desarrollar, pero lo hace a un ritmo más lento, a un costo más elevado y con mayores sacrificios sociales que otro país que no sigue tal política. Hay que señalar, de manera especial, que la inflación provoca una mala orientación de las inversiones, como se expresó más atrás, y esto es grave cuando hay, precisamente, insuficiencia de inversiones. El control de precios y divisas, que es compañero casi inseparable de la inflación, desalienta y castiga la producción básica y las actividades que más se deberían estimular, como son: los alimentos, los servicios públicos y, en particular, las exportaciones, que suministran los medios necesarios para pagar las importaciones de los bienes de capital requeridos por el desarrollo económico del país, el cual resulta así dificultado.

Sumario

La inflación es un estado de cosas en el cual los precios suben continuamente y con intensidad debido a un exceso de la demanda de bienes y servicios sobre la oferta de ellos disponible a los precios vigentes. Este exceso de demanda se ejerce mediante un crecimiento de los medios de pago y de su velocidad de circulación, sin lo cual no puede manifestarse; y puede ser originado tanto en el sector público, por mayores gastos del Gobierno respecto de sus ingresos, cuanto en el sector privado, por mayores gastos de los productores, comerciantes y público en general, lo que determina el crecimiento del circulante y del crédito bancario.

La inflación viene a ser en realidad el resultado del deseo de un sector económico de obtener una participación de la renta nacional mayor que la que le corresponde, ya se trate del Gobierno, los productores o los trabajadores. Para obtener esa mayor participación, sería necesario que los otros sectores redujeran las suyas, pero la resistencia de ellos a hacer tal cosa determina la subida de los precios.

Los déficits fiscales, la tributación exagerada, los beneficios sociales excesivos, los aumentos injustificados de salarios, las inversiones que exceden el ahorro natural, constituyen las causas del proceso de inflación. A ellas puede agregarse, como causa exógena, saldos fuertemente positivos de la balanza de pagos motivados por un fuerte incremento de los precios de las exportaciones, que determinan la expansión de los medios de pago.

Los efectos de la inflación sobre la economía son múltiples. En primer lugar, determina una redistribución de los ingresos y de la renta de un país en favor de los empresarios y productores, porque sus costos suben con retraso respecto a la subida de los precios; de los deudores, que pagan con moneda de menor poder adquisitivo; de quienes tienen su riqueza en forma de bienes reales. En cambio, perjudica a quienes tienen su riqueza en forma de derechos fijados en términos monetarios (bonos, hipotecas, seguros, ahorros, etc.); a los acreedores; a los que reciben ingresos fijos en términos monetarios o que varían con menor rapidez que los precios (pensiones, sueldos, salarios).

En segundo lugar, la inflación, si bien en sus primeras etapas estimula la producción económica, a la larga la perjudica, porque exige mayores capitales para sostener el mismo volumen real de actividades; porque produce una verdadera erosión de los capitales fijos, cuyo costo de reposición aumenta fuertemente; porque acarrea un aumento de las cargas tributarias; y porque conduce al establecimiento de controles de precios y de divisas, que perjudican sobre todo a las ramas básicas de la producción nacional.

En tercer lugar, la inflación reduce el valor real de los ahorros acumulados y desalienta la acumulación de otros nuevos debido a la desvalorización monetaria; impone un ahorro forzado (en la forma de disminución de consumo) a los grupos de la población cuyos ingresos se ven disminuidos, lo que es socialmente injusto; dificulta grandemente la formación y el desarrollo de un mercado de capitales a largo plazo, necesario para las inversiones privadas y las públicas; determina una mala orientación de las inversiones hacia campos que no son los más convenientes para el país, pero que resultan siendo más lucrativos o los más defendidos contra la desvalorización; y, finalmente, ahuyenta a los capitales extranjeros por la inestabilidad monetaria, los controles y las dificultades para transferir divisas.

En cuarto lugar, la inflación ocasiona dificultades en la balanza de pagos por el aumento exagerado de la demanda de importaciones, que produce el agotamiento de las reservas monetarias y hace necesaria la devaluación para poner el valor externo de la moneda en línea con el valor interno; o, en su defecto, el establecimiento o intensificación del control de cambios, que no corrige el mal, sino lo agrava.

En quinto y último lugar, la inflación retarda el desarrollo económico porque desalienta el ahorro nacional, sobre todo cuando es intensa y de larga duración; porque ahuyenta la inversión de capitales del exterior; porque castiga la producción de los bienes y servicios básicos, incluyendo las importaciones; y porque determina una mala orientación de las inversiones nacionales.

Apéndice

Texto completo de las recomendaciones sobre inflación aprobadas por la VI Reunión Plenaria del Cicyp, en Lima

El Consejo,

Considerando: Que los dos problemas cardinales que afligen hoy día la economía de muchos países, tanto de América cuanto de otros continentes, son la inflación interna y el desequilibrio de las balanzas de pagos internacionales;

Que estos dos problemas han sido atacados en forma equivocada, acudiéndose a los controles de precios, de importaciones y divisas, medidas que solo atienden a los síntomas del mal, pero que no combaten sus causas y que, frecuentemente, agravan las cosas;

Que, en realidad, los dos problemas están estrechamente relacionados, pues una de las causas fundamentales del desequilibrio de la balanza de pagos está constituida por la inflación, o sea, por un exceso de la demanda respecto de los recursos disponibles, exceso que en este caso se manifiesta en el campo de las importaciones y de las divisas, así como internamente lo hace en el alza general de precios;

Que, a su turno, la inflación se debe a políticas fiscales, monetarias, crediticias y sociales que estimulan excesivamente los gastos, ya sea en el sector de la economía pública, ya sea en el de la privada;

Que los presupuestos excesivamente elevados con relación a la capacidad económica del país, aun cuando se cumplan sin dejar déficit; los impuestos exagerados, tanto sobre la renta como sobre las transacciones y los consumos; los déficits fiscales cubiertos con préstamos de los bancos centrales; la emisión inorgánica del circulante; la expansión excesiva del crédito bancario; los aumentos de salarios y de beneficios sociales no acompañados por incrementos de la productividad, traen consigo todos ellos la inflación, variando la importancia de cada uno de estos factores de un país a otro;

Que la economía de un país no puede desarrollarse sanamente en medio de un régimen generalizado de controles y restricciones; y que la economía mundial tampoco puede desarrollarse debidamente, con el mayor fruto de las ventajas naturales de cada país y de la división internacional del trabajo, si los distintos países están sujetos a tales restricciones que interfieren con el libre movimiento de mercaderías y capitales;

Que es preciso eliminar los controles, lo que requiere en primer término dominar la inflación interna;

Que la inflación es particularmente dañina en los países poco desarrollados a causa del bajo nivel de vida de las clases trabajadoras, de la menor elasticidad de la producción debido a causas estructurales y técnicas; y porque ellos están particularmente expuestos a sufrir los efectos del desequilibrio de sus balanzas de pagos;

Que la inflación «reprimida», caracterizada por los intentos de los Gobiernos de enmascarar sus efectos mediante el control y la intervención en el abastecimiento de los mercados,

ocasiona efectos perniciosos porque desalienta la producción, hace florecer el mercado negro y otras prácticas ilegales, socava los valores éticos e introduce la corrupción en todos los sectores de la vida nacional; y

Que el retorno a la normalidad económica es un imperativo que no se puede desoír, so pena de presenciar la decadencia de las naciones,

Resuelve: Hacer un llamamiento a todas las Secciones Nacionales y a las entidades miembros del Consejo Interamericano del Comercio y Producción, para que lleven a cabo cuantos esfuerzos sean necesarios para informar y educar al público en cuanto a las causas y peligros de la inflación; y

Recomendar:

1. Que los Gobiernos de las Naciones Americanas desplieguen los mayores esfuerzos para obtener el equilibrio de sus finanzas mediante la eliminación de los gastos que no sean esenciales, dedicando especial atención a los gastos burocráticos cuyo excesivo crecimiento es manifiesto en muchos países del Continente;
2. Que no se exagere la carga de los impuestos, tanto los directos como los indirectos, porque los impuestos elevados son inflacionistas;
3. Que, al hacer esfuerzos para fomentar la producción, los Gobiernos no recurran a préstamos de los Bancos Centrales con emisión inorgánica de circulante, sino a empréstitos voluntarios;
4. Que se evite la expansión excesiva del crédito bancario, y que la política general de crédito desaliente los préstamos especulativos y solo atienda los destinados a financiar las actividades productivas;
5. Que se prosigan políticas destinadas a estimular la formación de capital nacional y el ingreso de capital extranjero;
6. Que se fomente el aumento de la productividad en la agricultura, minería, industria y ganadería;
7. Que se ajuste la política de salarios y de beneficios sociales dentro de límites soportables para la economía nacional, y concordados con la productividad del trabajo; y
8. El retorno gradual a la convertibilidad monetaria, que haga innecesario el control de cambios.

3. Directivas para un programa de desarrollo económico nacional¹

I. Directivas para un programa de desarrollo económico nacional

Al iniciarse un nuevo Gobierno cobra mayor actualidad el problema del desarrollo económico del país, porque, como es natural, él constituye la preocupación principal de gobernantes y gobernados, y porque es justamente el momento en el cual debe formularse de un modo orgánico la política que seguirán los encargados de manejar los destinos del país en este campo tan importante. Del acierto de esa política dependen los resultados que se obtenga, por lo cual creemos que es interesante que todas las personas e instituciones aporten sus ideas, al respecto, como una contribución a la labor de discusión de estos temas, que tiene que ser útil para los responsables de las decisiones que se adopten. Es con este propósito, y sin mayores pretensiones, que vamos a ocuparnos en varios artículos sucesivos de esta cuestión, dedicando el presente a su exposición en forma general, y dejando para otros artículos posteriores el tratar de algunos aspectos particulares e importantes.

Entendemos que el desarrollo económico consiste en la elevación del nivel material de vida de la población y la integración nacional de los distintos sectores que la componen en un conjunto homogéneo y solidario. Ambos aspectos se complementan e influyen entre sí, porque no puede haber desarrollo económico

¹ «Artículos publicados en el *Boletín de la Cámara de Comercio de Lima*, en los meses de agosto, septiembre y octubre de 1956» (nota en la carátula interior de la publicación usada para este volumen, la cual fue editada ese año con el mismo título por el Centro de Estudios Económicos y Sociales, en Lima).

que esté limitado a algunos sectores y excluya a otros y porque la integración nacional es, a la vez, condición y resultado de dicho desarrollo. Por tanto, aquí tenemos de inmediato la primera directiva de un programa de desarrollo económico, la que debe ser integrar los distintos sectores de la economía nacional eliminando las barreras económicas y sociales que los separan, ya sea a causa de condiciones geográficas, étnicas, históricas o de otro orden. Esta directiva tiene especial importancia en un país como el nuestro, en donde los obstáculos mencionados son sumamente importantes y donde existen diferencias muy marcadas en la situación económica de las distintas regiones del país y de las distintas capas sociales. Mientras no desaparezcan estas diferencias, el país no constituirá verdaderamente una unidad nacional, ni podrá alcanzar el desarrollo económico que todos debemos desear. Una parte de esta cuestión está constituida por lo que se acostumbra llamar el problema del indio, sobre el cual habremos de volver en posterior oportunidad. Insistiremos aquí únicamente en este concepto del desarrollo económico como un proceso de organización e integración social.

Sentado este primer principio, hay que agregar otro fundamental, que constituye en realidad un axioma, a saber, el desarrollo económico supone el aumento de la producción económica nacional y su mejor distribución, o sea que tenemos dos problemas conexos. Sin descuidar el segundo de ellos, sino todo lo contrario, ya que se relaciona con el problema de la integración nacional al que hemos hecho mención en el párrafo anterior, hay que poner mayor énfasis en el problema de la producción, por cuanto una exagerada atención al problema distributivo que descuide el fomento de la producción conduce en estos países subdesarrollados y pobres, como se ha dicho muy gráficamente, no a distribuir la riqueza, sino a distribuir la pobreza y, lo que es peor, a retardar seriamente el proceso de incremento de la producción, que constituye el mejor camino para elevar el nivel de vida general.

El aumento de la producción económica nacional exige la utilización óptima de los recursos productivos o factores de la producción, los que son tres, a saber, recursos naturales, población trabajadora y capitales. Para que se produzca ese aprovechamiento óptimo, lo que significa en otros términos obtener el mayor valor posible de la utilización de tales recursos, es indispensable dejar funcionar libremente el mecanismo de los precios, porque ellos son los que indican justamente la orientación que debe tornar la producción, permitiendo escoger entre los empleos alternativos de los factores de la producción aquellos donde se obtiene los valores más elevados. Esto supone, pues, la libertad de precios y la libertad de empresa, quedando el Estado en la condición que le compete, que es llenar la

función de suplir la iniciativa privada donde esta es deficiente o no actúa y la de vigilar para que no se constituyan monopolios o abusos de poder económico de una minoría en perjuicio de la mayoría.

La base de la actividad productiva debe ser, pues, la iniciativa privada, la libre empresa y el mecanismo de los precios, debiendo incluirse expresamente en este último concepto el de las monedas extranjeras, o sea, el cambio libre sin restricciones o controles. Pero, además, hay que considerar el papel del Estado en el desarrollo económico, y él debe ser, tal como se dijo, suplir la actividad privada en los campos donde esta no se manifiesta, los que son fundamentalmente las inversiones de carácter básico que producen lo que se llaman economías externas de la producción, y que fomentan el desarrollo de las actividades privadas, como también mejoran las condiciones de vida de la población. Ellas son la construcción de vías de comunicación, de obras de irrigación y colonización, de escuelas, hospitales, obras sanitarias y otras semejantes, el cuidado de la educación y de la salud públicas, la investigación sistemática de los recursos naturales del país y la posibilidad de explotarlos por la empresa privada, el crédito para fomento de la producción, la ayuda técnica, especialmente a los pequeños productores. Hay aquí un campo muy amplio para la acción del Estado, sin necesidad de interferir con las actividades privadas, dedicándose a empresas productivas que compiten con aquellas.

Aparte de esta acción positiva, toca al Estado otra muy importante que es la de cuidar constantemente por que no se produzca la inflación, que es el enemigo siempre presente en las economías subdesarrolladas, como resultado de la excesiva presión de todos los sectores por mejorar su situación y por construir e invertir más de lo que permite la capacidad de la economía del país. La prevención de la inflación, que hoy día está reconocida en todas partes como el peor enemigo del desarrollo económico, exige una serie de medidas en distintos sectores, a saber, moderación en los impuestos y en las cargas sociales, porque el exceso de ambos determina una fuerte presión alcista sobre los precios, o sea, una inflación de costes; riguroso equilibrio de las finanzas públicas para que no haya déficits que determinan emisión inorgánica de circulante para cubrirlos; vigilancia del crédito, para que no crezca excesivamente, lo cual a su vez exige en primer lugar el equilibrio fiscal; cuidadoso planeamiento de las obras públicas para que puedan ser financiadas de acuerdo con la capacidad fiscal; etc.

La estabilidad monetaria, o sea, la ausencia de inflación, es una condición esencial para el desarrollo económico equilibrado y rápido por muchas razones, siendo las principales de ellas el efecto depresivo que tiene la inflación sobre la acumulación de los ahorros y sobre la orientación de las inversiones. En efecto,

el desarrollo económico depende fundamentalmente de la proporción de la producción económica del país que se ahorra para invertirse en aumentar el equipo productivo, lo que determinará en el futuro una mayor producción; así como depende del acierto con el cual se efectúen las inversiones. Ahora bien, si la moneda pierde rápidamente su valor por efecto de la inflación, se desalientan los ahorros y se induce las inversiones de carácter especulativo que no contribuyen al aumento de la producción económica nacional, retardando así el proceso de crecimiento de la producción, del cual depende el mejoramiento del nivel de vida. A esto hay que agregar los perjuicios sociales muy importantes que causa la inflación, derivados de la injusta redistribución de la riqueza y de la renta nacionales, lo que provoca fricciones, descontento y fermentos sociales peligrosos.

El aumento de la producción económica del país puede obtenerse no solamente por la inversión de capitales en nuevas empresas, tales como irrigación y colonización de nuevas superficies, explotación de nuevas minas y establecimiento de nuevas industrias, sino también por mejoramiento de productividad de las actividades existentes. En realidad, una característica notable de los países subdesarrollados como el nuestro es la baja productividad de las actividades básicas y de la población ocupada, de lo cual tenemos un ejemplo patente en la agricultura de la sierra, donde, salvo contadas excepciones, los rendimientos por unidad de superficie son muy bajos, justamente cuando deberían ser muy altos porque el coeficiente de tierras cultivadas por habitante es uno de los más bajos del mundo. En muchos casos se obtendría mucho mayores resultados invirtiendo el dinero, los esfuerzos y el tiempo en elevar la productividad de estas explotaciones, en lugar de crear otras nuevas.

Este problema del aumento de la productividad de la agricultura y de la población, de modo especial en la sierra, es de una importancia fundamental y se relaciona con otra de las necesidades básicas de un programa de desarrollo económico, el cual es el equilibrio que se debe mantener entre las distintas clases de actividades. Hay en el mundo entero un reconocimiento creciente, que encuentra su eco en las publicaciones especializadas que tratan del desarrollo económico, de que, así como el desarrollo industrial es una necesidad imprescindible de los países subdesarrollados, no lo es menos la elevación de la productividad de su agricultura, que significa mayor producción de alimentos y materias primas y mayor capacidad adquisitiva de la gran masa de la población. Si este crecimiento no se efectúa paralelamente, y en algunos casos anteriormente, al de la producción industrial, inevitablemente limita el de esta última y hay un crecimiento desequilibrado, que provoca la aparición de presiones inflacionistas en la economía nacional.

Este mismo concepto del desarrollo equilibrado tiene que aplicarse a la vital cuestión del rol que tienen las exportaciones. El desarrollo industrial del país, así como el de la propia agricultura, exige y exigirá durante mucho tiempo la importación de bienes de capital (maquinarias y equipos) que no pueden producirse en el país porque no existen las condiciones apropiadas para ello. Ahora bien, la única forma de obtenerlos es, en definitiva, pagarlos con exportaciones, de tal modo que el estímulo de estas debe constituir una parte fundamental de un programa de desarrollo económico. El no comprender esto ha provocado en países no distantes del nuestro verdaderas crisis en sus balanzas de pagos. Además, el propio proceso del desarrollo económico aumenta la demanda de importaciones de toda clase, no solo de bienes de capital, y para satisfacerlas hay que aumentar las exportaciones, pues de otro modo se produce un desequilibrio que inútilmente trata de corregirse mediante restricciones y controles que solo logran empeorar la situación, dificultar el reajuste y obligar al final a la adopción de medidas más drásticas.

Si el país permite que funcione la libertad económica bien entendida, esto es, sin interferencias ni, por otro lado, excesos, el mecanismo de los precios servirá para orientar los factores productivos hacia aquellos campos que resultan más convenientes para la economía nacional, lo que podrá ser en algunos casos la producción para el mercado interno y en otros la producción para la exportación; como también puede ser la producción agrícola, la minera o la industrial. No hay, pues, oposición entre las distintas clases de actividades, sino, por lo contrario, ellas se necesitan, complementan y refuerzan, y todas deben ser impulsadas teniendo como criterio orientador el principio fundamental de la igualdad del producto marginal obtenido por la aplicación de los recursos a las distintas actividades.

Para terminar este rápido esbozo, solo queremos agregar algunas palabras acerca del rol de las inversiones extranjeras en el país. En primer lugar, señalaremos que la mayor parte de los capitales necesarios para el desarrollo tiene que ser producida por el ahorro nacional, y que no hay que esperar demasiado de la ayuda extranjera, sin que esto signifique restarle importancia, porque muchas veces el factor marginal es decisivo y porque esas inversiones suministran divisas. En segundo lugar, las inversiones directas son preferibles a los préstamos, por la mayor flexibilidad de las cargas que imponen sobre la balanza de pagos. En tercer lugar, para que estas inversiones vengan, es necesario atraerlas ofreciendo las condiciones que ellas buscan, las que pueden resumirse como sigue: estabilidad política y social; estabilidad monetaria; libre transferencia de las utilidades y amortizaciones; moderación de las cargas tributarias y sociales; ausencia de riesgos de expro-

piación o confiscación, así como de discriminaciones adversas de cualquier orden; y oportunidades de lograr beneficios atractivos.

En sucesivos artículos desarrollaremos las principales cuestiones que hemos esbozado rápidamente en este primer trabajo.

II. Integración nacional de las regiones

Probablemente el problema fundamental del Perú consiste en que en realidad no constituye un país homogéneo y debidamente integrado en un todo orgánico. Las tres regiones geográficas que tradicionalmente se distinguen, a saber: la costa, la sierra y la selva, presentan profundas diferencias entre sí, y en buena medida se mantienen separadas una de otra. La costa, poblada por blancos y mestizos que hablan castellano, es la región de mayor desarrollo económico y social, de mayor población urbana, de agricultura más adelantada, de mayor desarrollo de la industria y de los servicios, de nivel cultural más elevado, de standard de vida más alto. A pesar de que solo cuenta con una tercera parte de las tierras cultivadas del país, le corresponde más de la mitad del valor de la producción agrícola total, debido a la alta densidad económica de sus principales cultivos: algodón, caña de azúcar, arroz, frutales, etc., los que disponen de agua de riego y aplican una técnica avanzada.

Esta mayor riqueza agrícola de la costa en comparación con el resto del país, especialmente de la sierra, ha proporcionado las bases para la acumulación de los ahorros necesarios para el desarrollo de la propia agricultura, de la industria y de los servicios, en la misma forma como ha ocurrido en todos los países en su proceso de desarrollo económico. El resultado de todo esto es que, aun cuando no cuenta sino con una cuarta parte de la población del país, le corresponde por lo menos la mitad de la renta nacional, lo que quiere decir que el ingreso y el nivel de vida de sus habitantes son muy superiores a los de las otras regiones. Este hecho tiende a acentuarse porque las mejores condiciones de la región la hacen más propicia para el desarrollo de nuevas actividades y porque también atraen constantemente población de la sierra, sobre todo a la capital, suministrando mano de obra para las distintas actividades y, a la vez, mercado de consumo para sus productos. Sin embargo, la fuerte concentración urbana crea los acostumbrados problemas de vivienda, sanidad pública, transporte y servicios generales, que son característicos de esta clase de desarrollo.

A diferencia de la costa, cuya economía es más diversificada, totalmente monetaria y comercial, y cuya agricultura se dedica en gran parte al mercado externo (solo se consume en el país un 30% de la producción de azúcar y un 15% de la de algodón), la sierra se caracteriza por el predominio de un tipo de econo-

mía primitiva, en gran parte autosuficiente, que se mantiene desde hace muchos siglos, remontándose a la época anterior a la de los incas. La población es en su mayor parte mestiza e india; su ocupación fundamental es la agricultura de subsistencia y solo en menor parte comercial, con gran escasez de tierras, técnica atrasada y rendimientos bajos. La ganadería es más desarrollada que en la costa, merced al aprovechamiento de los pastos naturales; y la minería está concentrada casi totalmente en esta región, siendo, junto con las lanas, la que suministra sus productos de exportación. La lengua es el quechua, tanto o más que el castellano; el analfabetismo es muy elevado; las condiciones de vida son, en general, muy bajas. Contando con más del 60% de la población total del país, le corresponde aproximadamente solo poco más del 40% de la renta nacional, y ello debido en gran parte a la minería. Lo bajo del nivel de vida de su población es fácilmente comprobable por la observación más superficial.

La tercera región, que es la selva, apenas está explotada, y ello principalmente en su cabecera o ceja, que ofrece las mejores condiciones naturales para el hombre y la agricultura. Su desarrollo es incipiente y tropieza con enormes dificultades derivadas de su clima, de la naturaleza de los suelos, de su situación geográfica apartada del resto del país por la doble o triple cordillera de los Andes. Salvo regiones de acceso más fácil y de clima más acogedor, su desarrollo en gran escala está supeditado a los progresos científicos que se logre en la conquista de las regiones tropicales, los que hasta ahora son muy limitados en el mundo entero.

Las causas de estas diferencias regionales son de distinto orden, a saber, geográficas, demográficas, históricas, económicas. Entre las primeras, están la existencia de las cadenas de los Andes y de la corriente fría en la costa, las que determinan las condiciones climáticas y agrícolas básicas, a saber: la falta de lluvias y los desiertos de la costa; la topografía accidentada y difícil de la sierra; las fuertes lluvias de la selva; como también las dificultades de comunicación y el aislamiento de muchas zonas. Entre las segundas, se cuentan la mayor población de la sierra con respecto a su superficie cultivada, mientras que en la selva hay muy escasa población y en todo el país la dispersión demográfica es grande. La existencia del antiguo Imperio incaico en la sierra explica su mayor población, mientras que la Conquista explica la falta de unidad étnica y, en el campo económico, la constitución de las grandes propiedades que hasta hoy perduran en diversas regiones. Finalmente, como resultado de todas estas causas, el proceso económico se ha desarrollado diversamente, acentuando con el tiempo las diferencias existentes. Hay, sin embargo, un común denominador, que está constituido por el hecho fundamental de que los recursos naturales, especialmente la tierra cultivada, son

muy reducidos con relación a la población que sustentan (menos de un quinto de hectárea por habitante), lo que a la vez determina su bajo nivel de vida y dificulta la acumulación de ahorros para el desarrollo de nuevas actividades capaces de absorber el exceso de población. Una medida global de esto es el monto de la renta nacional, que es de 20 mil millones de soles, lo que da un promedio de poco más de 2 mil soles al año por habitante (6 soles diarios), con grandes diferencias entre las regiones y los sectores de la población.

La primera preocupación de una política de desarrollo económico debe ser, pues, amenguar en todo lo posible estas diferencias regionales y estos deficientes contactos, que impiden la integración nacional en un solo todo orgánico. Por tanto, tal política de desarrollo no debe ser concebida en términos de las obras diversas que ella requiere, verbigracia, irrigaciones, caminos, sanidad, educación, etc., sino más bien en términos de conjunto, esto es, de la combinación de todos aquellos medios encaminados al fin principal de elevar lo más rápidamente posible la condición económica de la población de la sierra a niveles más cercanos a los de la costa, y a establecer más estrechas relaciones entre ambas regiones, así como con la selva. Desde luego, esto no significa dedicarse exclusivamente a la primera región, sino tan solo no perder de vista que las obras mencionadas deben encaminarse sobre todo y ante todo a ese fin.

La forma de mejorar esta situación consiste, ante todo, en aumentar la productividad de la agricultura serrana, que es la base principal de la economía de la región, y luego en desarrollar otras ocupaciones, en multiplicar las vías de comunicación interna y con las otras regiones, en lograr que su población aprenda el idioma y la cultura castellana. Por lo que se refiere a la cuestión básica del aumento de productividad, ya dijimos en el artículo anterior que este aspecto es descuidado por favorecer la extensión del área cultivada, sobre todo en la costa, cuando tanto más importante es lo primero, y probablemente menos costoso. Para ello solo requiere, sobre todo, educar al nativo, tanto al niño como al adulto, debiendo subrayarse esto último, por cuanto él es el productor de hoy y la educación del niño se pierde antes de que pueda actuar. Además de educación general y vocacional, se necesita ayuda en diversas formas, a saber, extensión agrícola, crédito, organización cooperativa, etc. La producción por unidad de superficie debe aumentar, porque la tierra es limitada y porque lo más que se puede esperar lograr es aumentarla en la misma medida en que lo hace la población, o sea, 2% anual, lo que representa 30 mil hectáreas nuevas de cultivo al año.

Este aumento de productividad debe acompañarse del desarrollo de nuevas ocupaciones para absorber una parte de la población actual y su aumento natural

mediante el aumento de la superficie cultivada, el fraccionamiento de los latifundios y el desarrollo de la industria, comenzando por la doméstica. La producción agrícola debe aumentar para satisfacer el mayor consumo derivado del incremento demográfico y de la elevación del nivel de vida; pero además hay que reducir la proporción de la población dependiente de la tierra para que la que continúa dependiendo de ella mejore de situación y tenga capacidad adquisitiva para absorber la producción de las otras actividades. La mano de obra subempleada, o disimuladamente desempleada, debe dedicarse a otras actividades productivas, así como a la construcción de las obras básicas de desarrollo, como son caminos e irrigaciones.

Decir que hay que integrar la sierra con la costa equivale a decir que hay que resolver el llamado problema indígena, que es a la vez económico, cultural y social, debiendo ser atacado en todos estos frentes. Un aspecto particularmente interesante de él está constituido por el problema de las comunidades, las que superviven como rezagos de la organización tradicional del ayllu. Las formas que adoptan son diferentes, pero tienen como denominador común el espíritu de cooperación en el trabajo, ya que el régimen de propiedad de la tierra es variable en los distintos tipos de comunidades. Tal espíritu proporciona una base sólida para hacer evolucionar las comunidades hacia la formación de cooperativas, que es la solución más promisoría para resolver las dificultades y recibir los beneficios de la ayuda técnica, el crédito, la enseñanza, la ejecución de obras de interés comunal. Parte muy importante debe ser, pues, estimular esta evolución, así como la acción colectiva para resolver sus propios problemas, como la experiencia está mostrando ser lo más efectivo en otras regiones subdesarrolladas del globo, en especial en Asia.

III. Aumento de la producción y redistribución de la renta

En el artículo anterior nos ocupamos de la necesidad de integrar las distintas regiones geográficas del país, y de modo especial la sierra con la costa, que son las dos regiones más pobladas y desarrolladas, sin que esto signifique desconocer la importancia que tiene el desarrollo de la selva. Vamos a tratar ahora de otro aspecto igualmente importante de esta cuestión de la integración, que es el referente a la de los distintos sectores económicos o capas sociales que componen la población total del país.

Es una característica general de todos los países subdesarrollados, a la que no puede escapar el Perú, la existencia de grandes desigualdades económicas y sociales, de lo que resulta que hay una gran masa de la población que tiene ingresos

muy bajos junto a un número reducido de personas que tienen ingresos altos. Esta situación se presenta aún en la región de la costa, cuyo desarrollo económico es muy superior al de la sierra. Las consecuencias de esto son, de un lado, que hay falta de verdadera unidad social en el país, por las marcadas diferencias en los niveles de vida y, de otro lado, que el reducidísimo poder adquisitivo de la mayor parte de la población estorba el desarrollo de la industria y de otras actividades, las que no cuentan con un mercado suficientemente amplio que absorba su producción.

No existen estadísticas, como las hay en otros países, acerca de la distribución de la renta nacional entre los distintos niveles de ingreso, pero el hecho en sí es evidente porque salta a la vista de cualquier observador. Hay cierta confusión en cuanto a las causas de esta situación, o por lo menos exageración en cuanto a algunas de ellas. Así, es frecuente oír o leer que se debe a una equivocada orientación de nuestra economía, que da preferencia a las actividades de exportación, las que mantienen deliberadamente salarios bajos necesarios para la prosperidad de un grupo de personas dedicadas a esas actividades e impiden, aun se llega a decir que deliberadamente se oponen, al desarrollo de otras actividades, tales como la industria, que elevarían los salarios y el patrón de vida de la población. Este tipo de economía se califica corrientemente de «colonial», «semifeudal» y otros términos por el estilo.

En realidad, de verdad, la causa básica de los bajos ingresos generales, como venimos señalando desde hace cerca de veinte años², radica en la escasez de recursos naturales, especialmente de tierras cultivadas, con respecto a la población, y en la baja productividad de la mayor parte de aquellas. Un país donde el 60% de la población vive del trabajo de la tierra, pero que al mismo tiempo solo tiene menos de un quinto de hectárea cultivada por habitante, con rendimientos unitarios en general muy bajos, tiene que ser por fuerza un país muy pobre y de difícil desarrollo económico. Lejos de ser la exportación una causa de este atraso es, por lo contrario, lo único que ha permitido que se efectuara cierto grado de desarrollo, y a ello se debe el mayor adelanto económico, cultural y social de la región de la costa. Más aun, los estudios prueban, como lo hemos hecho recientemente en estas columnas³, la estrecha dependencia que hay entre la fluctuación del valor de las exportaciones y las de la renta nacional, fenómeno que por lo demás es característico de todos los países subdesarrollados y universalmente reconocido en la literatura que se refiere a ellos. Ha sido justamente la mayor productividad de las

² «Tierra y población en el Perú», «La escasez de tierras cultivadas y sus consecuencias» (1938).

³ «Evolución de la renta nacional en el período 1942-1954».

industrias de exportación la que ha permitido acumular los capitales necesarios para el desarrollo industrial que hemos logrado, así como el de otras actividades, lo que puede comprobarse examinando la forma como ellas se han iniciado y han crecido.

Está muy lejos de ser nuestro propósito sostener que no cabe en el país otra actividad que la dirigida a la exportación, tampoco que la situación actual no tenga defectos, pero conviene mucho aclarar las causas. Lo que necesitamos no es abandonar o descuidar las exportaciones, sino estimularlas y junto con ellas elevar la productividad de la agricultura que produce para el mercado interno y que sostiene a la mayor parte de la población, como hemos expresado en el artículo anterior. Solo mediante este aumento de productividad será posible desarrollar un mercado para que crezcan las otras actividades, como la industria y los servicios, y acumular los capitales o los ahorros internos que deben ser invertidos para lograr ese desarrollo.

La causa fundamental de la situación de pobreza reinante es, pues, la escasez de recursos naturales. Pero al lado de ella es justo reconocer que en ciertos casos esos recursos, especialmente la tierra de cultivo, se encuentran desigualmente repartidos. Esto sí es una consecuencia en buena parte del proceso histórico de formación del país, es decir, de la Conquista, que condujo a la formación de propiedades extensas, las que han sobrevivido con el curso de los siglos, si bien cambiando de manos, y con tendencia creciente a la subdivisión por causa de la misma herencia y de la creciente demanda de tierras de cultivo. Este fenómeno ocurre mayormente en los fundos ganaderos de la sierra y en algunos valles de la costa, no siendo posible por falta de estadísticas precisar hasta qué grado llega. Sin embargo, hay una tendencia explicable a exagerar.

Esta situación debe, desde luego, mejorar, pero hay que tener mucho cuidado para no proceder con una precipitación que sería contraproducente, como lo prueba la experiencia de otros países. De modo especial, hay que subrayar que, dado lo reducido de la renta nacional, aun suponiendo una distribución absolutamente uniforme de ella entre la población, no mejoraría considerablemente la situación de esta. Un ejemplo lo ilustrará: supongamos que el 1% de la población recibe el 20% de la renta nacional, lo que ya es una suposición bastante drástica (en Estados Unidos, el 5% de mayores ingresos recibe el 20% de la renta nacional). Si esta parte se distribuyera entre toda la población, el ingreso de ella aumentaría en un 25% por una sola vez, lo que en el nivel actual no representaría un cambio fundamental en la situación de la población. Mientras tanto, se habría destruido la clase de mayores ingresos que es la única que acumula ahorros, y con

ello se habría bloqueado la posibilidad de efectuar las inversiones necesarias para el aumento de la producción económica nacional.

Es este aumento el único que puede proporcionar una mejora considerable de la situación de la población, pero requiere la inversión de capitales, ya que es una función de esta. Basta considerar que un aumento determinado de la producción económica nacional anual requiere una inversión por un valor que es dos y media a tres veces mayor que este aumento. Si la producción nacional per cápita aumentara 3% al año, lo cual no es exagerado, el ingreso real per cápita iría aumentando en la misma forma. En el curso de 14 años habría subido 50% y en 24 años se habría duplicado. Si el aumento de la producción per cápita fuera de 4% anual, lo que muy bien puede suceder, el ingreso promedio aumentaría 50% en 10 años y se duplicaría en 20 años; y si la producción per cápita aumentara 5% al año, que es lo que debemos lograr, el ingreso se duplicaría en 15 años.

Lo que sucede es que tenemos a la vista, como todos los países subdesarrollados, el caso de los países que han alcanzado un desarrollo y un nivel de vida altos como resultado de una evolución muy larga y partiendo de una situación inicial más favorable que la nuestra, sobre todo por haber habido mucha menor presión demográfica sobre los recursos naturales y por disponerse de la ayuda de las inversiones extranjeras en mayor escala. Sin embargo, también en esos países hubo al principio grandes desigualdades de los ingresos, y recordemos cómo era Inglaterra hace 100 años o aun a principios de este siglo. La acumulación de ahorros y su inversión productiva permitieron un rápido incremento de la renta nacional y un mejoramiento del nivel general de vida. Las medidas redistributivas de dicha renta solo comenzaron a aplicarse con intensidad cuando se había logrado ya un alto nivel de desarrollo, por lo cual podían soportarse sin detener el crecimiento de la economía nacional.

Estos hechos no son simples teorías, sino comprobaciones sacadas por todos los estudios y análisis de la experiencia mundial. Naturalmente, sería preferible poder decir que con simples medidas de redistribución se podría elevar considerablemente el nivel de vida de toda la población, pero por desgracia ello no es así, y lo único que se lograría, repitiendo lo que ya dijimos en el artículo anterior, sería redistribuir y generalizar la pobreza, pero no la riqueza. Esta observación se aplica a las medidas de carácter redistributivo generalmente empleadas, como son el impuesto fuertemente progresivo a las rentas personales (aparte de que la eficacia de la redistribución es, por decir lo menos, dudosa, ya que la voracidad del Estado es insaciable) y las leyes sociales que imponen cargas excesivas que no están de acuerdo con la capacidad económica y que solo consiguen producir una

inflación de los precios, al ser trasladadas sobre estos, como también dificultar la competencia en los mercados internacionales. Todas estas medidas deben ser aplicadas con moderación. Nos ocuparemos de ellas más tarde.

Queremos aclarar en forma expresa que no pretendemos, y ya lo hemos dicho, que la situación actual no tiene defectos e inconvenientes, como tampoco nos oponemos a las justas aspiraciones de mejoramiento. Tratamos tan solo de poner en claro que la mejor forma de satisfacer esas aspiraciones no es destruir lo existente sino construir un futuro mejor sobre la base del aumento de la producción económica nacional, sin el cual no puede haber mejoramiento efectivo y continuo. Para esto se necesita el esfuerzo de todos los sectores, a saber, del Gobierno, del capital y del trabajo, y un empleo juicioso y prudente de medidas redistributivas de acuerdo con las condiciones reales de la economía nacional. De ambas cuestiones nos ocuparemos próximamente.

IV. El aprovechamiento máximo de los recursos productivos y el papel del Estado

De acuerdo con lo expresado en los artículos anteriores, la primera preocupación de la política económica debe ser aumentar la producción del país al ritmo más rápido posible, pues cuanto más supere el ritmo de crecimiento de la población, más rápidamente mejorará, también, la situación de esta. Como dijimos en esos artículos, tal aumento de producción debe perseguirse procurando al mismo tiempo una mejor integración de las distintas regiones geográficas y de los distintos sectores o capas sociales del país, pero todo ello dentro del marco del aumento de la producción general, que es la condición indispensable para que pueda haber un mejoramiento apreciable y, sobre todo, continuo de los distintos sectores de la población.

La producción económica es el resultado de la combinación de los tres factores clásicos: recursos naturales, trabajo y capital en la forma más completa y adecuada posible. Dado que los recursos naturales son, por definición, limitados y que la población tiene un ritmo de crecimiento definido dentro de límites más bien estrechos, resulta el tercer factor, o sea, el capital, el susceptible de experimentar un aumento mayor con el curso del tiempo, ya que él no viene a ser otra cosa que el fruto de una producción previa que no ha sido consumida sino destinada a una nueva producción. A medida que aumenta el capital utilizado por el hombre en combinación con los recursos naturales, aumenta también la producción, de donde se sigue que la rapidez de aumento de esta es una función del ritmo de acumulación de los capitales. Los países más ricos y desarrollados, con un nivel de

vida más alto, son también los que cuentan con mayor capital per cápita, mientras que los países pobres están en la situación inversa.

El problema del aumento de la producción económica nacional ofrece, pues, dos aspectos diferentes, si bien relacionados, a saber: el mejor aprovechamiento de los factores productivos existentes y el incremento de ellos, en especial el capital, como se acaba de decir. Dejaremos este último aspecto para un artículo posterior. Vamos a tratar ahora del primero.

El mejor aprovechamiento de los factores productivos de un país supone lo siguiente: en primer lugar, la ocupación o empleo pleno de ellos; en segundo lugar, la elevación de la productividad de cada uno; y, en tercer lugar, la combinación de esos factores orientada en la forma que produce mayor valor económico. Lo primero exige cultivar todas las tierras susceptibles de serlo, dar trabajo a todos los hombres en aptitud de trabajar, emplear todo el capital y equipo productivo existente, e investigar la existencia de recursos naturales, sea tierras, minerales, fuentes de combustible y energía, etc., que puedan ser aprovechados en la producción económica de bienes y servicios.

El segundo punto, o sea, el de la mayor productividad, lo hemos tratado en un artículo anterior y tiene una gran importancia precisamente en los países subdesarrollados, como es el nuestro. Significa mejorar las condiciones intrínsecas de las tierras de cultivo; elevar la capacidad de los trabajadores agrícolas, mineros, industriales y de toda clase por medio de la educación general y vocacional, de condiciones de vida y trabajo (alimentación, viviendas, sanidad, etc.) favorables y del empleo de las técnicas más adelantadas y convenientes para las condiciones del país. Por ejemplo, es enteramente posible elevar considerablemente los rendimientos agrícolas de la sierra, que son muy bajos, como vimos en anterior oportunidad. Ello exigiría una inversión de dinero, tiempo y esfuerzos menor que la necesaria para construir nuevas irrigaciones, sin que esto deba interpretarse como una crítica a estas. En un caso se trata de aumentar el área de cultivo, en el otro de aumentar los rendimientos; y en ambas formas se puede y se debe aumentar la producción, que es el verdadero fin perseguido. Además, esa clase de obras cae dentro del tema del incremento del capital nacional, que hemos reservado para otro artículo.

El aumento de productividad no solo se refiere a la agricultura, sino a la industria y a todas las actividades. Debe señalarse que en este campo hay una responsabilidad directa de los propios trabajadores para rendir los mejores resultados de que son capaces, y para aceptar la introducción de nuevas máquinas y técnicas de producción sin oponerse, como suele suceder, retardando así el progreso de todo el país.

Finalmente, hemos dicho que el mejor aprovechamiento de los recursos productivos de un país requiere orientar la producción en el sentido que procure el mayor valor. El único criterio posible para esto lo constituyen los precios, pues ellos reflejan el resultado final e integral de las valoraciones individuales y subjetivas de los consumidores. Por tanto, la producción debe ser orientada según lo indique el mecanismo de los precios, el cual debe dejarse funcionar libremente para que pueda cumplir su misión orientadora de la economía. Los factores productivos del país se emplearán así de modo de obtener el mayor valor de la producción, distribuyéndose entre las distintas aplicaciones o clases de producción posibles, de modo que el rendimiento marginal en todas ellas sea el mismo. Desde luego, dada la variabilidad de las condiciones económicas, esto no supone una situación estática, sino un continuo cambio en busca del mejor equilibrio posible.

El funcionamiento del mecanismo de los precios debe ser, pues, libre y la intervención del Estado debe limitarse a vigilar que lo sea efectivamente, esto es, que no se constituyan situaciones de monopolio, o casi monopolio u oligopolio, que permitan a una minoría abusar de la mayoría de los consumidores. Fuera de eso, el Estado debe ocuparse de crear las condiciones básicas para el funcionamiento de la economía privada, complementándola en lo que está fuera del resorte de esta, o supliéndola allí donde falta o es deficiente, pero sin hacerle competencia. Veamos cuál es su campo.

En primer lugar, corresponde al Estado asegurar las condiciones de paz y orden que son necesarias para el normal desenvolvimiento de las actividades económicas, lo que sin ser una misión económica sí es indispensable para la economía. En segundo lugar, le corresponde efectuar, dentro de la medida de las posibilidades del país y sujetas a un plan bien meditado, las obras básicas de desarrollo que son necesarias para que se establezcan y prosperen las actividades privadas. Tales obras no son por lo general de un carácter reproductivo directo e inmediato, y, además, requieren inversiones de muy fuerte magnitud, por lo cual quedan fuera del radio de acción de los particulares. Ellas son, por ejemplo, las vías de comunicación y transporte, las irrigaciones, la construcción de escuelas y hospitales, la educación y la salud pública, la investigación sistemática de los recursos naturales del país, el crédito para los pequeños productores, la ayuda técnica a estos. En pocas palabras, todo aquello que, de un lado, suministra lo que hoy se llama capital social y economías externas de la producción, y, de otro lado, mejora las condiciones de vida de la población. Esta es una tarea formidable, que debe realizarse continuamente, porque las necesidades por satisfacer son muchas y muy grandes, y porque a medida que se eleva el nivel de vida y crece la población surgen nuevas

necesidades. En tercer lugar, el Estado debe seguir una política tributaria que estimule el ahorro y no estorbe la producción; una política social que enmarque las aspiraciones de mejoramiento de las clases económicamente débiles dentro de las posibilidades reales de la economía nacional; y, sobre todo, una política fiscal ordenada y equilibrada para eliminar la causa primaria de la inflación que tantos perjuicios causa. Volveremos en otra ocasión sobre estos temas, cuya importancia exige mayor atención.

Aparte de esta acción positiva, de lo que el Estado debe hacer, hay la cuestión negativa de lo que no debe hacer, lo que también es muy importante considerar. Para comenzar, el Estado no debe tratar de competir con la empresa privada invadiendo el campo de esta allí donde puede actuar; y no debe hacerlo por varias razones, a saber: primero, porque el Estado existe para servir al individuo y no al revés, para perjudicarlo; segundo, porque su competencia no es leal, ya que tiene un sinnúmero de ventajas, tales como crédito casi ilimitado y barato, poder de regateo y de coacción, exoneración de impuestos, facilidades públicas preferenciales, etc.; y, finalmente, porque las empresas estatales son siempre menos eficientes que las particulares, debido a que no están sujetas al fallo definitivo de la eficacia, que es la ruina y desaparición.

Una segunda cosa que no debe hacer el Estado es tratar de dirigir o controlar la producción económica nacional. La forma usual que reviste esta tentativa es la adopción de controles de precios, del comercio exterior y de divisas (que es el control de un precio especial). Si el Estado trata de hacerlo, interfiere con el mecanismo de los precios y provoca inevitablemente una orientación defectuosa de la producción nacional, que por una parte disminuye el valor real de ella y por otra engendra problemas que se van intensificando cada día. Efectivamente, la fijación de un precio, que solo se realiza para impedir que suba a su nivel de equilibrio, estimula la demanda del artículo en cuestión y desalienta su producción, lo que acentúa el desequilibrio. Además, provoca la extensión del control a campos cada vez más vastos, tratando de hacer eficaz el primero, y en esta forma los males se van extendiendo y agravando.

Una forma particularmente nociva de este control de precios es el control del cambio para determinar autoritariamente el valor de las monedas extranjeras. Esta medida provoca de inmediato el aumento de la demanda de ellas, y en poco tiempo la disminución o estancamiento de la oferta. El tipo de cambio fijado corresponde cada vez menos al equilibrio natural, y se hace necesario racionar las divisas estableciendo quiénes deben utilizarlas y para qué fines, lo que convierte al Estado, o mejor dicho a los funcionarios encargados de manejar este control, en

árbitros supremos no solo de esta cuestión inmediata, sino más aun de la clase de actividades económicas que deben permitirse y de la orientación de la producción del país.

La sustitución de estas decisiones arbitrarias en lugar del mecanismo de los precios que traduce las decisiones de los consumidores determina fatalmente un mal aprovechamiento de los recursos productivos del país, y con ello una disminución de la masa total de bienes y servicios que puede obtenerse, ya sea directamente con lo producido, ya sea indirectamente por el cambio de exportaciones por importaciones. Se deprime las primeras, y con ello se causa el perjuicio adicional de disminuir la capacidad del país para importar las máquinas y equipos que son indispensables para su desarrollo económico, con lo cual se retrasa este. Es por esto que el control de cambios, adoptado como el de precios en épocas de gran emergencia, está siendo abandonado por un país tras otro, a pesar de los fuertes intereses creados, y en todas las publicaciones autorizadas se le considera como un obstáculo para el desarrollo económico. Nuestra propia experiencia confirma plenamente este hecho, pues está fresco el recuerdo del estancamiento de la economía nacional bajo los controles del período 1945-1948.

V. La capitalización nacional

Dijimos en el artículo anterior que el aumento de la producción económica o renta nacional exige, de una parte, el aprovechamiento completo de los recursos y factores productivos existentes en el país orientados en la mejor forma posible, y, de otro lado, la acumulación de capital al ritmo más rápido posible, porque este capital real sirve para aumentar la productividad de cada una de las personas que trabaja en el país. La razón fundamental del mayor nivel de los ingresos de los habitantes de los países económicamente desarrollados es que su población trabajadora cuenta con una cuota de capital real per cápita (máquinas, instalaciones, etc.) que es muy superior a la de la población de los países subdesarrollados.

El problema del desarrollo de la economía nacional se identifica así con el de la acumulación de los capitales que deben invertirse en aumentar la productividad promedio y el volumen de lo producido. Como dijimos en un artículo anterior, se ha calculado que para aumentar 1% la renta nacional se necesita un aumento dos y media a tres veces mayor que el capital del país. Sensiblemente, la propia situación de pobreza de los países subdesarrollados conspira contra este propósito, porque, siendo muy bajo el nivel actual de los ingresos, lo que se puede ahorrar de la renta nacional es poco y, por otra parte, hay una tendencia natural a consumir

casi todo el aumento de la producción que se obtiene con el progreso para elevar el nivel de vida. Es decir, pues, que se presenta la oposición entre los dos fines: el de elevar el nivel de vida presente de la población y el de ahorrar para elevar su nivel de vida futuro. La política económica del Estado debe estar orientada en forma que concilie estos dos fines, lo cual se logra en diversas formas según los países. Históricamente el proceso en los países hoy desarrollados ha sido el siguiente: en un principio ha habido gran acumulación de ahorros, generalmente concentrada en un grupo relativamente reducido, mientras que el nivel de consumo de la población en general se elevaba con lentitud. Con el correr del tiempo, la inversión de esos ahorros produjo un aumento muy grande de la producción económica nacional y, lo que es más importante, de la productividad del trabajo, lo que permitió la elevación en forma considerable de los niveles de vida de toda la población. Alcanzando en forma general un nivel de ingresos elevado es posible seguir el desarrollo mientras simultáneamente se eleva el nivel de consumo y se acumulan los ahorros necesarios para sostener el ritmo de progreso.

El problema de los países subdesarrollados es que desean abreviar este proceso, que ha demorado en otras partes varias generaciones, y realizarlo en una sola. La razón de ello es la impaciencia natural por mejorar, la presión política y social, y la inevitable comparación desfavorable con los países ricos, cuya situación cada día es mejor. Entonces se trata de forzar este ritmo apelando a varios caminos, consciente o inconscientemente. Así, el régimen soviético empleado en Rusia hace más de 30 años mantiene deliberadamente deprimido el nivel de consumo de la población haciendo uso del Estado policial para dedicar la cuota más alta posible de la producción al ahorro y la inversión nacionales, los que tienen prioridad sobre el consumo. Desde luego, esto solo es posible aplicando implacablemente medidas de fuerza. Pero hay otro camino que tratan de seguir otros países, que es la inflación.

La inflación es la subida general del nivel de precios internos como consecuencia del aumento de los medios de pago y de crédito. Ella responde al deseo de un sector de la población de lograr un aumento en su participación en el producto económico, o renta nacional, ya sea ese grupo el Estado, los trabajadores o los empresarios. La inflación actúa redistribuyendo los ingresos y la renta nacionales en favor de unos grupos y en detrimento de otros, y su empleo para fines de ahorro está basado en que, al deprimir forzosamente el consumo de los grupos perjudicados por ella, permite que los grupos beneficiados ahorren más que antes. Es el llamado ahorro forzado, destinado a poner en manos del Gobierno los medios necesarios para llevar a cabo sus planes, por ejemplo, mediante préstamos del Banco

Central; o en manos de los empresarios, que desean ampliar sus instalaciones con créditos y no con ahorros genuinos.

Empero, esta clase de ahorros logrados al precio de la inflación no es eficaz, como se creía, y ya hay suficiente experiencia mundial para condenar definitivamente a la inflación como un medio para el desarrollo económico. En primer lugar, para que un grupo pueda ahorrar más, se condena a la gran masa a rebajar aun más su ya bajo nivel de vida y en proporción superior a ese ahorro. En segundo lugar, el aumento forzado de ahorros es neutralizado por el desaliento del ahorro voluntario causado por la desvalorización de la moneda, lo que perjudica a los tenedores de depósitos, bonos, hipotecas, pólizas, pensiones, y acreedores en general. En tercer lugar, la continua subida de precios alienta las inversiones puramente especulativas o de defensa contra la desvalorización, tales como la constitución de *stocks* de mercaderías, la adquisición de moneda extranjera y la construcción de alto tipo, que no son formas de ahorro productivas para la economía nacional. En cuarto lugar, la inflación trae dificultades a la balanza de pagos y conduce a la adopción de controles de cambio y de precios que distorsionan y obstaculizan la economía nacional.

Para fomentar el desarrollo económico, es necesario, pues, estimular el ahorro y encauzarlo acertadamente. Ello exige, en primer lugar, un cuidado celoso de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda para no desalentar la acumulación de los ahorros privados. Para esto, lo primero que se necesita es guardar equilibrio en los gastos fiscales para que no haya que recurrir a préstamos del Banco Central con emisión inorgánica de circulante; y, también, que no haya expansión exagerada de crédito, la que no puede producirse si previamente no hay expansión de circulante. Pero, además de estas medidas de carácter puramente monetario y crediticio, que actúan sobre la presión del sector fiscal y del sector de empresarios sobre la economía, también hay que agregar que no debe exagerarse otra clase de presión pública, que es la constituida por los impuestos, y de presión privada, que es la de los salarios y leyes sociales.

En efecto, al lado de la inflación monetaria y crediticia, existe la inflación de los costos de producción, que fatalmente termina por acarrear también la primera. Cuando la carga tributaria es excesiva, se produce una subida general de los precios porque los contribuyentes tratan de trasladar esa carga subiendo los precios que cobran por los bienes o servicios que proporcionan a la economía nacional. En la misma forma, cuando los salarios y las cargas sociales crecen sin proporción con la productividad del trabajo, los precios de venta tienen que subir para que cubran los costos aumentados y dejen el margen de ganancia sin el cual

la producción se suspende. En todos estos casos, la inflación de costos se traduce en subida general de precios, vale decir, en desvalorización monetaria y en disminución del ahorro nacional.

Resulta, pues, que la política de desarrollo económico no puede separarse de la política presupuestal, de la política tributaria, de la política salarial, de la política social, de la política monetaria, ni de la política crediticia. Es que la economía de un país es un organismo cuyas partes no pueden considerarse aisladamente, y todo lo que afecta a una de ellas repercute sobre el resto y sobre el conjunto. El olvido de esta cuestión básica es muy frecuente, por lo que se incurre en medidas de efectos contrarios que, por tanto, se estorban o se anulan, y retardan el desarrollo perseguido.

Además de la estabilidad monetaria, se necesita la buena orientación de los ahorros nacionales, tanto en el sector público cuanto en el privado. En este último, la orientación del ahorro en condiciones de estabilidad monetaria (supuesto o condición que es indispensable) se realiza automáticamente bajo el imperio del mecanismo de los precios, que señala aquellos campos en los cuales la aplicación de dichos ahorros determina la producción de mayor valor económico, como ya hemos dicho. Por lo que se refiere al ahorro público, hay que comenzar por señalar que debe encauzarse hacia aquellos campos en donde no puede actuar la iniciativa privada por su naturaleza, y en donde las obras realizadas creen las condiciones necesarias para que esa iniciativa florezca, a la vez que para mejorar las condiciones de vida de la población.

Las inversiones públicas deben, pues, estar sujetas a un plan bien meditado que resulte del estudio detenido de las necesidades del país con vistas a satisfacerlas en la forma ordenada que ellas exigen, y no circunscribiéndose al período de duración de un régimen político, como suele suceder en muchos países. Obras tales como la construcción de carreteras y ferrocarriles, puertos, agua y desagüe, irrigaciones, hospitales, viviendas, etc., no son obras que pueden terminarse, ni siquiera encararse, con un criterio restringido de tiempo ni de espacio. En realidad, son necesidades que se renuevan y que aumentan a medida que crece la población y se eleva su nivel de vida.

Por otra parte, el Estado no solo debe fomentar las inversiones privadas cuidando de la estabilidad monetaria y de las condiciones generales para que ellas se desarrollen, sino también dirigiendo su política tributaria en forma que estimule esos ahorros. Nuestra legislación es muy deficiente al respecto, tanto por ella misma cuanto por el efecto pernicioso que determina la inflación monetaria. Así, entre las medidas de carácter tributario que es urgente adoptar están las

siguientes: supresión de los regímenes impositivos discriminatorios contra ciertas actividades, como es la agricultura de exportación, lo que impide el óptimo aprovechamiento de los recursos productivos del país; modificación del impuesto complementario progresivo para que tenga en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, que lo intensifica notablemente para las rentas medianas; eliminación del impuesto a las sobreutilidades, comenzando por racionalizarlo en lo posible mientras se suprime; permitir la revalorización de los activos fijos y la deducción de castigos de acuerdo con los valores de reposición para no gravar el capital en lugar de la utilidad; liberación de impuestos a cierto porcentaje de utilidades reinvertidas, para estimular esta reinversión. Todas estas medidas darían aliciente a la formación de ahorros y su inversión productiva, mientras que ahora paradójicamente las actividades más fructíferas y que mayores riesgos corren son las más gravadas con impuestos.

Es preciso que tanto el Gobierno como el público en general adopten respecto a esta cuestión el criterio que sea más conveniente para los intereses permanentes del país. Las medidas tributarias destinadas a facilitar el ahorro no deben ser consideradas como medidas encaminadas a favorecer a las personas que realizan esos ahorros, pues no es esa la finalidad perseguida. El efecto de esas medidas es facilitar la acumulación de los ahorros que son absolutamente indispensables para acelerar el ritmo del desarrollo económico del país, esto es, aumentar la producción de bienes y servicios y mejorar el nivel de vida de la población. Es de esto de lo que se trata, pues no puede haber desarrollo económico sin inversión de capitales y no puede haber acumulación de capitales sin que haya ahorro. Tal es la verdadera cuestión que debe supeditar las decisiones al respecto.

VI. El desarrollo económico y los préstamos o inversiones del exterior

Como hemos dicho anteriormente, el problema cardinal del Perú y de todos los países de escaso desarrollo económico radica en el bajo nivel de su renta nacional o producción económica total y de la renta per cápita, lo que conduce a que el ahorro nacional que debe costear la capitalización y el desarrollo sea reducido, debido a lo cual este proceso se verifica con lentitud. En cambio, cuando el nivel de ingresos es elevado, la proporción que se ahorra y se puede dedicar a capitalización es mayor y el ritmo de crecimiento es más rápido. Hay, pues, un verdadero círculo vicioso que se precisa romper, a saber, el bajo nivel de la renta nacional impide que se destine grandes sumas a obras de capitalización y la insuficiencia de estas obras retrasa el desarrollo económico y el aumento de la producción nacional.

Expresado lo anterior, resulta claro que el desarrollo económico de un país depende fundamentalmente de su propia acción, esto es, de la forma como emplee a su población trabajadora y los recursos naturales de que dispone para obtener de ellos la mayor producción económica posible; de la proporción de esta producción que no se consume sino se dedica a capitalizarse; y del acierto con que se verifica esta inversión. En realidad, no se trata, o solo secundariamente, de un problema financiero, sino que se trata de un problema económico, es decir, lo que hace falta no es dinero, sino trabajo, recursos naturales, máquinas, materias primas, etc., que es lo que realmente se emplea en la construcción de obras, mientras que el dinero solamente constituye el medio con el cual se valoriza esta contribución real.

Dentro de los gastos reales para efectuar las obras de desarrollo económico, hay una parte que consiste en equipos, maquinarias y materiales traídos del exterior porque no pueden ser producidos, o solo lo son en cantidades insuficientes, dentro del propio país. Normalmente, estos elementos tienen que pagarse entregando a cambio de ellos productos producidos en el país y enviados al exterior, o sea, exportaciones, con cuyo valor se paga la importación de aquellos. Es en este aspecto que resulta favorable y aun necesaria la ayuda de los préstamos o las inversiones del exterior, porque ocurre generalmente que la capacidad internacional adquisitiva de un país no le permite efectuar los fuertes gastos en el exterior que demandan sus obras de desarrollo económico, por mucho que dichos gastos a la larga aumenten su producción económica y la propia capacidad adquisitiva internacional, vale decir, que aumenten el volumen y el valor de sus exportaciones.

El papel reservado a los préstamos o inversiones del exterior es, pues, este, aumentar, desde luego que transitoriamente, la capacidad adquisitiva internacional del país, permitiéndole obtener del exterior aquellos elementos necesarios para realizar obras de desarrollo económico que no puede adquirir con sus propios recursos corrientes. Sin embargo, es preciso tener muy bien entendidos y siempre presentes dos puntos de una importancia fundamental, que son los siguientes: primero, que dicha ayuda se limita a los elementos que deben traerse del exterior; y, segundo, que, así como cuando se recibe el préstamo o inversión aumenta la capacidad internacional del país, más tarde, cuando se paga, la capacidad adquisitiva disminuye correlativamente. Vale la pena extenderse un poco más sobre estas dos cuestiones, por su gran importancia.

Como ya se expresó anteriormente, las obras de desarrollo se construyen, en realidad, no con dinero sino con trabajo, equipo y materiales, los que en su mayor

parte son producidos dentro del país. La ayuda que pueden otorgar los préstamos o inversiones del exterior está limitada a los elementos que deben traerse de afuera, pero no pueden reemplazar a la insuficiencia de los elementos nacionales, y de manera particular de la mano de obra necesaria para efectuar las obras. Si no se dedica estos elementos nacionales, no pueden realizarse las obras; y si ellos no son suficientes y las obras resultan por eso excesivas para la capacidad real de la economía nacional, el exceso de demanda de tales elementos provoca el aumento de remuneraciones, lo que trae consigo la subida general del nivel de precios y del costo de la vida, vale decir, la inflación.

Es por la razón anterior que las entidades prestamistas internacionales como el Banco Mundial tienen como regla efectuar préstamos solo por las sumas que sea necesario invertir en moneda extranjera, debiendo el país interesado efectuar todos los gastos en moneda nacional. Al hacerlo así, están trabajando a favor del propio país, limitando su ayuda al campo que es el único donde puede ser benéfica y previniendo la posibilidad de causar más bien un daño al dar moneda extranjera para efectuar gastos en moneda local, lo que solo conduciría a que dicha moneda fuera vendida al Banco Central del país respectivo, aumentando indebidamente el circulante, o, si no, a que fuera utilizada en importaciones generales que no tienen ningún efecto sobre el desarrollo económico, pero aumentan la deuda internacional del país.

El segundo punto que debe considerarse cuidadosamente es que la amortización del préstamo o la inversión recibida significa que una parte de las exportaciones nacionales futuras no podrá servir para pagar importaciones, sino que su valor tendrá que ser entregado a la entidad prestamista, reduciendo en esa forma la capacidad adquisitiva del país. Esta consideración impone que los préstamos del exterior, para no resultar a la larga una carga efectiva sobre la balanza de pagos del país, se dediquen a obras destinadas a aumentar dicha capacidad internacional, como son, fundamentalmente, el desarrollo de las actividades de exportación (agricultura, minería, ganadería) o, lo que es equivalente, el desarrollo de actividades destinadas a producir artículos que sustituyen importaciones (industrias) y que en esta forma reducirán la necesidad futura de divisas para ese fin.

Por todo lo expresado, puede verse el gran interés que hay en obtener del exterior préstamos o inversiones para completar la capacidad nacional de capitalización e impulsar el desarrollo económico. Deliberadamente se emplea la palabra completar, por cuanto esos préstamos o inversiones no sustituyen dicha capacidad. También se ve la importancia de un apropiado empleo de los recursos nacionales de los que se dispone para obras de capitalización, preparando un plan

que indique cuáles son más necesarias y más urgentes y el ritmo a que deben sujetarse para no producir efectos perjudiciales. Finalmente, también la necesidad de cuidar el robustecimiento de la balanza de pagos, como fruto de la inversión de los préstamos que se reciben del extranjero.

VII. Equilibrio en el desarrollo económico

En anteriores artículos nos hemos referido a la necesidad de acelerar el aumento de la producción económica del país mediante un aumento de la productividad de los factores o recursos productivos actualmente existentes (recursos naturales, capital y trabajo) y mediante la mayor acumulación posible de ahorros para ser debidamente invertidos en el aumento de la producción económica nacional. Vamos a ocuparnos ahora de la dirección u orientación que debe tener esta, y de modo especial de las relaciones que debe haber entre la agricultura, la industria y las otras actividades, como también entre la producción para el mercado interno y la producción para la exportación.

Tenemos que comenzar por decir que un desarrollo económico sano debe ser equilibrado, esto es, que no deben concentrarse solamente en un campo los esfuerzos destinados a promoverlo, descuidando los otros campos, pues si se hace esto inevitablemente se limita ese desarrollo y se le hace defectuoso. Por tanto, no hay que pensar solamente en favorecer la agricultura descuidando la industria, ni tampoco en proteger solo esta última en perjuicio de la primera. En la misma forma, hay que desarrollar tanto la producción destinada a satisfacer las necesidades del mercado interno cuanto la destinada a ser exportada. La razón de esto es que todas las actividades se complementan y refuerzan, de tal manera que la política más conveniente es desarrollarlas a todas en la medida de las posibilidades del país, teniendo siempre como guía lograr que el rendimiento marginal obtenido mediante el empleo de los recursos productivos en las distintas actividades debe ser igual, lo que quiere decir que no sea posible cambiarlos de una actividad a la otra sin disminuir el valor total de la producción económica nacional.

Desde hace muchos años, y en diversas oportunidades, hemos subrayado este criterio señalando sus fundamentos⁴. En efecto, en la actualidad la agricultura es la actividad económica básica del país, ya que ocupa al 60% de la población y produce el 38% de la renta nacional. Por tanto, esta población constituye el mayor mercado potencial para la industria, a la cual conviene que haya una agri-

⁴ «Política agraria nacional» (1940); «La realidad económica nacional» (1942); «Los problemas económicos de la industria» (1949); «El desarrollo económico y el comercio exterior» (1955).

cultura próspera para aumentar la capacidad de absorción del mercado para los productos industriales. Recíprocamente, el desarrollo industrial es necesario para absorber parte de la población agrícola que hoy presiona excesivamente sobre la escasa tierra de cultivo, para proporcionar un mercado que absorba los productos agrícolas y para valorizar las materias primas producidas en el país. Por tanto, ambas actividades se complementan y se refuerzan.

Este concepto integral del desarrollo económico es fundamental y prevalece en el mundo entero. Una reciente publicación de las Naciones Unidas expresa que

[...] el desarrollo de la industria y el de la agricultura son mutuamente dependientes, y que el problema de los países menos desarrollados no es escoger entre la una y la otra, sino más bien asegurar una expansión equilibrada de todos los sectores de la economía.

El crecimiento excesivamente rápido del sector industrial, no acompañado por cambios complementarios en el sector agrícola, puede dar lugar a fenómenos que a la larga probablemente retardarán el desarrollo económico, tales como dificultades de la balanza de pagos, inflación, exceso de población urbana y ruptura de patrones tradicionales.

Si consideramos que la economía de un país es un conjunto orgánico, las anteriores consideraciones resultan evidentes e indiscutibles. Una parte del organismo económico no puede crecer en desacuerdo con el resto y, si se exagera el desarrollo de una de las partes, resultará perjudicado el conjunto. Una prueba muy cercana de esto, en el tiempo y en el espacio, nos la ofrece la República Argentina, país en el cual la exageración de una política unilateral de desarrollo ha provocado el retroceso muy serio de otras actividades, conduciendo a toda la economía del país a una situación crítica cuya superación resulta larga y difícil.

Iguales consideraciones caben hacer en torno a la cuestión del destino de la producción económica nacional hacia el mercado interno o hacia la exportación. Tampoco existe en este caso verdadero problema, ni oposición entre ambos fines. El criterio orientador de la producción económica nacional siempre tiene que ser el mismo, a saber, obtener el mayor valor posible de la utilización de los recursos productivos del país, lo cual, como hemos dicho ya varias veces, solo puede saberse mediante el libre funcionamiento del mecanismo de los precios. Ningún país constituye una unidad económicamente aislada del resto de los demás, sino que todos ellos, aun Rusia, necesitan en mayor o menor grado completar su producción interna con producción de otros países mediante el comercio internacional.

La función del comercio exterior consiste en procurar el máximo aprovechamiento de los recursos productivos de un país, permitiéndole que se dedique a

producir aquello para lo que tiene mayores ventajas comparativas, y cambiándolo en los mercados mundiales por lo que producen otros países, siguiendo el mismo criterio. Como tesis general, cada país exporta aquellos bienes que exigen mayor empleo de los recursos que más abundan en él: mano de obra en los países pobres; capital, en los ricos (materias primas y alimentos vs. productos industriales). En esta forma se obtiene directamente, esto es, por la propia producción, o indirectamente, por el comercio exterior, la mayor cantidad de bienes y servicios, o sea, la mayor renta nacional real, que permite elevar el bienestar material de la población.

Tanto la producción para el mercado interno cuanto la producción para la exportación son así necesarias, pero no es posible aumentar arbitrariamente ni la una ni la otra, no solo porque se violaría el principio del máximo aprovechamiento de los recursos productivos del país, sino también porque no puede haber producción en exceso a la capacidad de absorción del mercado. Así, pues, la producción para el mercado interno está limitada por la capacidad adquisitiva de este, y solo puede crecer en la medida en que lo hace aquella. Por tanto, el desarrollo del mercado interno no viene a ser otra cosa que la elevación del poder adquisitivo de la población, y se identifica así con el problema general del aumento de la renta nacional y de su apropiada distribución; lo que significa que el desarrollo del mercado interno no puede lograrse sino procurando el empleo completo de todos los recursos productivos del país, su aplicación a los fines que proporcionan mayor valor económico y la distribución adecuada del valor producido entre los factores que han contribuido a su creación.

Por otro lado, las exportaciones son vitales para el desarrollo económico del país y muy en especial para su desarrollo industrial, ya que este exige importar bienes de capital y materias primas, así como amortizar los préstamos y las inversiones extranjeras que contribuyen a ese desarrollo. Por esta razón, el ritmo del desarrollo industrial depende directamente de la capacidad de exportación del país, y este hecho, que venimos señalando desde hace muchos años, constituye una verdad generalmente aceptada en todo el mundo y un postulado de la teoría del desarrollo económico.

De lo que llevamos dicho, se desprende que el desarrollo del mercado interno y el de las exportaciones son dos aspectos del mismo problema del desarrollo económico integral del país. A medida que este se verifique, es decir, que se eleve el poder adquisitivo de la población, aumentará paralelamente la capacidad del mercado interno, de modo que no debe ponerse obstáculo alguno al desarrollo de la producción en el campo en el cual se obtiene el mayor valor con el empleo de

los recursos productivos, lo que puede significar en algunos casos producir para el mercado interno y en otros producir para la exportación.

La evolución económica natural hará que vaya aumentando la importancia relativa de la industria y los servicios en la economía del país, disminuyendo la de la agricultura en grado que variará según las condiciones propias de cada nación. También variará la composición de su comercio exterior, pero no disminuirá su volumen, sino todo lo contrario, como lo prueba la experiencia mundial. En particular, cambiará la naturaleza de las importaciones, en favor de las de bienes de capital y materias primas, reduciéndose la de artículos de consumo, pero siempre será necesario estimular las exportaciones para obtener las divisas necesarias para adquirir las importaciones que el país exige.

VIII. Medidas para la redistribución de la renta

Para terminar esta serie de artículos, en los cuales hemos tratado de esbozar algunas directivas de la política de desarrollo económico nacional, vamos a hacer algunas consideraciones acerca de la cuestión de la mejor distribución de la renta nacional entre los distintos sectores de la población. En anteriores artículos tratamos este problema, pero solo a la ligera, para expresar que, pese a su importancia innegable, debe ceder la prioridad al del aumento de la producción económica nacional, en el cual se cifran las mejores esperanzas de elevación del nivel de vida de toda la población, como lo prueba la experiencia mundial (ver el artículo III).

Hay diversos caminos por los cuales el Estado puede tratar de mejorar la distribución de la renta nacional o, como es frecuente decir, de redistribuir esta para atenuar las desigualdades y favorecer a los sectores de ingresos más bajos. Estos cambios son los siguientes: 1) la política tributaria; 2) los subsidios y controles; 3) los servicios sociales; 4) la seguridad social; 5) los impuestos a la herencia; y 6) la inflación.

Examinemos brevemente estos distintos caminos:

1. La política tributaria

La carga de los impuestos, tomada en conjunto, es capaz de introducir una modificación importante en la distribución de los ingresos nacionales. El arma generalmente empleada está constituida por el impuesto progresivo a las rentas personales, que, en algunos países, como Estados Unidos y Gran Bretaña, llega a tasas elevadísimas. En esta forma se recorta una parte de los ingresos, que es tanto

mayor cuanto más elevados sean ellos, y se ha llegado en ciertos casos a eliminar prácticamente las rentas muy elevadas, como sucede en Gran Bretaña.

La eficacia de la redistribución llevada a cabo en esta forma depende de la relación que haya entre el monto de las rentas altas y el de las rentas bajas. En un país donde la gran mayoría de la población tiene ingresos bajos y solo una pequeña minoría los tiene altos, como sucede en el Perú, una política de esta clase lo único que lograría sería suprimir los segundos sin mejorar en forma apreciable los primeros. En cambio, en un país donde hay un fuerte y numeroso sector de la población con ingresos elevados o medianos, como sucede en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, esta política sí puede beneficiar al sector de ingresos bajos, si es que es debidamente completada por la política de gastos fiscales, de modo que en conjunto esos sectores reciban del Estado en una u otra forma más que lo que pagan.

Por otra parte, como dijimos en anteriores artículos, la nivelación o menor desigualdad de las rentas constituye una medida que solo cambia la distribución, pero no el total. En cambio, en países de escasos ahorros y deficiente capitalización, tiene el inconveniente de aumentar el consumo y disminuir más el ahorro: directamente e indirectamente, por quitar aliciente para el trabajo. Sin ahorros no puede haber inversiones, y sin estas no puede haber aumento de la producción nacional, que es la forma más eficaz y continua de mejorar la situación general.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la redistribución de la renta nacional mediante los impuestos no depende solamente de los directos, sino también de los indirectos. Con mucha frecuencia estos últimos impuestos tienen un carácter regresivo, esto es, gravan proporcionalmente más a las personas de ingresos más bajos, y esto sucede precisamente en los países menos desarrollados, en los cuales la proporción de los ingresos fiscales formada por los impuestos indirectos es más alta. Tal cosa puede deberse a un sistema tributario deficiente, en el cual los impuestos a la renta son muy bajos, o también puede ser una consecuencia del hecho mismo de la pobreza general, que obliga a gravar a todos los habitantes recurriendo a los impuestos indirectos por las ventajas que ellos tienen (menos evidentes, más fáciles de acotar y recaudar, repartidos durante todo el año).

Por tanto, no se puede hablar de redistribución de la renta por medio de impuestos sino considerando el conjunto de estos. Al respecto, cabe decir que en nuestro país la evolución parece ser que ambos aumenten: los indirectos, porque cada día se crean nuevos gravámenes, muchas veces con fines específicos, siendo esto una de las características más defectuosas de nuestro sistema tributario y presupuestal; y los directos, porque la fuerte desvalorización de la moneda aumenta

la carga real, tanto de los impuestos progresivos cuanto de los impuestos a las utilidades y sobreutilidades, porque no se permite deducir castigos del activo fijo que sean adecuados.

2. Los subsidios y controles

Al lado de los impuestos, hay que considerar como medida redistributiva los subsidios, que vienen a ser impuestos negativos. Los subsidios a ciertos alimentos básicos, como el trigo y la carne, por ejemplo, benefician proporcionalmente más a las personas de ingresos bajos, pero tienen el inconveniente de que también benefician a las de ingresos altos, que no los necesitan. El peor inconveniente es que generalmente el Estado no tiene capacidad para pagarlos, y entonces recurre a préstamos del Banco Central, como nos ocurrió hace algunos años, determinando así un proceso inflacionista muy dañino que perjudica más a los más necesitados. A esto hay que agregar que los subsidios estimulan excesivamente el consumo de esos productos, distorsionan indebidamente la distribución de los gastos y tienden a ser cada vez más exagerados, a medida que se acentúa la diferencia entre el precio real y el subvencionado.

Junto a los subsidios, hay que colocar los controles de precios, en especial de los alquileres. Con ellos se trata de mantener estos precios por debajo del nivel que corresponde al equilibrio de la oferta y la demanda, pero entonces surge como consecuencia natural la restricción de la primera y la exageración de la segunda. Nadie puede dudar de que el congelamiento de los alquileres constituye un obstáculo para la construcción de nuevas viviendas de bajo precio, estimulando solo los edificios para oficinas o las residencias de lujo o alto precio. Al mismo tiempo, se crean gravísimas injusticias, tanto entre los inquilinos, ya que solo un sector goza de este beneficio y otro igualmente o más necesitado no lo disfruta, cuanto entre los inquilinos y los propietarios, que a veces quedan en situación aflictiva, cuando no se modifica el nivel del arriendo, mientras el poder adquisitivo de la moneda se reduce a una fracción pequeña del original, como ha pasado en el país.

Cosa semejante ocurre con los controles de los precios de los artículos de primera necesidad, los que determinan su escasez y acaparamiento, la especulación, la formación de colas, la disminución de la producción, la aparición del mercado negro y, en suma, todos los males que hemos conocido en época que no está muy distante. Esta medida, como la de los alquileres, solo cabe en tiempos de emergencia y con una duración limitada, y resulta inconveniente en forma permanente, sobre todo cuando se practica en países en los cuales la desvaloriza-

ción monetaria es rápida. Por desgracia, tal es el caso de la gran mayoría, mejor se podría decir, de casi todos los países subdesarrollados.

3. Los servicios sociales

Con el producto de los impuestos, el Estado suministra a la población cierto número de servicios sociales, entre los cuales se cuentan principalmente la educación y la asistencia médica, y en ciertos países la ayuda a las familias numerosas, los desayunos escolares y otras prácticas semejantes. En esta forma se produce una redistribución de los ingresos reales del país, porque esta clase de servicios sociales beneficia en mayor escala a los sectores de menor capacidad económica. En realidad, constituye la medida más acertada por su naturaleza, por sus efectos y porque su interferencia en la economía es mínima.

4. La seguridad social

La seguridad social tiene por objeto dar los medios de hacer frente a las contingencias que suspenden, reducen o anulan la capacidad de ganancia de los individuos, tales como son: enfermedad, invalidez, vejez y muerte. A diferencia de los anteriores caminos, este procura una redistribución horizontal de la renta nacional, esto es, dentro de los componentes de un mismo grupo social y no entre los distintos grupos. Por ejemplo, trasfiere poder adquisitivo de los sanos hacia los enfermos e incapaces, de los que trabajan a quienes ya no pueden hacerlo por la edad, de los que tienen pocos o ningún hijo a los que tienen muchos, etc. Pero, en todos estos casos, se trata de una redistribución horizontal, porque el coste de las prestaciones es pagado por el mismo grupo que se beneficia con ellas.

Es tan solo cuando una parte importante del coste de la seguridad social se financia con impuestos y no con contribuciones de los asegurados que se produce una verdadera redistribución de la renta nacional desde unos grupos hacia otros. Empero no es este el caso general, sino más bien el que dicho coste sea cubierto total o casi totalmente por las contribuciones de los asegurados o las de sus empleadores, lo cual viene a ser lo mismo, pues en todo caso constituyen una parte del coste del trabajo del empleado u obrero, ya que forma parte del coste de producción. Entonces, o bien los paga este en la forma de un menor salario, o bien los paga el público consumidor del cual forma parte, en la forma de un precio más alto.

En resumen, la redistribución de los ingresos o de la renta nacional por acción del Estado se produce cuando el sistema tributario en conjunto (impuestos directos e indirectos) es progresivo y cuando la política de gastos, que completa la

de impuestos, también lo es, dando preferencia a las necesidades de los grupos de menores recursos. Tal es el caso, como se ha dicho, de la educación, la asistencia médica, las recreaciones, los desayunos, etc. En cambio, la seguridad social no redistribuye vertical sino horizontalmente los ingresos nacionales, esto es, dentro de las mismas capas económicas, salvo que sean financiados en parte importante por impuestos; y los subsidios tienen muchos inconvenientes. En algunos casos, la nivelación de las rentas ha avanzado tanto que las medidas de la redistribución resultan ineficaces, así se ha mostrado que en Gran Bretaña las clases bajas pagan como impuestos una suma por lo menos igual al monto de los beneficios de todo orden que reciben.

5. Los impuestos a la herencia

Los impuestos a la herencia constituyen también una forma de redistribución, no solo de los ingresos sino también de la riqueza nacional, que en algunos países tiene una gran importancia, como sucede principalmente en Gran Bretaña. El Estado se lleva una parte considerable, que en algunos casos es la mayor, de la herencia, efectuando así un proceso de nivelación de la riqueza y al mismo tiempo de los ingresos, porque le quita al heredero la fuente de estos. El proceso ha avanzado ya con exceso en ese país, trayendo consigo inconvenientes, como son el restar aliciente al espíritu de empresa, porque, además de la dificultad de formar fortunas debido a los impuestos a la renta, existe la imposibilidad práctica de legarlas a los hijos, lo que constituye en muchos casos un incentivo fundamental para el ahorro.

En nuestro país, los impuestos a la herencia ya son muy elevados, debido sobre todo a su carácter progresivo, porque la escala de las tasas se fijó cuando nuestra moneda tenía un poder adquisitivo muchas veces mayor que el actual. Esto ha conducido en algunos casos a gravar exageradamente las porciones hereditarias y en otros casos ha tenido como consecuencia el que se recurra al sistema de convertir los bienes en acciones al portador para evadir dicho impuesto. Tanto en uno como en otro caso, la situación existente es inconveniente y no conduce a una redistribución adecuada de los ingresos.

6. La inflación

No estará demás agregar que hay otra forma de redistribución de los ingresos nacionales, que es la inflación. En algunos casos, se apela a ella deliberadamente, como un medio de extraer por fuerza mayores ahorros para que el Estado los utilice en obras de desarrollo, pero al precio de rebajar el consumo de los sectores

afectados. En otros casos, se produce simplemente por exceso de gastos administrativos, por exceso de créditos de los bancos a los particulares o por subidas excesivas y exageradas de remuneraciones. En todos los casos, el mecanismo es el mismo: la redistribución se verifica a través de la subida de los precios característica de la inflación, porque algunos sectores tienen ingresos fijos, otros los tienen poco flexibles y otros los varían en proporción igual o mayor que los precios. Entonces, son los últimos los que se benefician a expensas de los primeros, con gran injusticia social. A pesar de esto, la inflación constituye en la práctica la forma más corriente, aunque no deliberada, de redistribución de los ingresos nacionales, por mala política fiscal de muchos países.

Los inconvenientes de la inflación son múltiples, a saber: redistribuye injustamente los ingresos y la riqueza del país, equivaliendo en realidad a un impuesto disimulado; desalienta la acumulación de ahorros, especialmente de personas modestas, por la desvalorización de los depósitos monetarios, de las cédulas y bonos hipotecarios, de las pólizas de seguro; fomenta la especulación y las inversiones que no contribuyen al desarrollo de la producción, sino tan solo sirven para defensa contra la desvalorización (construcciones, *stocks*); provoca la salida de capitales; acarrea el desequilibrio de la balanza de pagos; conduce al establecimiento de controles de precios y de cambio, que ahogan la producción y las exportaciones, retardando el desarrollo del país; en fin, produce descontentos sociales y políticos peligrosos. Por eso, la experiencia mundial, sobre todo en los años de postguerra, la condena cada día más, ya sea que se le emplee en forma deliberada, para tratar de acelerar el desarrollo económico, lo que a la larga no logra, sino todo lo contrario; ya sea que se incurra en ella a causa de deficiente manejo de la hacienda pública; ya sea provocada por una política social exagerada.

4. La historia monetaria del Perú en el presente siglo¹

Dentro del cuadro general de la economía del país tiene particular interés lo que se refiere a las vicisitudes experimentadas en el campo monetario, puesto que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, tanto el interno, expresado en la subida del coste de vida, cuanto el externo, manifestado en la elevación del tipo de cambio de las monedas extranjeras, constituye uno de los fenómenos más inconvenientes, no solo desde el punto de vista económico sino desde el social. De ellos me he ocupado con mayor extensión en otro trabajo (*La inflación, sus causas y sus peligros*, 1953²), escrito a pedido de la Reunión Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, llevada a cabo en Lima en noviembre de 1952.

El interés por el estudio de la evolución monetaria del país se ha despertado, también, en el exterior en los últimos años en razón del éxito obtenido por la tradicional política de cambio libre mantenida en el Perú con la única interrupción del período 1945-1948. Esta política ha contrastado, notablemente, con los estrictos controles de cambios adoptados en la mayoría de los países sudamericanos, controles que no han podido evitar un proceso de inflación mucho más fuerte (ya que en realidad esta era la raíz de los males), ni tampoco una devaluación de gran magnitud.

En el presente estudio se va a reseñar, rápidamente, la evolución de nuestra moneda en el siglo actual y, de modo particular, la experimentada en los últimos 28 años, o sea, desde que se volvió a abandonar el patrón oro y se decretó la in-

¹ Publicado originalmente con el mismo título en Rómulo Ferrero, *Visión del Perú en el siglo XX*; Librería Studium (Lima, 1962; t. I, pp. 124-143).

² Incluido en este tomo 1.

conversión, en el mes de mayo de 1932. El propósito del estudio será, además, exponer los hechos, tratar de determinar las causas de la fuerte desvalorización que se ha experimentado en el período indicado, lo que tiene no solo una importancia histórica, sino, también, eminentemente práctica, para extraer de la historia del pasado enseñanzas que nos sirvan y nos guíen en el presente, evitando repetir errores que repercutirían en el futuro, desfavorablemente, sobre el valor de nuestra moneda, a cuya estabilidad están ligados el bienestar general y el sano desarrollo de la economía nacional.

Período: 1900-1914

Este período corresponde a la vigilancia del patrón de oro, que fue establecido en el Perú por la ley del 14 de diciembre de 1901, si bien venía rigiendo de facto desde cuatro años antes, o sea, 1897, cuando se suspendió la libre acuñación de la plata y se autorizó la acuñación del oro y la libre exportación de monedas de este metal. Con estas medidas, adoptadas bajo el Gobierno de Piérola, el Perú siguió el mismo camino que habían seguido los demás países, que a fines del siglo pasado abandonaron el patrón de plata o el bimetalismo y adoptaron el patrón de oro impulsados por la creciente desvalorización del primer metal, cuyo valor respecto del oro bajó a la mitad en el último cuarto del siglo pasado.

La libra peruana de oro tenía un peso de oro y, por tanto, un valor igual al de la libra esterlina: 7.323 gramos, siendo su paridad respecto del dólar la misma que la de aquella moneda, esto es, 4.86 dólares por libra esterlina, o sea, 0.486 dólares por sol. En todo sentido, esta fue la época dorada de nuestra moneda: por su valor físico o intrínseco y por su poder adquisitivo interno y externo. Tal situación duró hasta que se inició la Primera Guerra Mundial, en el mes de agosto del año 1914.

Período 1914-1922

La iniciación de la Primera Guerra Mundial determinó que se adoptara en el Perú las siguientes medidas: prohibición de la exportación de oro, retiro de la circulación de las monedas de este metal y su reemplazo por cheques circulares, que no eran otra cosa que billetes de banco, respaldados en 35% por oro y el resto por el activo de los bancos emisores. Los cheques circulares debían ser retirados de la circulación no más tarde que seis meses después de terminar la guerra. Posteriormente, se permitió la emisión ilimitada de billetes con 100% de respaldo en oro y, también, con respaldo 100% de libras esterlinas o de dólares, pero solo hasta el límite de 3 millones de libras. En 1918 se restableció la libre exportación de oro,

por haber acumulado el Perú saldos positivos en el extranjero como resultado de su balanza comercial muy favorable.

Durante este período, a pesar de la inconvertibilidad, el valor exterior de nuestra moneda se sostuvo, y aun llegó a mejorar respecto del dólar y la esterlina en los últimos años, pues en 1918 la libra peruana llegó a 5.65 dólares; y aun en 1919 promedió 4.91 dólares. Esto se debió a la favorable situación de nuestro comercio exterior, por la subida de los precios de nuestras exportaciones; a la limitación de la emisión de billetes, que solo se hacía con respaldo de oro, libras esterlinas o dólares; y a la inflación interna en sus países.

Período 1922-1930

En el mes de marzo de 1922, se creó el Banco de Reserva, al cual se encargó la centralización de la emisión de papel moneda (billetes) y de la reserva correspondiente, funciones que antes habían sido ejercidas por los bancos particulares. Sin embargo, los billetes continuaron siendo inconvertibles, dejándose la convertibilidad para cuando la situación financiera se normalizara. La ley fijó el respaldo mínimo de los billetes en 50%, en oro, dólares y esterlinas, respaldo inferior al que había regido en el período precedente.

A pesar de que se fijó el valor oro de la moneda en los mismos 7.323 gramos, o sea, a la par con la esterlina, y a 4.86 dólares, la cotización real de nuestra moneda inconvertible fue bastante menor, fluctuando en este período en alrededor de 4 dólares por libra peruana, o sea, 40 centavos por sol, en lugar de alrededor de 4.86, como fue en el período precedente. Por tanto, había comenzado ya la desvalorización de nuestra moneda respecto de las otras citadas debido al descenso de los precios de las exportaciones, a raíz del reajuste mundial de la posguerra y al crecimiento de la emisión de circulante. Ni aun el considerable influjo de divisas de los empréstitos concertados en aquella época fue suficiente para detener el descenso del valor de nuestra moneda.

La devaluación oficial del año 1930

La devaluación, experimentada de facto por nuestra moneda en este período fue oficialmente reconocida por la ley del 11 de febrero del año 1930, que redujo el valor de la moneda, fijando el del sol-oro (nueva unidad monetaria que reemplazó a la libra peruana) en 0.601853 gramos en lugar de 0.7323, o sea, de 48.6 a 40 centavos de dólar por sol, lo que representaba un 18% menos. Se revalorizó el respaldo de nuestra moneda, lo que produjo 11 millones de soles que fueron

utilizados por el fisco como ingreso extraordinario para cubrir sus necesidades. El billete siguió siendo inconvertible como antes.

Período 1931-1932

En este período se restableció, por poco tiempo, el patrón de oro y la convertibilidad del papel moneda en el Perú; se modificó el Banco de Reserva, convirtiéndolo en Banco Central de Reserva; y se fijó el valor oro del sol en 0.421264 gramos, lo que equivalía a 28 centavos de dólar, sancionándose así una nueva devaluación del 30%. La emisión debía tener un respaldo de 50% en oro y divisas oro y los billetes debían ser convertidos a su presentación por el Banco Central de Reserva en barras de oro o giros sobre Londres o Nueva York pagaderos en oro o su equivalente. Se estableció, pues, el *gold exchange standard* o patrón de divisa oro, en lugar del *gold coin standard* o patrón de oro acuñado, que había regido hasta 1914, siendo el Perú otro de los países que adoptaron esta modalidad del patrón de oro que se generalizó después de la Primera Guerra Mundial debido a la escasez de ese metal.

La devaluación de 1931 fue mucho más fuerte que la reconocida en 1930 porque la situación financiera internacional del Perú había empeorado considerablemente como resultado del descenso de los precios mundiales, de la interrupción del ingreso de préstamos y de la inflación interna. La devaluación de 1931 fue del orden de 30%, contra 18% de la anterior; pero el producto de la revalorización del encaje del billete, que ascendió a 22 millones, no se aplicó a cubrir gastos fiscales, sino a adquirir para el Gobierno acciones de la clase C del Banco Central de Reserva.

El ensayo de restablecimiento de la convertibilidad fue efímero, pues solo duró desde el mes de mayo de 1931 hasta el mes de mayo de 1932. Ello se debió a que el empeoramiento de la crisis mundial repercutió duramente en nuestro país, provocando una salida o drenaje muy fuerte de su reserva monetaria, con la consiguiente contracción del circulante al que servía de respaldo y de los medios de pago en general. De enero a abril de 1932, el Banco Central de Reserva perdió la tercera parte de su encaje en oro, lo que da idea de la magnitud de la crisis, que obligó a abandonar el patrón de oro decretando nuevamente la inconvertibilidad del billete.

La evaluación desde la inconvertibilidad

Con el objeto de ordenar mejor esta exposición, dividiré este lapso de un poco más de un cuarto de siglo en los siguientes períodos:

1. El período 1932-1940, o sea, desde el abandono del patrón oro hasta la guerra.
2. El período 1940-1945, o sea, el de la Segunda Guerra Mundial.
3. El período 1945-1948, que fue el del control de cambios.
4. El período 1948-1949, de transición para retornar al sistema de cambio libre.
5. El período 1950-1960, que es el denominado corrientemente el de la «experiencia peruana».

La decisión aprobada en 1932, al suspenderse la convertibilidad del billete, en el sentido de dejar que el tipo de cambio fluctuara libremente para encontrar su nivel de acuerdo con el juego de la oferta y la demanda, ha tenido una trascendencia histórica para el sistema monetario y cambiario de nuestro país. En los momentos en que su economía y sus finanzas eran azotadas por la mayor crisis de este siglo, y mientras la mayor parte de los demás países sudamericanos optaban por adoptar el control de cambios, del cual solo se están librando ahora, el Perú optó por dejar el cambio libre, para que encontrara su propio nivel sin establecer control alguno. El mérito de esta decisión corresponde a las autoridades que manejaban el Banco Central de Reserva en aquella época, y de modo principal a su presidente de entonces, que era Pedro Beltrán, actual ministro de Hacienda, quien nunca ha desmayado en su defensa de este sistema, como tampoco en su ataque a la inflación, que es su principal enemigo porque acarrea el control.

Desde aquella fecha hasta ahora, con la sola expresión del período 1945-1948, cada vez que el Perú se ha visto frente a una crisis de cambio ha escogido el mismo camino, a saber: mantener la libertad del cambio y dejar que el tipo de cambio encuentre su nivel de equilibrio. Así se hizo en 1948-1949, para salir del control, y así se ha hecho después, en 1954 y en 1958, cuando se han vuelto a presentar estas crisis. Por ello insisto en que este sistema no es para nosotros una «experiencia», sino el sistema tradicional.

La historia de lo sucedido desde entonces es la resultante de la acción de dos factores que vamos a examinar, a saber: **la inflación interna y la situación de las exportaciones.** Cuando la inflación ha sido moderada y las exportaciones han aumentado, el tipo de cambio ha permanecido estable y el coste de vida ha subido relativamente poco; cuando la inflación ha sido más intensa y las exportaciones han retrocedido, ha sobrevenido una devaluación y el coste de vida se ha elevado en mayor proporción.

Por esta razón, en el presente estudio de la evolución experimentada en los últimos 25 años, se empleará como puntos de referencia las variaciones experimentadas de una parte por el medio circulante (billetes y depósitos del Banco Central

de Reserva) y de otra por el valor en dólares de las exportaciones. El primero es el principal determinante de los medios de pago, ya que el volumen de los depósitos bancarios depende de él, y por ello es más sencillo seguir sus variaciones como representativas de la oferta monetaria, que viene a determinar, también, la demanda de divisas y de bienes en general. El segundo es el principal factor determinante de la oferta de divisas, de modo que la relación entre ambos factores es esencial para determinar el tipo de cambio.

En países de estructura económica poco complicada como el nuestro, la teoría cuantitativa tiene mayor validez que en los países de economía más desarrollada y compleja, sin querer decir por esto que tenga exactitud matemática. Ello se debe a la baja elasticidad de la producción, o sea, de la oferta de bienes, como también a la de la demanda de ellos, a lo cual se agrega la alta propensión a consumir (baja propensión a ahorrar) y a importar. Esto determina que el aumento de la cantidad de moneda, utilizada fundamentalmente en estas economías como instrumento de cambio y no como reserva de valor, se refleje fuertemente sobre los precios, afectando así tanto el coste de vida como el tipo de cambio.

Período 1932-1940: recuperación, estabilidad, nueva devaluación

Al suspenderse en mayo de 1932 la convertibilidad del billete, la cotización del sol bajó de 28 centavos de dólar a 20, y luego llegó en setiembre de ese año a un mínimo de solo 16 centavos. La crisis económica mundial, y dentro de ella la nacional, estaban en su peor momento y la cotización del dólar siguió entre 16 y 17 centavos de dólar durante la mayor parte del año 1933, con un mínimo de 15.9 centavos en abril. Desde mayo comenzó a mejorar, terminando el año en 22.4 centavos de dólar.

Los cuatro y medio años siguientes, 1934-1937, fueron de relativa estabilidad, fluctuando la cotización del sol entre 23 y 25 centavos de dólar, o sea, alrededor de 4 soles por dólar. Esta situación se prolongó hasta terminar el primer semestre del año 1938, manifestándose entonces un nuevo debilitamiento de nuestra moneda, que terminó el año con un valor de solo 20 centavos de dólar. Tal debilitamiento se acentuó en el siguiente año, y más aun en 1940, de modo que en el mes de junio su valor era de solo 15.4 centavos de dólar. **En esa época el Gobierno fijó el tipo de cambio a dicho nivel, correspondiente a 6.50 soles por dólar.**

La estabilidad que hubo en el período 1934-1937 se debió a la recuperación de la economía mundial, que dejó sentir sus efectos sobre la nuestra por medio de la subida de los precios de nuestros productos de exportación y, por ende, del

valor de esta. Los índices de este último valor y el monto del medio circulante al terminar cada uno de esos años eran los presentados en el cuadro 1.

Cuadro 1
Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1932-1938

Fin del año	Medio circulante (millones de soles)	Valor de exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio
1932	77	38	99	4.69
1933	109	48	96	5.31
1934	126	70	98	4.34
1935	125	74	99	4.19
1936	151	84	104	4.02
1937	162	92	111	3.96
1938	176	77	112	4.47

En los cuatro años transcurridos entre fines de 1933 y fines de 1937, el medio circulante aumentó 53 millones, o sea, 49%. Este aumento guardó relación con el incremento de la actividad económica después de la crisis de 1931-1933 y con la subida de los precios mundiales y del **valor total de nuestras exportaciones, que casi se duplicó.** En 1938 estos precios bajaron, y hubo, también, menor cosecha de algodón, que era y sigue siendo la principal exportación, lo que trajo consigo el debilitamiento de nuestra moneda. Este debilitamiento se acentuó por el trastorno causado por la iniciación de la Segunda Guerra Mundial y porque en los años siguientes el medio circulante comenzó a crecer demasiado rápidamente (25% entre 1938 y 1940).

Período 1940-1945: inflación interna

Durante este período, el cambio se mantuvo oficialmente fijado al tipo de 6.50 soles por dólar o, lo que es lo mismo, 15.38 centavos de dólar por sol. **Sin embargo, entretanto el valor interno de la moneda se debilitó enormemente debido a la emisión inorgánica de circulante.** El índice del coste de vida subió así de 110 en 1939, a 181 en 1944 y a 202 en 1945, o sea, casi se duplicó. El tipo en referencia era al principio, al ser adoptado, más desfavorable de lo que debía ser, esto es, subvaluaba nuestra moneda respecto de las demás, y por ello se pudo mantener por algunos años a pesar de que el valor interior decaía. Contribuyó a mantenerlo el hecho de que el valor de las otras monedas, especialmente el dólar,

también disminuía, aunque menos, y también la disminución involuntaria de las importaciones, por no poder obtenerlas debido a la guerra, lo que disminuyó la demanda de divisas. A pesar de todo, el proceso de desvalorización interna fue tan intenso que llegó el momento en que el tipo de cambio de 6.50 soles por dólar era insostenible. Quedaban dos caminos: dejar que el sol encontrara su nuevo valor, como se había hecho desde 1932 hasta 1940, o tratar de sostenerlo mediante restricciones. **Por desgracia, se escogió el segundo camino.**

En el cuadro 2 puede apreciarse la evolución seguida en este período por los mismos índices, a saber: medio circulante, exportaciones (en dólares), coste de vida y tipo de cambio.

Cuadro 2
Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1939-1945

Fin del año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio
1939	196	72	110	5.33
1940	219	66	119	6.17
1941	285	76	129	6.50
1942	429	76	145	6.50
1943	534	71	158	6.50
1944	629	84	181	6.50
1945	771	104	202	6.50

Puede verse que **en cinco años, esto es, desde el fin de 1939 hasta el fin de 1944, el circulante aumentó a más de tres veces**, siendo especialmente fuerte el aumento en el año 1942, en el cual ascendió 50%. **Mientras tanto, el valor de las exportaciones se mantuvo casi estable**, subiendo solo a partir de 1944, pero en proporción muy inferior al crecimiento del circulante, aunque el ingreso real de divisas fue mayor de lo que indica ese valor en 1942-1944 porque parte de los productos se acumuló para salir en 1946 (algodón, sobre todo). El coste de vida aumentó en dos tercios (65%) y no subió más debido al hecho de que el mantenimiento del tipo de cambio impidió que el descenso del valor interno de nuestra moneda se reflejara en su valor exterior, o sea que las importaciones no encarecieron por esta causa, sino tan solo por su mayor valor internacional.

La causa del fuerte aumento del medio circulante en este período fue el gran incremento de los préstamos otorgados por el Banco Central de Reserva al Go-

bierno, los cuales aumentaron entre 1939 y 1944 de 105 a 449 millones de soles, o sea, el 80% del aumento del circulante. Esos préstamos tuvieron como finalidad cubrir déficits del presupuesto, hacer gastos de defensa nacional y pagar subsidios a los alimentos básicos (trigo, carne, arroz).

Período 1945-1948: control de cambios

Durante este período rigió el control de cambios, en virtud del cual los exportadores estaban obligados a entregar todas las divisas al Banco Central de Reserva al tipo de cambio de 6.485 soles por dólar. Las importaciones debían efectuarse obteniendo una licencia, así como las divisas necesarias, siendo administrado el control por una dependencia del Ministerio de Hacienda: la Superintendencia del Comercio Exterior.

En este período, se dejaron sentir dos poderosos factores que se conjugaron para depreciar nuestra moneda, a saber: la manifestación de **la demanda de importaciones que no había podido ser satisfecha durante la guerra** por la imposibilidad material de obtenerlas de los países abastecedores, cuya producción estaba desviada hacia fines bélicos; y la **continua desvalorización interna de nuestra moneda**, debido principalmente al exceso de emisión que venía produciéndose desde años atrás.

Aunque la mayor parte de las transacciones se efectuaba bajo el control de divisas, existía un mercado libre para los giros, mercado cuya cotización iba marcando el empeoramiento de la situación de nuestra moneda, si bien no podía considerarse como representativo del verdadero valor de esta, por cuanto solo abarcaba una parte pequeña de las transacciones. En este mercado el dólar pasó de 8.00 soles en el año 1946, a promediar 12.54 soles en el año 1947 y 14.05 soles en el año 1948. Es de notar que la caída brusca se produjo a partir del segundo semestre del año 1946, pues el dólar pasó del nivel de 7.00 soles en el mes de julio, 8.00 en octubre de ese año, 9.00 en marzo de 1947, 10.00 en abril, 11.00 en mayo, hasta 12.00 soles en junio, lo que muestra el rápido progreso de desvalorización del sol en el mercado libre.

En este período (fin de 1944 a fin de 1948) el crecimiento del medio circulante fue bastante grande (71%), si bien mucho menor que en el período anterior. Las exportaciones también subieron a cerca del doble, pero la demanda de importaciones superó este crecimiento porque había que atender la demanda insatisfecha acumulada durante la guerra. La subida del coste de vida continuó y fue muy fuerte (106%; cuadro 3), y la presión sobre el tipo de cambio, disimulada durante el conflicto por la imposibilidad de obtener im-

portaciones, se hizo manifiesta en el mercado libre, como se dijo antes, en el cual **subió (116%)**.

Cuadro 3
Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1944-1948

Fin del año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio (controlado)
1944	629	84	181	6.50
1945	771	104	202	6.50
1946	828	151	221	6.50
1947	996	154 ⁽¹⁾	286	6.50
1948	1,075	162	374	6.50

Nota

⁽¹⁾ En este año se exportaron fuertes cantidades de productos acumulados durante la guerra (algodón), lo que abulta la cifra.

Ya a fines del año 1945 había advertido en mi estudio *La política fiscal y la economía nacional*^B las consecuencias inevitables del proceso de inflación y desvalorización interna de la moneda de los años anteriores y los inconvenientes del control de cambios adoptado a principios de ese año, que no podía resolver el problema creado por esa desvalorización. Señalaba la contradicción que entrañaba pretender mantener estable el valor exterior de la moneda mientras se debilitaba su valor interno, restándole la estabilidad que es absolutamente indispensable para asegurar la del tipo de cambio. Esos conceptos, expresados poco tiempo después de dejar el Ministerio de Hacienda por primera vez, se vieron confirmados sensiblemente por los acontecimientos posteriores, esto es, por la progresiva subida del tipo de cambio en el mercado libre, que culminó con el abandono de la paridad oficial entre 1948 y 1949, como se verá algo más lejos.

Tal vez será conveniente acumular en un solo cuadro las variaciones experimentadas por todos estos índices en los dos períodos indicados, ya que lo ocurrido en el segundo se debió en buena parte a lo sucedido en el primero. En el cuadro 4 se encuentran las cifras respectivas.

³ Incluido en el presente tomo 1.

Cuadro 4

Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1939 y 1948

Año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio (controlado)
1939	196	72	110	5.33
1948	1,075	162	374	6.50 (oficial) 14.50 (libre)

Entre fines de 1939 y fines de 1948, el monto del medio circulante aumentó 450%, el valor en dólares de las exportaciones subió 125%, el índice del coste de vida se elevó en 240% y el tipo de cambio del mercado libre subió 164%.

Período 1948-1949: eliminación de los controles

El 6 de setiembre de 1948, siendo ministro de Hacienda quien esto escribe, se promulgó un decreto por el cual se otorgaba a los exportadores **la facultad de vender en el mercado libre certificados de moneda extranjera por un monto igual al 35% del valor de las exportaciones**, después de deducir los derechos (29% del valor total, sobre el conjunto de las exportaciones de ese año). Al mismo tiempo, se disponía que alrededor de la mitad (en valor) de las mercaderías importadas en 1947 deberían importarse en adelante con esos certificados y el resto, constituido por alimentos, medicinas, máquinas y materias primas esenciales, al tipo oficial de 6.50 soles por dólar. Al convertirse los certificados en divisas para pagar la primera clase de importaciones, había que pagar un recargo de 3.50 soles por dólar, cuyo producto se destinaba a amortizar al **Banco Central de Reserva la deuda del Gobierno por pérdidas en subsidios** a los alimentos. Dicho recargo subía a 10.00 soles cuando se trataba de importaciones consideradas suntuarias, cuya lista se había restringido.

Junto con este decreto, se expidió otro facultando a la Superintendencia de Bancos a elevar los encajes mínimos que debían mantener los bancos respecto de sus depósitos con el objeto de limitar la expansión de estos y del crédito bancario, que había contribuido a la inflación.

Con estas medidas se dio un paso decisivo para eliminar el control de cambios y combatir la inflación. Los exportadores podían vender libremente un 35% de sus divisas, aumentando así sus ingresos en soles; los importadores podían adquirir en el mercado libre certificados para importar mercaderías no sujetas al cambio

oficial; el Banco de Reserva recibió 30 millones de soles para amortizar la deuda del Gobierno contraída en solo tres meses, mientras duró el sistema; se contuvo la expansión de circulante y de crédito; y se inició el camino de transición a un régimen de libertad completa de cambios y de importaciones, en forma gradual, para suavizar el brusco cambio del tipo oficial de 6.50 soles al tipo libre de alrededor de 15.00.

Este primer paso fue seguido en el mes de diciembre por otro, adoptado ya por el Gobierno siguiente, en virtud del cual se elevó el porcentaje de certificados otorgado a los exportadores al 55% del valor total (en lugar del 35% del valor deducidos los derechos, o sea, el 29% del valor total); se reservó el 45% restante para importaciones de alimentos y medicinas, y gastos del Gobierno; se formuló una importante lista de mercaderías cuya importación era prohibida; se suprimió el requisito de licencia para importar; y se suprimió, también, el recargo de 3.50 soles cobrado en el régimen anterior.

Este segundo paso se acercó ya mucho a la meta perseguida, pero en la práctica resultó que el porcentaje de certificados era bajo para las importaciones que debía satisfacer, mientras el porcentaje de divisas al tipo oficial era excesivo. Por esta razón, la cotización del dólar libre subió mucho, y mientras hubo acumulación de divisas al tipo oficial, o sea, en el Banco Central de Reserva, lo que significó aumento del circulante y del crédito bancario, reforzando así la presión sobre el tipo de cambio libre. Este, que era de 15.00 soles en el año 1948, subió a 18.00 en marzo de 1949 y llegó a pasar de 20.00 soles en julio del mismo año (llegando hasta 22.00 soles). Pero en ese momento se elevaron los encajes mínimos de los bancos, se interrumpió el crecimiento del circulante y la subida se detuvo, bajando después el tipo de cambio.

En el mes de agosto de 1949, se dio un nuevo paso, a saber: dejar a los exportadores la libre disposición, como certificados, del 100% de las divisas denominadas «excedentes» (esterlinas y pesos argentinos), **así como las provenientes de la exportación de minerales**, permitiendo también que se importaran con ellas las mercaderías de la lista de prohibiciones. Con estas medidas, el tipo de cambio bajó y **en el mes de noviembre se dio el paso final de extender a toda clase de divisas, incluso dólares, el mismo régimen de 100% de certificados de libre negociación**, si bien no se podía importar con esas monedas las mercaderías prohibidas. Al terminar el año 1949, el dólar se cotizaba ya a 16.00 soles, con un notable mejoramiento respecto de los siete primeros meses del año, que fueron de continua subida.

Con el régimen establecido en noviembre de 1949 quedó suprimido el tipo de cambio de 6.50 soles por dólar, efectuándose desde entonces todas las importaciones al tipo que obtiene el certificado en el mercado libre sin

necesidad alguna de solicitar licencia. La lista de mercaderías de importación prohibida con monedas «duras» fue reduciéndose en el año 1950, en vista del mejoramiento de la situación, sobre todo a raíz del auge de nuestras exportaciones por la iniciación de la guerra de Corea en junio de 1950.

Las variaciones experimentadas en este período por los índices considerados fueron las expuestas en el cuadro 5.

Cuadro 5
Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1948-1949

Año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio	
				Oficial	Libre
1948 (diciembre)	1,075	162	374	6.50	14.05
1949 (junio)	1,169	155	430	6.50	18.19
1949 (diciembre)	1,173				

Se aprecia que la expansión del circulante tuvo lugar solo en el primer semestre del año 1949, estabilizándose después.

La «experiencia de 1950-1960»

El sistema vigente hasta el 16 de mayo del presente año fue terminado de establecer en el mes de noviembre de 1949, o sea, hace ya cerca de 11 años, después de un período de transición que comenzó en setiembre de 1948. Sus características principales eran las siguientes:

1. **Los exportadores entregaban al Banco Central de Reserva la totalidad de las divisas, recibiendo a cambio de ellas certificados libremente negociables en el mercado.** Estos certificados debían ser vendidos dentro de un plazo que ha variado en 15 días, que es el que regía al final, para prevenir una posible retención de ellos. La existencia de certificados tenía por objeto impedir la evasión de divisas procedentes de las exportaciones.
2. **Estos certificados se empleaban para pagar importaciones, sin requisito alguno de licencia u otro.** Además, podían utilizarse previa autorización del Ministerio de Hacienda para el pago de utilidades, servicios técnicos, etc. En la práctica, se utilizaba para estos fines alrededor del 10% del total, pues muchos de estos gastos se pagaban con giros del mercado libre, ya que su cotización era muy poco superior a la de los certificados.

3. **Al lado del mercado de certificados, alimentado por las exportaciones, existía el mercado enteramente libre de giros**, que era alimentado por los ingresos de capitales, gastos de turistas, diplomáticos, etc. Esta clase de ingresos tenía una gran importancia, ascendiendo aproximadamente a una tercera parte del ingreso de las exportaciones, o sea, a una cuarta parte del total. Las divisas libres podían emplearse irrestrictamente, incluyendo el pago de importaciones, de modo que había bastante comunicación entre ambos mercados, por lo cual las cotizaciones eran muy vecinas: en 1958, a pesar de la presión sobre el cambio, la diferencia fue solo de 10 centavos de sol por dólar.
4. **Las autoridades monetarias han ejercido estricto control sobre el volumen del crédito privado** por medio de: los encajes o reservas que deben mantener los bancos comerciales respecto de sus depósitos; de fuertes multas (18%) a los que incurrían en déficit de encaje; y de la tasa de redescuento del Banco Central, que ahora es de 9%.
Como se ve, **el único control que se ejercía era el control indirecto financiero sobre el crédito bancario**, aparte del control que significaba la existencia misma del certificado, que no permitía el empleo de las divisas sino para importaciones y servicios autorizados. Desde luego, la eficacia del control crediticio depende del grado de expansión del medio circulante por otras causas, especialmente préstamos al Gobierno y a los bancos de fomento (Agro-Pecuario, Industrial y Minero), ya que esa expansión aumenta la caja de los bancos y sus posibilidades de préstamo.
5. **En el año 1958, se recurrió a una elevación selectiva de los derechos de importación específicos**, y nuevamente en 1959 a los derechos *ad valorem*. La finalidad ha sido doble: primero, dar mayores ingresos al Gobierno; segundo, desalentar cierto tipo de importaciones.
6. Con fecha 16 de mayo, se ha suspendido el régimen de certificados anteriormente descrito y, por lo tanto, el **sistema de cambio es completamente libre**, pudiendo los exportadores vender sus divisas cuando y como quieran. Con esto ha terminado hasta el último rezago de control y se han unificado los dos mercados de divisas que existían.

Durante estos diez años, el país ha atravesado por una serie de vicisitudes de origen interno, así como externo. Por lo que a esto último se refiere, hemos tenido la fuerte subida de los precios internacionales determinada por la guerra de Corea (1950-1951) y seguida por el reajuste de 1952-1953; y luego, un nuevo período de ascenso de las exportaciones hasta 1957 inclusive, seguido por otro descenso de los precios desde el segundo semestre de ese año hasta mediados de

1959, recuperándose luego, pero sin llegar todavía al nivel de 1957, que solo está sobrepasándose este año con creces. Por otro lado, hemos tenido períodos de fuerte expansión del medio circulante y otros de menor crecimiento. Lo sucedido con el tipo de cambio ha sido la resultante de estas dos fuerzas, produciéndose en 1953-1954 una devaluación de 15.50 a 19.00 soles por dólar, y en 1958-1959 a 27.70 soles, o sea, una **subida de 84% en total en nueve años**.

Etapa 1955-1953

La guerra de Corea determinó un brusco aumento del valor de las exportaciones (de 155 millones de dólares en 1949 a 253 millones en 1951, o sea, de 63%), para bajar después en 1952 y 1953, año en el cual fueron 222 millones, o sea, 12% menores que en 1951. Mientras tanto, continuó el fuerte aumento del medio circulante, determinado entre fines de 1950 y mediados de 1951 por la gran afluencia de divisas y más tarde por el fuerte aumento de los préstamos del Banco Central de Reserva al Gobierno y también a los bancos comerciales. Como resultado de estos dos factores, el tipo de cambio comenzó a desmejorar en 1953, llegando en febrero de 1954 a 22 soles por dólar. En ese momento intervino el Gobierno para disminuir el ritmo de sus inversiones y elevar los encajes bancarios. Con esta medida, el tipo de cambio bajó en febrero a 19.30 y luego a 19.00 soles, siendo auxiliado por la recuperación de las exportaciones en el mismo año.

En el cuadro 6, se muestra la variación de los principales índices en este período.

Cuadro 6
Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1949-1953

Año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio
1949	1,173	155	430	13.50 ⁽¹⁾
1950	1,334	194	482	14.85
1953	2,081	222	619	20.00 ⁽²⁾

Notas

⁽¹⁾ Promedio ponderado del tipo de cambio oficial y del libre.

⁽²⁾ Diciembre.

Tomando como punto de partida el año 1950, o sea, después de que había pasado un año desde el fin del período de transición del control de cambios a la

libertad, resulta que en **los tres últimos años siguientes el medio circulante aumentó 56%, las exportaciones solo 14%** (pasando por un máximo en 1951), **el coste de vida subió 28% y el tipo de cambio 34%**. La devaluación producida en 1953-1954 se debió así a que el crecimiento del medio circulante fue muy superior al de las exportaciones, rompiéndose el equilibrio, y en la misma forma tuvo que subir el coste de vida.

Desde muchos meses antes a esta devaluación, el que esto escribe venía advirtiéndolo lo que tenía que suceder a causa de esa exagerada expansión interna. A mediados del año 1953, reiterando estas advertencias con motivo de preparar el estudio «La historia monetaria del Perú en el presente siglo, 1900-1953», manifestamos que después de tres años de relativa estabilidad se dejaba sentir nuevamente una presión sobre el tipo de cambio por esta causa y que la situación exigía gran prudencia del Gobierno para mantener el equilibrio de sus gastos, así como moderación en el sector privado para no perder la estabilidad que ya se veía amenazada. Los hechos confirmaron muy pronto este temor.

Etapa 1954-1957

El año 1954 fue un año de estabilización en todo sentido, porque el medio circulante aumentó mucho menos que en los años anteriores (9.4% contra 15.7% en 1953, 15.2% en 1952 y 17.0% en 1951); así mismo la expansión crediticia fue moderada (7.1% contra 12.7%, 27.9% y 30.9% en los tres años anteriores). El siguiente año, 1955, también hubo moderada expansión del medio circulante (5.8%) y fuerte de los créditos bancarios (19.4%), pero las exportaciones se recuperaron del descenso tras la guerra de Corea. En esta forma, se mantuvo un equilibrio aproximado, manifestado por la estabilidad del tipo de cambio en estos tres años (1954-1956) y por la moderada subida del índice del coste de vida.

En el segundo semestre del año 1956 se volvió a presentar un aumento muy fuerte del ingreso de divisas, debido principalmente al aumento de las exportaciones de minerales. Repitiendo el proceso de 1950, pero en menor escala, el Banco Central, en lugar de dejar apreciar el sol, compró el exceso de divisas para mantener el tipo a 19.00 soles, provocando así un fuerte incremento del medio circulante, ya que se adquirió más de 20 millones de dólares. A esto se agregó que en ese año se presentó un fuerte desequilibrio de las finanzas públicas, que motivó préstamos muy grandes del Banco Central al Gobierno, después de tres años en los cuales habían aumentado relativamente poco. Por estas dos razones, **el circulante aumentó en 1956 casi 24%, en su mayor parte en el segundo semestre**

del año, y esto desestabilizó por completo la situación, sembrando las semillas de la devaluación que había de producirse poco más tarde, aun cuando aparentemente había una situación de bonanza.

En el año de 1957 continuó el desequilibrio de las finanzas públicas, así como fuertes préstamos a los bancos comerciales y de fomento. Todo esto hizo aumentar los préstamos del Banco Central en 948 millones de soles (45%), lo que significó una expansión excesiva de circulante, que se superpuso a la del año anterior. La presión de la demanda sobre el mercado de cambios aumentó y, como el ingreso de divisas no subió como venía ocurriendo en años anteriores, se presentó un fuerte desequilibrio de la balanza de pagos. A tal situación se hizo frente vendiendo las reservas acumuladas, las que bajaron así en ese año 31 millones de dólares, o sea, más de lo que habían subido en 1956, siendo evidente desde el último trimestre del año que no se podía sostener el tipo de cambio. Por ello, en enero de 1958 el Banco Central tuvo que retirarse del mercado, subiendo desde entonces dicho tipo.

El medio circulante aumentó en cuatro años 1,200 millones de soles (58%), en su mayor parte (873 millones) en 1956 y 1957 (cuadro 7). Los préstamos totales del Banco Central de Reserva subieron 1,432 millones (88%), de los cuales 800 millones fueron el aumento de los préstamos al Gobierno, 582 millones a los bancos de fomento y solo 52 millones a los bancos comerciales. En realidad, el aumento de los préstamos al Gobierno y el aumento total fue mayor en 100 millones a lo que indican estas cifras, pues tal cantidad se rebajó al revalorizarse las reservas monetarias del Banco Central en marzo de 1955, un año después de la devaluación del sol de 16.00 a 19.00 soles por dólar.

Cuadro 7

Medio circulante, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio, 1953 y 1957

Año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio
1953 (diciembre)	2,081	222	619	19.43
1957	3,281	330	773	21.65
Aumento	1,200	118	154	2.22

Nota

El tipo de cambio de 1957 es el que se estableció en febrero de 1958 al dejar de sostenerlo el Banco Central al nivel de S/ 19.00 con la venta de sus divisas. El tipo de cambio de 1953 es el del mes de diciembre de ese año.

En el mismo lapso, las colocaciones de los bancos comerciales al público aumentaron 1,936 millones de soles (59%) y los depósitos, 2,363 millones (63%). Ambos porcentajes son semejantes al aumento del medio circulante. El valor de las exportaciones subió de 222 a 330 millones de dólares, o sea, prácticamente un 50%.

Debe tenerse presente que el circulante habría aumentado más de no ser porque su expansión obligó a vender fuertes cantidades de divisas que neutralizaron, en parte, la expansión, si bien dejaron latentes las presiones inflacionistas, las que no se muestran en toda su magnitud en las cifras. Así, al comenzar el período en estudio, las reservas del Banco Central ascendían a 21 millones de dólares (diciembre de 1953) y en 1956 subieron a 46 millones, mientras que al terminarlo eran solo 10.6 millones (diciembre de 1957). El índice del coste de vida había subido en el mismo lapso de 619 a 773, o sea, 25%. El tipo de cambio se mantenía en 1957, sacrificando las reservas monetarias, lo que indicaba que ya no era real y que había un fuerte desequilibrio.

Etapa 1958-1960

Durante el año 1958 y los siete primeros meses del año 1959 continuó el fuerte déficit fiscal, el aumento del medio circulante y el desequilibrio de la balanza de pagos, de tal modo que en el mes de julio del último año el tipo de cambio llegó a subir hasta 31 soles por dólar, a pesar de que el Banco Central había agotado sus disponibilidades y utilizado 23 millones de dólares de los préstamos de estabilización obtenidos en el exterior (Fondo Monetario Internacional y Export Import Bank). En ese momento, cambió el gabinete y la política económica, terminándose los préstamos del Banco Central al Gobierno, lo que restableció la confianza pública. Los ingresos de divisas aumentaron fuertemente por esta razón y por la recuperación de las exportaciones, de tal modo que los restantes meses del año el Banco Central pudo recobrar 31 millones de dólares, o sea, la mitad de lo que había perdido en los 18 meses anteriores, y el tipo de cambio bajó, estabilizándose en 27.70 soles por dólar. En la misma forma, el coste de vida, que había subido 15% hasta agosto, prácticamente se estabilizó.

Cuadro 8
Medio circulante, exportaciones, coste de vida, tipo de cambio y disponibilidad neta de divisas, 1950-1960

Año	Medio circulante (millones de soles)	Exportaciones (millones de dólares)	Coste de vida	Tipo de cambio	Disponibilidad neta de divisas del Banco Central ⁽¹⁾
1950	1,334	194	482	14.85	24.6
1951	1,561	253	530	15.08	23.0
1952	1,798	239	567	15.43	27.8
1953	2,081	222	619	16.85	20.8
1954	2,274	248	652	19.39	28.5
1955	2,408	271	683	19.00	25.7
1956	2,977	311	720	19.00	41.7
1957	3,281	330	773	19.00	10.6
1958	3,566	291	835	23.30	- 5.3
1959	4,725	314	941	27.45	8.3
1960 (julio)	5,063	420 (estimado)	1,016	27.30	32.8

Nota

⁽¹⁾ Excluyendo el oro intangible y el aporte de oro al Fondo Monetario Internacional.

En el presente año de 1960, ha continuado este proceso de estabilización marcado por el equilibrio de las finanzas públicas, el superávit de la balanza de pagos, la estabilidad del coste de vida y la del tipo de cambio. Si bien la balanza de pagos activa ha determinado desde los últimos meses del año pasado un fuerte aumento del medio circulante, este ha sido neutralizado, primero, por la absorción de los déficits de encaje que tenían los bancos comerciales y, más recientemente, por el establecimiento de un encaje de 100% al aumento de los depósitos por encima del nivel alcanzado al 22 del mes de abril, con lo cual se dificulta la continuación de la expansión crediticia que haría peligrar el proceso de estabilización.

Lima, diciembre de 1960

5. Macroeconomía y desarrollo¹

Presentación

El presente libro es el conjunto de conferencias que integraron el cursillo que, sobre «Macroeconomía y desarrollo», dictó el ingeniero Rómulo A. Ferrero en la Cámara de Comercio de Lima, a fines de 1967.

Al inaugurar este cursillo, el presidente de la Cámara de Comercio de Lima, señor Enrique Novak, pronunció las siguientes palabras:

La Cámara de Comercio de Lima tiene el propósito de llevar a sus miembros exposiciones de materias del campo legal, tributario, laboral, económico y comercial presentadas por expertos en los respectivos campos, y contribuir así al caudal cada vez creciente de conocimientos que la vida moderna exige a los que desempeñan funciones directivas en la economía. El tema de esta nueva serie de conferencias que nos brindará el ingeniero Rómulo Ferrero es macroeconomía, con especial aplicación al desarrollo.

Como ustedes saben, se trata del método analítico moderno en la economía, que se ocupa de datos globales, de datos en conjunto de la economía, en contraposición a datos individuales y particulares. La macroeconomía se ocupa de la visión global completa del conjunto económico, de sus formas y su funcionamiento, más bien que de sus fases individuales. Así, estudia el nivel general de precios, más bien que precios de un producto particular; el

¹ Texto tomado de la publicación con el mismo título, de la Cámara de Comercio de Lima (en la carátula se anota lo siguiente: «Cursillo dictado en la Cámara de Comercio de Lima, en octubre de 1967»).

ingreso nacional, más bien que el ingreso individual; el producto nacional, más bien que el producto de una sola firma o individuo, el empleo total, más bien que el empleo de una fábrica particular. Los conocimientos que proporciona la macroeconomía no se limitan a dar nociones teóricas interesantes de la economía, pues la información que suministra constituye instrumento de uso cada vez más difundido en la formulación de concretas políticas fiscales y monetarias; de ahí su importancia para los hombres sobre cuyos hombros reposa la dirección de la economía del país, y de ahí nació la idea de solicitar al ingeniero Rómulo Ferrero una serie de conferencias que abarquen esta materia en forma completa.

El ingeniero Ferrero no necesita presentación de clase alguna. Exministro de Estado, profesor universitario por muchos años, conferencista, publicista, miembro del Directorio del Banco Central de Reserva. El nombre del ingeniero Ferrero no solo es vastamente conocido en el país, sino que ha traspuesto la frontera del Perú y se le considera muy merecidamente como uno de los más notables economistas de América Latina.

La Cámara de Comercio de Lima se honra en contarle desde hace casi veinte años como su asesor económico. En el curso de esos años, no solo ha cumplido cabalmente con las funciones propias de la asesoría, sino que ha realizado una brillante labor, que llamaremos de magisterio, a través de los editoriales que escribe semanalmente en nuestros boletines, los cuales se distinguen por su rica información, por su claridad expositiva y su sana y certera orientación económica. Con mucho agrado invito al ingeniero Rómulo Ferrero a dar comienzo a su conferencia.

Primera conferencia

El producto nacional bruto

Producto nacional bruto - Dificultades conceptuales, metodológicas y estadísticas para estimarlo - Tres puntos de vista o aspectos del PNB: composición u origen, distribución, utilización. Producto bruto interno o territorial - Producto nacional bruto - Ajuste por los términos del intercambio - Producto nacional neto a precios del mercado - Ingreso o renta nacional al costo de los factores - Ingreso personal - Ingreso personal disponible - Distribución funcional del ingreso - Consumo y ahorro o inversión - Separación entre los que ahorran y los que consumen - Consecuencias

En primer lugar, quiero agradecer al presidente de la Cámara de Comercio, señor Novak, las frases tan amables y generosas con las cuales me ha presentado ante este distinguido auditorio. Deseo manifestar, también, la complacencia y, al mismo tiempo, el sentido de responsabilidad con los cuales me presento ante ustedes para tratar sobre estos problemas que hoy día ocupan la atención de todos.

El gran interés que existe por estas cuestiones de macroeconomía –cuyo campo ha definido tan exactamente el señor Novak– es una manifestación de cómo cambian los tiempos. El concepto público sobre esta cuestión ha evolucionado mucho, porque anteriormente, cuando se comenzaba a hablar de estos temas, parecía algo que estaba en las nubes y muy remoto de las realidades prácticas, mientras que hoy día nadie cree semejante cosa.

Ustedes conocen el esquema que he preparado –de acuerdo con la Cámara de Comercio– intentando cubrir aquellos campos que parecen más apropiados para una difusión. Naturalmente, el propósito de estas conferencias no es entrar en gran profundidad ni en gran tecnicismo, sino simplemente divulgar los conceptos principales, que muchas veces no están al alcance de las personas que por sus mismas ocupaciones no han tenido tiempo de dedicarse al estudio detenido de estas materias.

El tema de esta primera conferencia y de la siguiente es el producto nacional bruto (PNB) o –como se dice hoy en día– las cuentas nacionales. Esta es la introducción obligada al estudio de la macroeconomía, porque da una visión panorámica de lo que es la economía de un país en su conjunto, en sus distintos aspectos.

Como ustedes saben, el PNB está constituido por el valor de la producción de bienes y servicios económicos que se obtiene en un país en un período determinado, lapso que por convención se ha aceptado que sea un año. La definición del PNB es muy vasta, pero, cuando se adentra un poco en lo que ella significa, se

comienza a percibir que no es tan fácil determinar este producto, porque existen dificultades de carácter conceptual, metodológico e informativo o estadístico. Por ejemplo, en el caso de las primeras, todos comprendemos muy bien que dentro del producto bruto tienen que incluirse aquellos bienes y servicios que se venden, pero existen otras cosas que no entran al mercado, aunque deben estar incluidas en el producto bruto. Se plantea así una cuestión de concepto sobre qué es lo que debe incluirse dentro de este producto bruto. Voy a citar algunos ejemplos: uno de ellos es el trabajo de las mujeres que son amas de casa. ¿Debe considerarse si tiene un valor para los fines del producto bruto? Adelantaré que la estructura económico-social de un país influye en esto, porque cuando la mujer no trabaja fuera de su casa, sino en ella, no aparece dentro del producto bruto el valor de los servicios que está ejecutando, pero cuando la economía de un país se desarrolla y la mujer trabaja fuera de su casa, entonces necesita a alguna persona que venga a hacer todos los trabajos que ella hacía (cocinar, limpiar, lavar, etc.), por los cuales hay que pagarle. Entonces sí aparece el valor de estos trabajos dentro del producto bruto. Esto es un problema de orden conceptual que se ha resuelto convencionalmente no considerando para el PNB aquel trabajo que realizan las mujeres en su casa.

Otro problema de carácter conceptual es el del alquiler o renta de las casas ocupadas por sus mismos propietarios. Durante mucho tiempo, los estimados nacionales del producto bruto no incluían la renta o alquiler virtual —o, como se dice ahora, en un término tomado del inglés, el alquiler imputado— de la casa que ocupa su propietario. Desde los últimos años sí se considera y el concepto del producto bruto engloba este alquiler, aumentando en consecuencia. Estas son dificultades de tipo conceptual y, como ellas, podría haber muchas más, sobre todo en países menos evolucionados.

Hay dificultades de carácter metodológico, por ejemplo, cuando se considera cómo debe valorizarse los precios de ciertos productos que no entran en el mercado. Es el caso de aquellos agricultores que consumen una gran parte de lo que producen (pequeña agricultura, dedicada fundamentalmente al autoconsumo). ¿Entonces, cuál es el precio que debe tomarse? No debe tomarse el costo, porque la mayor parte del costo (la tierra y el trabajo) pertenece al agricultor. Esto se ha resuelto tomando el precio de mercado al cual se podría vender este producto. Esta es una dificultad de tipo metodológico. Y, como ella, también lo es estimar el valor del alquiler imputado: si se calcula en función de lo que costó construir la casa, o por lo que podría alquilarse si su propietario se mudara a otra.

Finalmente, hay dificultades de tipo estadístico e informativo, porque en ningún país —y menos en uno donde la estadística y la información no están muy

desarrolladas— es posible tener datos sobre todos los bienes y servicios que son materia de transacciones, o que se producen dentro de la economía. Por ejemplo, en el Perú tenemos una parte muy considerable de la población que vive con una participación escasa en los cambios monetarios. Es la población que vive en las comunidades o en las grandes haciendas de la sierra, y que prácticamente no realiza esos cambios monetarios. También hay población que sí entra en la economía monetaria, pero cuya producción es muy difícil controlar. Esto sucede principalmente en el caso de los servicios, que comprenden desde los de transporte hasta los de barbería, lustrabotas, gasfitería, etc. Es algo que no se puede precisar, y es necesario llegar por un sistema de aproximaciones o estimados acerca de lo que es. Por consiguiente, en ningún país —y mucho menos en un país de las características del nuestro— los estimados del producto bruto pueden tener una gran exactitud, incluso podría decirles que hay estudios sumamente serios, como el de Morgersten, en los cuales se demuestra que, aun en los Estados Unidos —donde hay mayor riqueza de informaciones y una economía totalmente monetaria—, los márgenes de error o de aproximación, como se prefiera decir, son muy variables y muy grandes; y hay diferencias bastante apreciables entre la realidad y lo que dicen las cifras.

He procurado dar una idea de lo que significa el producto bruto, pero no por ello debemos pensar que tiene un carácter de exactitud, lo cual sería equivocado. Empero, cabe agregar que si el producto bruto se calcula siempre en la misma forma, con los mismos conceptos, por los mismos métodos y con las mismas bases, se puede ver cómo va evolucionando y sí puede utilizarse, porque los márgenes de inexactitud resultan siendo permanentemente más o menos lo mismo. Puede entonces un país saber si crece y cuánto crece su producto, cómo cambia y en qué forma su composición, su utilización, etc.

Sobre el mismo tema quisiera agregar que el producto bruto, o sea, la producción económica de un país, puede considerarse desde tres puntos de vista diferentes, que constituyen también tres distintos sistemas de estimarlo o de calcularlo. El primero de ellos es la **composición u origen** de este producto por la actividad económica de la cual procede. Según la clasificación de Colin Clark, hay las actividades **primarias**, que son fundamentalmente la agricultura, la pesquería, la minería. Luego, están las actividades **secundarias**, o sea, aquellas que transforman los productos de las primarias y que fundamentalmente vienen a ser la industria manufacturera, la industria de la construcción, etc. Finalmente, hay otra parte formada por ese enorme conjunto que no produce cosas tangibles (bienes), sino servicios, y que van desde la electricidad y la calefacción hasta el transporte, la banca y los servicios que presta el Gobierno; son las actividades **terciarias**.

Esta es una forma de apreciar y estimar la producción económica nacional o el producto, pero hay que tener en cuenta que no todo lo que se produce dentro de un país en el curso de un año debe figurar dentro del producto bruto, porque hay bienes finales que llegan al consumidor o a ser materia de capitalización, y hay bienes que son simplemente etapas **intermedias** en el proceso y que, por lo tanto, no deben considerarse, porque vendrían a duplicarse en el valor final. Para estimar el valor del producto bruto es necesario así escoger uno de estos dos caminos: valorizar simplemente el producto final de cada actividad o, lo que es mucho mejor, el valor agregado por cada actividad a lo que viene recibiendo de todas las demás. Es decir, lo que ella realmente produce, descontando lo que recibe —que es lo que se llama hoy día aun en lenguaje corriente los insumos—. Pongamos por caso una tela: no se puede tomar como parte de la producción económica nacional la suma del precio o valor de la fibra de algodón, del hilado, del tejido o la tela terminada y de la confección que con ella se haga, porque evidentemente se entraría en duplicaciones. Es necesario ir agregando los valores que cada una de estas actividades ha puesto, descontando los insumos que ha tenido. Tales valores vienen a ser los ingresos que han recibido los elementos que ha utilizado, los cuales son fundamentalmente **remuneraciones, intereses, alquileres** y, finalmente, lo que es el residuo de la actividad económica, o sea, la **utilidad**. Se conoce como residuo porque carece de predeterminación, pero no porque le falte importancia, puesto que el móvil de todo es la utilidad del empresario.

Hemos visto, pues, la composición de la producción que es solo un aspecto del producto bruto. Es muy interesante, desde luego, saber cómo está compuesto y cómo va variando con el tiempo, pero más interesante aun es conocer la **distribución** de este producto bruto, o sea, cuánto reciben los distintos sectores de la población. Esto se expresa por lo que se denomina la **distribución funcional del ingreso**, porque en última instancia todo el valor de la producción representa un ingreso para la población que la ha producido. Dicho en otras palabras: lo que es gasto y elemento de costo para el productor, es ingreso para los elementos que él ha utilizado, para los distintos factores de producción. Cuando el productor de tejido paga el algodón, un salario o el interés, significa un ingreso para el productor del algodón, para el obrero y para el banco que le ha prestado el capital.

Es, pues, muy importante conocer la distribución funcional del ingreso, que se divide en último análisis entre el trabajo y el capital (o propiedad). Claro que se admiten subdivisiones, porque dentro del trabajo hay dos categorías separadas: el trabajo dependiente y el trabajo independiente; y en cuanto a la remuneración del capital, existen los elementos clásicos del **interés** (que es por el capital financiero

que ha pedido prestado), la **utilidad** que deriva el empresario (que es en parte su propio trabajo) y, además, el **alquiler** de la tierra o edificios. Estos son los distintos elementos que componen la distribución funcional de la renta: remuneraciones de los trabajadores dependientes, ingresos de los productores independientes, intereses, renta predial y utilidades. Estamos analizando así el segundo aspecto de la renta económica o del producto bruto, y conviene recordar que, en los países donde más se cuenta con estadísticas y más se ha refinado el sistema, esta es la forma principal de calcularlo. Con ella hasta se puede llegar a precisar cuál es el ingreso de todas las personas que habitan ese país, el que está controlado en distintas formas: por el impuesto a las rentas, por la seguridad social, etc.

Finalmente, tenemos un tercer aspecto del producto bruto, la **utilización** que de él se hace, o sea, el gasto, lo que también es muy importante, porque naturalmente se produce para consumirlo en algo. Este gasto comprende dos grandes sectores: el gasto de **consumo** y el gasto de **inversión**. El primero consiste en aquellos bienes y servicios que satisfacen de inmediato las necesidades de la población del país, y que van desde los alimentos hasta la ropa, el alquiler de la casa o el del transporte que se utiliza. Pero en la economía moderna hay una parte de la producción que no se consume, sino que se destina a una producción posterior, esto es la inversión, o sea, el capital que se invierte. El capital consiste en aquellos bienes producidos que se utilizan en una nueva producción y que van a prestar sus servicios durante muchos años. Vemos, pues, que la distribución del producto en cuanto a su utilización tiene dos grandes sectores: el sector del consumo y el sector de la inversión, siendo considerablemente mayor la proporción del consumo que la proporción de la inversión. Debe, además, distinguirse en cada uno de estos dos campos aquello que corresponde al **sector privado**—que es la gran mayoría—y aquello que corresponde al **sector público**.

Ahora bien, hemos explicado en una forma simple lo que es el producto bruto. Pero un país no vive aislado del mundo, sino en relación con el resto de países, con los cuales lleva a cabo una serie de transacciones. Esto introduce algunas complicaciones en el estimado de las cuentas nacionales y del producto bruto y sus derivados. Además, existen otros elementos que es necesario descontar para llegar del producto bruto a lo que verdaderamente interesa, que es el producto neto, o lo que se llama el **ingreso o renta nacional**. Todo esto se encuentra condensado en el cuadro 1, tomado de la publicación del Banco Central de Reserva del Perú que se llama *Cuentas nacionales del Perú, del período 1950-1965*.

Cuadro 1
Relaciones entre principales agregados de ingreso y producto, 1950 y 1963
(en millones de soles a precios corrientes)

	1950	1963
Producto bruto interno	15,860	80,519
Menos: pagos netos por factores al exterior	283	1,809
PNB	15,577	78,710
Menos: provisión para consumo de capital	652	4,724
Producto nacional neto	14,925	73,986
Menos: impuestos indirectos	935	8,264
Más: subsidios	205	1,735
Ingreso o renta nacional	14,195	67,457
Más: pagos de transferencia a personas	220	3,767
Menos: impuestos a las utilidades	903	3,196
Menos: utilidades no distribuidas	715	4,028
Ingreso personal	12,791	64,000
Menos: contribuciones al seguro social	45	1,307
Menos: otros impuestos personales	161	927
Ingreso personal disponible	12,591	61,766

En primer lugar, figura en este cuadro 1 el **producto bruto interno** (PBI), llamado también producto bruto territorial, o sea, el valor de la producción de bienes y servicios que se obtiene dentro de un país determinado. Empero, en una economía abierta a las relaciones con el resto del mundo no todos los factores que se emplean en la producción son de propiedad de ese país, porque ha recibido inversiones del exterior que también deben tener su retribución, que hay que enviar al exterior. Tal es el caso de las utilidades de los capitales que se han invertido en el país, las amortizaciones, el pago de los técnicos que han venido del exterior y así sucesivamente. Por otra parte, el país puede haber invertido en el exterior y tener ingresos por esa razón. En los países subdesarrollados, naturalmente, más es lo que hay que pagar por este concepto que lo que se recibe; de allí que en nuestras cuentas nacionales, ustedes verán, en el cuadro 1, que el producto bruto nacional es igual al PBI menos «pagos netos por factores al exterior», que es la diferencia entre lo que hay que enviar por ese concepto y lo que se recibe. En cambio, en la publicación oficial de las Naciones Unidas sobre cuentas nacionales, ustedes verían la definición a la inversa, pues el producto interno comprende los pagos

netos de factores del exterior. Ello sucede porque se ha pensado en países que han invertido más de lo que han recibido, y por lo tanto el pago neto para ellos es positivo y, en lugar de ser una sustracción del producto interno, es una adición.

Volviendo a nuestro caso, tenemos primero el **PBI** (lo que se produce en el territorio del país), del cual hay que deducir los pagos netos por factores al exterior para llegar a lo que se llama el **PNB**. Hay una complicación adicional, que no figura en este cuadro, pero que es necesario mencionar porque ya hoy día es conocida, sobre todo en América Latina, que fue donde primero se introdujo este concepto debido a los trabajos realizados por la Comisión Económica para la América Latina (Cepal). Esta complicación consiste en que un país que tiene una proporción muy apreciable de su producto bruto que proviene del comercio exterior, con exportaciones que son fundamentalmente de productos primarios, está sujeto a fluctuaciones fuertes en los precios de estos productos de un año a otro. Además, lo que es más importante, experimenta variaciones en el poder de compra de estas exportaciones con relación a las importaciones, o sea, variaciones en lo que se llama «los términos del intercambio», que consisten en la relación existente entre el valor unitario de las exportaciones y de las importaciones. Por ejemplo, si un país como el Perú tiene una quinta parte de su producto bruto constituida por las exportaciones que salen al exterior y a cambio de las cuales obtiene importaciones, y de un año a otro la relación del intercambio mejora 15% (por ejemplo, en Chile, debido a la gran subida del cobre), se va a poder importar del exterior 15% más que antes con la misma cantidad de exportaciones. Por lo tanto, el producto real de ese país va a aumentar en el resultado de multiplicar el 20% de las exportaciones por el 15% de su mayor poder adquisitivo, o sea, en 3%. Así, por efecto de la variación en la relación del intercambio, esta economía abierta tiene un aumento, no en su PBI ni en su PNB, sino en este producto bruto nacional ajustado por los términos del intercambio. Y esto es una variación muy importante, porque, tal como veremos en el caso del Perú, en los últimos años ha habido una mejora de los términos del intercambio que ha motivado que el producto real del país haya aumentado mucho más que el producto interno debido a que subió el precio del cobre, de la harina de pescado, de la plata, etc., y se pudo importar más.

Como decía al comenzar, el PNB –si queremos corregido por la relación de los términos del intercambio– no puede consumirse totalmente; no puede considerarse como una adición neta, por cuanto para producirlo ha sido necesario utilizar un capital que se ha desgastado. Por ello, es necesario deducir de ese PNB –y si se quiere, ajustado por la variación de los términos del intercambio– la depreciación

del capital y así se tiene el **producto nacional neto**. Pero todavía tenemos que dar un paso más. Ese producto nacional neto se computa **siempre a los precios que tienen los bienes y los servicios en el mercado**, pero los precios en el mercado son afectados por dos elementos que alteran su verdadero valor o, si se quiere, su verdadero costo y que actúan en sentido opuesto. Uno está constituido por los impuestos indirectos (aumento de los precios debido a una participación que está tomando el Gobierno) y el otro son los subsidios (cuando el Gobierno está pagándoles a los productores o a los vendedores para que puedan vender los productos a un precio menor que el de su costo). Entonces, del producto nacional neto a los precios del mercado es necesario deducir los impuestos indirectos, que lo aumentan, y agregarle los subsidios, que lo disminuyen. Así llegamos al ingreso nacional, llamado también **renta nacional**, al **costo de los factores**, o sea, lo que verdaderamente recibe la población productora del país que ha sido ocupada en la producción.

Recapitulando, la producción de bienes y servicios llevada a cabo dentro del país es el PBI; de esto hay que deducir lo que se debe (en neto) al exterior por factores que nos han enviado, sea capitales invertidos, sea servicios técnicos, etc., para tener el PNB. Este hay que corregirlo por la variación de los términos del intercambio para tenerlo reajustado; después hay que deducirle la depreciación del activo fijo del capital que se ha empleado para llegar al producto nacional neto a precios de mercado, que debe ser corregido por deducción de los impuestos indirectos, que se agregan al precio, y de los subsidios, que lo han disminuido. Así tendremos la renta nacional o el ingreso nacional al costo de los factores. Esta es una primera parte del cuadro 1.

Pero es necesario continuar, porque no todo este ingreso nacional queda a disposición de los consumidores, de la población en general. Tal como indica el cuadro, una parte del ingreso nacional está constituida por las utilidades de las empresas que no son distribuidas y otra parte es transferida al Gobierno en la forma de impuesto a las utilidades y complementario. Por consiguiente, del ingreso nacional neto o renta nacional hay que deducir los impuestos a la renta pagados por las sociedades (no por las personas), y las utilidades no distribuidas por ellas. De otro lado, hay que agregarle lo que se llama pagos de transferencias, que son fundamentalmente dos: los pagos del seguro social, ya sea por pensiones de invalidez, de vejez, de sobrevivientes; y otro rubro muy importante, que son los intereses de la deuda pública. Entonces, sustrayendo del ingreso nacional neto las utilidades no distribuidas y los impuestos a las utilidades, y agregando los pagos de transferencia, se llega al **ingreso personal**. Este es

el ingreso que realmente reciben las personas que componen la población del país, sean trabajadores independientes o dependientes, rentistas, empresarios o lo que sean. Pero tampoco esto nos lleva al final, porque de ese ingreso el Gobierno cobra los impuestos directos personales, a saber, el impuesto a la renta, el complementario, el impuesto al patrimonio, etc.; a su vez también le cobra las contribuciones al seguro social. De manera que el ingreso personal tiene que ser disminuido en esto para llegar al **ingreso personal disponible**. Existen, por tanto, una serie de etapas, que comienzan por el PBI, para llegar al ingreso personal disponible, que como ustedes pueden apreciar por este cuadro viene a ser aproximadamente un 75% o un 77% del producto bruto. Esto puede parecer algo complicado, pero creo que, sistematizado como está en este cuadro tomado de las cuentas nacionales del Perú y que corresponde a la clasificación oficial de las Naciones Unidas, es fácil de comprender.

Ahora bien, de esta presentación de las distintas definiciones del producto bruto y de todas sus consecuencias es conveniente que pasemos a continuación a un análisis de los tres aspectos que, según manifesté, podían considerarse, o sea, el de la **composición** de este producto, el de su **distribución** entre los distintos factores y el de la **utilización** o **gasto** del mismo. Hay otros cuadros que indican todos estos elementos. Vamos a comenzar, primero, por el cuadro 2, que nos indica la composición del PNB a precios constantes de 1963, por actividades económicas. Se presentan dos años, pero vamos a fijarnos simplemente en el último. Podemos ver que en 1964 (que fue el último año para el cual se dan datos aquí) la agricultura –comprendiendo la silvicultura, la ganadería y la pesca– constituyó prácticamente la quinta parte del producto bruto, descompuesta en 17.6% para agricultura, ganadería y silvicultura y 2.3% para la pesca; la minería 6%, la industria manufacturera casi 18%, la industria de la construcción 4.2%, la electricidad una muy pequeña fracción, la propiedad de vivienda 5.8%, los servicios del Gobierno 8.6% y otros (comercio, transporte, los distintos servicios, la banca, los servicios financieros de seguros, etc.) el 36.7%.

La composición del producto bruto varía de acuerdo con el grado de desarrollo y define lo que se llama la estructura económica de un país. Originalmente, todos o casi todos los países han sido fundamentalmente agrícolas, en épocas más o menos remotas. A medida que han avanzado en su proceso de desarrollo, se ha venido produciendo la aparición y el crecimiento de otras actividades, y la agricultura ha venido perdiendo importancia relativa. Como veremos más adelante, aun en el caso del Perú, la agricultura era hace 25 años casi un 40% y hoy día se ha reducido a la mitad, pues se han desarrollado otras

actividades, como la manufactura, pero fundamentalmente todos los servicios, principalmente el comercio y el Gobierno. En cambio, estas proporciones son muy distintas en otros países, por ejemplo, en algunos europeos de los cuales tengo aquí datos, si a ustedes les interesa. En Austria, la agricultura es el 14% y la industria manufacturera 28%; en Bélgica, la agricultura es solamente 6% y la manufactura es 30%; en Francia, la agricultura es 8%, la manufactura es 35%; en Alemania, la agricultura es apenas 4% y la industria manufacturera es 41%; en Italia la agricultura es 13% y la industria es 28% (es el país europeo cuya estructura económica ha cambiado más en los últimos 15 años). En el Japón, la agricultura es 12% y la industria es 28%. Pasemos al caso de los dos países más capitalistas: en Gran Bretaña, la agricultura es solo 3% del producto bruto y la industria es 36%; y en Estados Unidos, la agricultura es 4% y la industria es 31%. Por lo general, en América Latina la industria está alrededor del 24% y la agricultura del 20%. Ustedes habrán observado que lo que más aumenta en importancia dentro del producto bruto no es una actividad dedicada a producir bienes materiales, ni la industria, o la minería, sino los servicios. Ya en Estados Unidos, por ejemplo, y en otros países ricos, los servicios componen más de la mitad del producto bruto y de la renta nacional.

Cuadro 2
PNB a precios constantes de 1963, por actividad económica, 1950 y 1964
(en porcentajes)

	1950	1964
Agricultura, silvicultura y pesca	23.0	19.9
Agricultura y silvicultura	22.6	17.6
Pesca	0.4	2.3
Minería y explotación de canteras	4.5	6.1
Manufactura	13.6	17.9
Construcción	5.1	4.2
Electricidad, gas y agua	-	0.1
Propiedad de vivienda	8.7	5.8
Gobierno	8.8	8.6
Otros ⁽¹⁾	35.7	36.7
PNB	100.0	100.0

Nota

⁽¹⁾ Comercio, transportes, servicios, banca.

Pasemos, ahora, a lo que se refiere a la **distribución funcional**. En el cuadro 3 ustedes tienen la distribución entre los grandes grupos económicos. Ella indica que al **trabajo dependiente** le toca casi el 48%, que se divide en partes casi iguales entre obreros y empleados. Los **trabajadores independientes** (incluye los agricultores y después todos los que trabajan por su cuenta, desde profesionales hasta mecánicos) reciben 28%; la **renta predial** (dueños de bienes inmuebles rústicos y urbanos) el 6%; las **utilidades** de las empresas 15%, de las cuales el 4% es absorbido por los impuestos. Resumiendo, podemos decir que de las remuneraciones del trabajo dependiente (48%) más las de los trabajadores independientes (98%) se tiene un poco más de las tres cuartas partes del ingreso nacional para el trabajo. Importa subrayar esta proporción, porque en diversas oportunidades he leído comentarios manifestando el gran retraso del Perú, y como un síntoma de inferioridad se señala el que las remuneraciones del trabajo eran apenas el 40% o poco más del 40%. Esto entrañaba un gran error de concepto, porque no se consideraba sino el trabajo dependiente, y en el Perú, que todavía no es una economía muy capitalista, para emplear este término tan usado en el sentido de haber una gran separación entre los dueños de los bienes de producción y los trabajadores, la proporción es mucho menor. En cambio, la proporción del trabajo dependiente en las economías industriales desarrolladas varía entre el 65% y el 75%. Para el Perú, que tiene un estado de subdesarrollo y una tradición de vida comunitaria, con varios millones de habitantes que viven en un régimen donde no hay trabajadores dependientes, es lógico que tengamos un porcentaje mucho más bajo. Aun más, yo diría que, en un estado ideal de utopía, todos deberían ser trabajadores independientes, sin separación entre los que son dueños de los bienes de producción y los que solo tienen trabajo; todos deberían ser propietarios y empresarios. De modo que esa distribución es la que corresponde a una etapa de nuestra estructura económico-social, de nuestro desarrollo; pero, además, si vamos a las cifras, la remuneración total del trabajo dependiente e independiente es también de las tres cuartas partes del ingreso nacional. Ello significa que no es justa la imputación que se hace a veces de que la situación de pobreza del país se deba a que la propiedad o el capital esté absorbiendo una proporción excesiva del ingreso nacional. La proporción es la misma que se encuentra prácticamente en todos los países; y esto deseo subrayarlo porque es muy importante.

Cuadro 3
Ingreso nacional por tipo, 1950 y 1963 (en porcentajes)

	1950	1963
Remuneraciones	39.0	47.9
Obreros	21.3	23.0
Empleados	17.6	24.0
Ingresos de independientes	36.0	28.2
Agricultores	21.5	12.0
Otros	14.2	16.2
Renta predial	7.8	6.3
Utilidades de empresas	16.4	15.2
Utilidades contables	19.0	16.2
Impuestos a las utilidades	6.4	4.7
Utilidades sin impuestos	12.6	11.5
Intereses netos	1.1	2.4
Ingreso nacional	100.0	100.0

Finalmente, vamos a terminar con la utilización del producto bruto (cuadro 4). Fijándonos en el último año 1965, ustedes apreciarán que los gastos de consumo privado ascienden al 73%, los del Gobierno al 10%, la inversión bruta prácticamente al 25%. Naturalmente, ustedes observarán que todo esto pasa del 100%. La explicación viene al final del cuadro, pero, antes de llegar a ella, es interesante señalar que la inversión bruta –se llama bruta porque no se le ha deducido los gastos de depreciación– está formada por dos renglones muy diferentes. El primer renglón, que comprende dos rubros unidos (maquinaria y equipo, y nuevas construcciones) es el que se denomina **formación bruta de capital**. Es el capital que va a servir para una producción posterior; a él se agrega un elemento mucho menor, que es el aumento en las existencias, que puede ser de productos terminados o de productos intermedios. Todo esto constituye la inversión de un país. Los dos últimos renglones son los que revelan la importancia que tiene el hecho de que un país mantenga relaciones económicas con el resto del mundo, que sea una economía abierta. En el caso del año 1965, ustedes verán que, mientras el Perú exportó por valor de 20% del producto bruto, importó mucho más (28%), y es este exceso de las importaciones sobre las exportaciones el que explica que, si sumamos el destino final del gasto nacional, a saber, consumo tanto del sector público como del privado, e inversión bruta, se sobrepasa el 100%.

Cuadro 4

PNB, a precios constantes de 1963 por tipo de gasto, 1950 y 1963 (en porcentajes)

	1950	1965
Gastos de consumo personal	70.9	73.0
Gastos de consumo del Gobierno	9.9	10.2
Inversión bruta	20.4	24.6
Maquinaria y equipo	(8.1)	(12.7)
Nuevas construcciones	(10.0)	(10.5)
Aumento de las existencias	(2.3)	(1.5)
Exportación de bienes y servicios	15.2	20.4
Menos: importación de bienes y servicios	- 16.3	- 28.2
PNB	100.0	100.0

Si queremos simplificar este cuadro y hablamos solamente de consumo y de inversión, vemos que, en los 15 años que han sido estudiados detenidamente por el Banco Central, la inversión ha constituido el 24% y el consumo el 76%. Estas son proporciones muy satisfactorias, porque, como veremos después, se acepta hoy día que uno de los elementos más importantes para determinar el ritmo de crecimiento de la producción económica de un país es el coeficiente de inversión, o sea, la proporción de la producción económica de ese país que no se consume, sino que se destina a los gastos (en maquinaria, construcciones, etc.) que van a suministrar en años futuros una corriente continua de bienes y de servicios. Y se ha llegado a establecer –aunque también me estoy adelantando– la relación que existe entre el capital de un país en un momento determinado y su producto; es decir, la relación **promedio** capital-producto, que en inglés se denomina *capital-output ratio*. Y más interesante todavía que eso es lo que se llama la relación **incremental** entre el capital y el producto (*incremental capital-output ratio*, que se conoce por las siglas ICOR). En el caso del Perú, ha sido prácticamente de 3. Ello significa que, si durante un año determinado el Perú ha aumentado su inversión en 15%, como resultado de ese incremento el producto del país va a aumentar 5%, que es la relación 3 a 1 (**marginal o incremental**) entre la inversión y el producto.

Resta tratar de una cuestión muy importante, que proviene de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes. Si miramos las cosas globalmente (macroeconómicamente) desde el punto de vista del **ingreso**, la población de un país no consume todo el ingreso, sino solo una parte, y otra parte no la gasta, sino

la ahorra. De otro lado, del **gasto nacional** o global, una parte se emplea en bienes de consumo y otra parte en bienes de capital. Entonces, desde el lado del ingreso tenemos: consumo más ahorro igual a ingreso; y del lado del gasto tenemos otra vez consumo más inversión igual a ingreso. Naturalmente, el ahorro es igual a la inversión, tal la identidad básica que sentó Keynes, de la cual se desprenden una serie de consideraciones que veremos en el curso de esta conferencia.

Hay una separación neta entre la gente que ahorra y la que invierte, pero al final resulta una igualdad de las dos cantidades, lo que los economistas llaman *ex post*, o como diríamos *a posteriori*. *A posteriori*, el ahorro tiene que ser igual a la inversión —porque esta se financia con el ahorro— pero esto no es lo que está pasando durante el transcurso de la producción económica. Alguna gente ahorra y guarda para sí, otros invierten o también prestan directamente a un tercero. También hay casos en que la compañía guarda utilidades no distribuidas para invertir las, pero sin decirle a cada uno de los accionistas lo que va a hacer anticipadamente. En tal caso hay una disociación entre la gente que ahorra y la que invierte, pues las motivaciones son distintas. Ahora bien, la cantidad que se ahorra es función del residuo que queda después del consumo. El consumo es una función del ingreso, pues, a medida que la gente tiene un ingreso mayor, su consumo aumenta, pero menos que su ingreso, y entonces ahorra una proporción mayor. Esta proporción mayor debe ser invertida, y lo es, por los empresarios en función del consumo general de la población, que se está traduciendo en una demanda de bienes y servicios. Ello le da una expectativa de poder aumentar sus actividades y obtener así mayores utilidades.

Pero puede suceder, y de hecho sucede —y esta fue la tesis central de *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*—, que en determinado momento la gente ahorre mucho y no gaste todo lo necesario para absorber los bienes de consumo producidos. Ello trae como consecuencia una disminución de la inversión (para que llegue a realizarse *ex post* la igualdad entre lo que realmente se ha invertido y lo que se ha ahorrado), pero esta trae consigo una disminución de la producción económica. Se presenta así lo que se llama en economía «la paradoja del ahorro», que consiste en que en términos nacionales no pasa lo que sucede en términos personales: el que más ahorra está personalmente mejor, pero si se ahorra mucho puede suceder que esto provoque una contracción de las inversiones que se refleje en una contracción de la producción y una baja de nivel general de la producción económica. Así sucedió durante la época de la gran depresión económica mundial, que fue la que inspiró la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Estas son las relaciones que existen entre el ahorro, la inversión, el nivel de la producción económica y el nivel de la ocupación.

Segunda conferencia El producto nacional bruto

Producto nacional bruto a precios corrientes y a precios constantes - Comparaciones intertemporales e interestaciales - Evolución del producto nacional bruto en el Perú en el período 1950-1965

En el curso de la primera conferencia hice mención a los cuadros en los que figuraban los datos, indicando que se trataba de precios constantes y dije que posteriormente me iba a referir a este asunto. Uno de los usos y de los fines de computar la renta nacional es seguir su evolución en el curso de los años, hacer lo que se llama comparaciones intertemporales. Para ello es necesario tener en cuenta que los precios de los bienes y servicios no son uniformes en el curso del tiempo, sino que cambian. Y no solamente cambian en mayor o menor medida, sino que tampoco cambian todos en la misma proporción; hay niveles parciales que cambian en proporciones distintas, y aun pueden cambiar en sentidos opuestos. Por esto, al hacer comparaciones en el curso del tiempo, es necesario corregir los datos del producto a los precios del año respectivo (**o sea, a precios corrientes**) y ponerlos todos sobre una misma base de comparación a precios constantes de un determinado año, que es el que sirve de base y que periódicamente se va cambiando.

En las cuentas nacionales del Perú 1960-1965 se tomó como base los precios del año 1963 para tener uno bastante cercano. La corrección se hace deflacionando los precios de acuerdo con ciertos índices. Por ejemplo, se deflaciona los gastos de consumo de acuerdo con el índice de los precios de los bienes de consumo, a lo que llamamos corrientemente el coste de la vida. Se deflaciona los índices referentes a la inversión, de acuerdo con los índices de precios que se formulan para la maquinaria, los equipos y las construcciones. Se deflaciona las exportaciones, de acuerdo con el índice correspondiente, y así sucesivamente. En esta forma, ustedes tienen resultados como los que les voy a mencionar. Entre el año 1950 y el año 1965, el PNB a precios corrientes (esto es, del año respectivo) subió de 15,577 millones de soles a 114,722 millones, o sea, que subió aparentemente más de 7 veces. Pero, corrigiendo o deflacionando las cifras de cada año para reducir las a un mismo término de comparación, a los precios de 1963, el aumento real ha sido de 38,956 millones de soles a 88,501 millones, o sea, 2.3 veces más (en lugar de 7 veces). Ello indica que el nivel de precios se ha triplicado entre el año 1950 y el año 1965. Por ello, es necesario corregir este factor para poder saber cómo ha cambiado el producto y para seguir la evolución año tras año. En el caso del

Perú, esto viene a representar un aumento promedio de 5.6% por año, aunque naturalmente no ha sido uniforme, pues hubo años en que aumentó más que en otros, y ha habido también años en los que no ha aumentado nada.

Lo que nos interesa en realidad, más que el aumento del ingreso o del producto total, es el aumento per cápita, por persona (cuadro 5). La población ha aumentado en promedio en estos 15 años en 2.6%, aunque a ritmos diferentes (al principio del período aumentó en 2¼% y al fin del período en 3%). Por tanto, en promedio el producto bruto per cápita ha aumentado 3% por año (5.6% menos 2.6%). Junto con México y algunos países de Centroamérica, este es el coeficiente más alto de crecimiento del producto bruto en América Latina.

Cuadro 5
PNB, precios y población, 1950-1965

Año	PNB (millones de soles a precios corrientes)	PNB real (millones de soles a precios de 1963)	Población (en miles)	PNB real per cápita (a precios de 1963)
1950	15,577	38,956	8,069.5	4,828
1955	28,947	52,065	8,890.8	5,856
1960	55,518	64,175	10,125.4	6,338
1963	78,710	78,710	11,059.2	7,117
1964	95,481	84,852	11,399.2	7,444
1965	114,722	88,501	11,750.4	7,532

Quiero referirme, además, a otras comparaciones que son muy importantes y sobre las cuales es preciso hacer consideraciones para ponerlas en su justo nivel; son las comparaciones que se hacen entre países. Se suele decir que el ingreso o el producto bruto per cápita del Perú fue el año 1965 de 364 dólares, mientras que en la Comunidad Económica Europea (CEE) fue en promedio más de 1,000 dólares y en Estados Unidos más de 3,000 dólares. Estas comparaciones directas no tienen la exactitud que parece, porque se están comparando situaciones totalmente diferentes. En primer lugar, el poder adquisitivo de la moneda en cada país no está en la misma relación que los tipos de cambio (si un dólar costaba en años pasados S/ 27.00, lo que se podía comprar en el Perú con S/ 27.00 era más de lo que se podía comprar en Estados Unidos con 1 dólar). Hablando en conjunto—considerando servicios, alimentos y todo lo demás—, se podía comprar más, de tal manera que no procede hacer una comparación directa. Por esto, cuando se publican estos cuadros que son tan espectaculares, en que se clasifica a los países

en países muy pobres, países pobres, países medianos (poniendo los márgenes de separación: muy pobres de menos de 100 dólares; pobres hasta 300 dólares, medianos hasta 700 dólares, relativamente ricos hasta 1,000 dólares y muy ricos después), esto no tiene en realidad el valor que se le da. Habría que comparar el verdadero nivel de vida de cada país, pero la comparación de niveles de vida es muy compleja y difícil, porque los patrones de vida, los hábitos de consumo y aun las necesidades de los países son muy diferentes; el sistema alimenticio de un país, con igualdad de ingreso, es muy distinto del otro. Por ejemplo, en Estados Unidos hay una gran afición a comer alimentos muy ricos en proteínas y colesterol, que provoca una gran frecuencia de las enfermedades al corazón. En cambio, en Italia, por ejemplo, hay un gran consumo de alimentos farináceos, mucho mayor que allá, porque son los hábitos tradicionales del pueblo, y se consume mucho aceite, en lugar de grasas animales. Las necesidades en materia de vivienda son muy diferentes. Por ejemplo, en la costa del Perú son muy inferiores a las que hay en Estados Unidos. Aquí no llueve, no hay grandes fríos. La calefacción es inexistente e innecesaria. En materia de ropa, en el Perú no se usa paraguas, impermeables; entonces todo este tipo de necesidades es completamente diferente. Además, en un país donde la gran mayoría de la población vive en las ciudades, existe una serie de necesidades que, como han dicho los grandes economistas que han estudiado más esto (por ejemplo, el profesor Simon Kuznets de la Universidad de Pennsylvania), en realidad, son incomodidades y gastos que no representan ningún beneficio. Voy a poner dos casos extremos: el agricultor que trabaja su propia chacra en el campo puede vestirse de la manera más modesta que quiera y no tiene ningún gasto en transporte. Mientras tanto, el obrero que vive en la ciudad y que tiene que movilizarse, digamos desde Comas hasta una fábrica que se encuentra al otro extremo de Lima, tiene un gasto en transporte que figura dentro de la renta nacional, pero que no representa ninguna comodidad, sino todo lo contrario. Por tanto, las comparaciones entre países son sumamente difíciles de hacer y relativas.

Se ha hecho una serie de estudios al respecto. El más antiguo de todos fue realizado por un pionero mundial en esta materia, el profesor Colin Clark, quien inventó lo que él llamaba una unidad internacional, *international unit* (IU), que representaba originalmente el costo de un conjunto de bienes y servicios, de una «canasta» en Estados Unidos, comparado con los otros países, o sea, lo que se podía comprar con un 1 dólar en Estados Unidos comparado con otros. Él mismo tuvo que inventar después una unidad internacional distinta para los países de Asia (del Oriente), porque la canasta de bienes y servicios era completamente

diferente. Por esto, estudios realizados prueban que las diferencias en los niveles reales de vida son mucho menores que lo que indican las cifras de los ingresos cuando se expresan todos en una misma unidad monetaria (por ejemplo, en dólares). Y cuando se habla de que el Perú tiene un ingreso de 360 dólares y se compara con un país industrial que tiene 1,000 dólares, podemos llegar a la conclusión de que la proporción no es de 1 a 3, sino muy probablemente de 1 a 2, o de 1 a 1.5. De manera que hay que tener un gran cuidado en lo que se refiere a esto. Y lo mismo sucede dentro de un país, porque si se compara el ingreso de la sierra con el de la costa, estamos comparando dos situaciones totalmente distintas por los tipos de economía, por los hábitos de consumo y en ciertos casos por las necesidades climáticas.

Voy a terminar ahora estas dos primeras conferencias con algunas consideraciones y datos referentes a los estudios sobre las cuentas nacionales y sobre el producto bruto en el Perú. En primer lugar, quiero hacer un poco de historia, porque es corriente que se piense —sobre todo por las personas más jóvenes— que estas cuestiones no eran conocidas antes. He traído aquí lo que, hasta donde alcanza mi conocimiento, es el primer estimado que se hizo de la renta nacional del Perú, realizado por un hombre verdaderamente extraordinario y no muy conocido, el ingeniero Pedro Paulet. El ingeniero Paulet fue un pionero de este tipo de estudios que hoy día llamamos macroeconómicos en el Perú, y tuvo la inquietud y el enorme mérito de hacerlos cuando no había mayores elementos. El primer estimado de la renta nacional que publicó, siendo director del Departamento Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores en su revista (1938), fue un estudio de enorme mérito. Tuve la suerte de contribuir a él, porque, como lo hacía a base del valor de las distintas ramas, me pidió que le hiciera ese estimado para la agricultura (por haber hecho en ese año un estudio sobre «Tierra y población en el Perú»). También fue el ingeniero Paulet el primero que hizo estimados de la balanza de pagos. Y quiero aprovechar de esta ocasión para subrayarlo porque es un hombre cuyo mérito no ha sido reconocido como se debía.

También quisiera mencionarles un reportaje que me hizo la extinta *Revista de Economía y Finanzas* nada menos que en el año de 1940 (hace 27 años) sobre la renta nacional. Allí van a encontrar explicado qué es la renta nacional, cómo se puede calcular, el aspecto de producción, el aspecto de distribución, la cuestión de la variación de precios. Es interesante ver que estas cosas no son novedades de hoy día, sino que se han venido estudiando desde hace mucho tiempo. Quiero

agregar que quien continuó estos estudios de una manera más sistemática y con mayores elementos fue el doctor Emilio Barreto, que desde hace muchísimos años es el jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva, quien contó con la colaboración principalmente del señor Rodolfo León. El Banco Central fue encargado por ley, en el año 1946, de preparar estos estimados y los ha venido haciendo. Posteriormente, al establecerse el Instituto Nacional de Planificación, comenzó a hacer sus propios estimados y a introducir una serie de modificaciones. Sobre esto fueron perfeccionando progresivamente, hasta desembocar finalmente en la minuciosa y muy cuidadosa revisión que hizo el actual encargado de las cuentas nacionales, el señor Richard Webb, del Banco Central, con la colaboración del señor Charles Schwartz, del Fondo Monetario, que es una autoridad internacional en esta materia.

Quisiera decirles también anecdóticamente que la primera vez que un ministro de Hacienda habló en el Congreso sobre estas cuestiones (1945), sus palabras no fueron muy bien recibidas. Se dijo que eran teorías y que no tenían ninguna relación con la realidad. Se los puedo decir porque fue mi experiencia personal, cuando, dos semanas después de haber sido nombrado ministro de Hacienda en el año 1945, el Senado me pidió una exposición sobre la situación de la hacienda pública. En esa exposición yo me ocupaba del crecimiento del presupuesto, de los déficits crecientes, de la inflación, del endeudamiento, de todas las cosas que recurrentemente nos han venido sucediendo, y nos suceden ahora, y terminé con estas frases:

Para tener una idea más exacta de lo que estas cifras significan dentro de la capacidad económica del país, es necesario proyectarlas sobre el fondo constituido por las actividades económicas totales, medidas por el monto de la renta nacional. Aun cuando no existe un estimado oficial de esta renta, cálculos particulares (en realidad eran míos) la hacen subir a unos 2,700 millones de soles al año; por lo tanto, el monto del presupuesto aprobado para ese año (1945) asciende al 20% de la renta nacional, el monto de la deuda interna es la tercera parte y el monto de la deuda total asciende a alrededor de la mitad de la renta nacional.

Esto, como digo, se consideró muy teórico, pero ustedes han visto que en los últimos años no hay ministro de Hacienda y no hay representante que trate estas cosas sin que mencione estas relaciones, y con toda razón, porque es elemental hoy día que todas las cosas referentes al presupuesto, a la deuda, a los déficits, tengan que considerarse dentro de este cuadro macroeconómico. Ello muestra la evolución que hemos sufrido en 22 años, en que los conceptos que parecían

completamente teóricos y apartados de la realidad han pasado a ser ya moneda corriente.

Ahora bien, ¿qué es lo que ha sucedido en los últimos 15 años, desde 1950 hasta 1965, con la renta del Perú, con el ingreso nacional y el ingreso bruto? Como ya les he mencionado, en el curso de estos años, ha aumentado a un promedio de 5.6% global y de 3% per cápita. Además, ha habido cambios muy importantes, tanto en la composición de la renta nacional cuanto en la distribución funcional. Algunos de estos cambios están incluidos en los cuadros que ustedes han recibido, porque allí se ha considerado varios años. En el cuadro 4 no ha habido mayores cambios porque ha habido altos y bajos del consumo y de la inversión, los cambios mayores están en la composición del producto bruto, y más que del producto bruto, del ingreso nacional (deduciendo todo lo que ya vimos al principio). En el producto bruto, la agricultura ha bajado solo del 23% al 20%, pero en el ingreso nacional la caída ha sido mucho más fuerte, de alrededor del 35% al 20%. La agricultura ha disminuido tremendamente su importancia relativa dentro de la economía del país. Pero también hay una variación muy importante en la distribución, que nos está mostrando un cambio en la estructura, más que económica, social, o por lo menos económico-social del país. En el cuadro 3, ustedes pueden ver que en el año 1950 las remuneraciones de trabajo dependiente formadas por sueldos y salarios constituían el 39% y los ingresos de los trabajadores independientes el 36%, proporciones bastante semejantes. En cambio, en el año 1963 (último para el cual en esta publicación hay datos), las remuneraciones habían subido al 48% y los ingresos de los independientes habían bajado al 28%. Esta baja, que compensa la subida de la otra proporción, se debe fundamentalmente a que la parte correspondiente a los ingresos de los agricultores ha bajado del 21.5% al 12%, poco menos de la mitad.

Esto se debe, de una parte, a que es correlativa a la disminución de la importancia de la agricultura dentro del ingreso nacional; y, de otra parte, a que, por el proceso de desarrollo económico, ha habido un traslado de una proporción importante de la población agrícola hacia las otras actividades. No figura en este cuadro, pero les puedo decir que en el año 1950 la proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura era alrededor del 57%, pero en la actualidad es solamente el 50%. Por tanto, ha habido un fuerte desplazamiento, de modo que entre la disminución del número y la disminución de la importancia de la agricultura ha venido este cambio que ustedes ven, que es correlativo del aumento de la remuneración de obreros y empleados. La economía ha venido adquiriendo una estructura más compleja o capitalista, para hablar en los térmi-

nos que se suelen emplear. No ha habido, sin embargo, mayores cambios en las utilidades ni en los otros componentes del ingreso, aun cuando sí es interesante señalar la disminución de la renta predial y el aumento de los intereses.

Además de eso, también es interesante ver que en general toda la población ha tenido una mejoría en su situación económica, aunque naturalmente no ha sido igual para todos los grupos. Según sus distintas ocupaciones, el aumento ha sido el siguiente: los sueldos han aumentado en promedio anual 4%, y los salarios han aumentado en promedio anual 3.5%. El cambio de la participación del trabajo –o sea, estos dos porcentajes– es superior al aumento del ingreso promedio, que como hemos visto ha sido de 3.0% per cápita. Los agricultores independientes han visto disminuidos sus ingresos. Por tanto, en el curso de los 15 años para los cuales tenemos ya datos mucho más confiables y mucho más refinados de los que había anteriormente se han producido cambios tanto en la composición del ingreso cuanto en la distribución de este ingreso entre los factores.

Como decía antes, dentro de toda América Latina, el Perú es el país, junto con México, que ofrece el mejor récord de crecimiento. Tengo aquí a la vista el resumen de un estudio de la Cepal, que se publicó en el mismo boletín de la Cámara de Comercio, en el cual se puede ver cuál ha sido la evolución del producto bruto de nuestra región. Tomando simplemente los últimos años, se tiene que en América Latina el producto bruto por habitante creció en la siguiente forma (en porcentajes): el Perú a la cabeza con 3.3; México, 2.6; Brasil, 2.0; Venezuela, 1.9; Colombia, 1.7; Chile, 1.3; en Uruguay hubo reducción de 1%; y en América Latina en conjunto un crecimiento de 1.7%. Ahora hay que advertir que en realidad este crecimiento tan grande del Perú se debe a dos factores, uno que podemos decir sano y otro que podemos decir que no lo es. El sano es que este crecimiento ha sido determinado en gran medida por el aumento tan fuerte que han tenido las exportaciones. Pero por otra parte, no es sano que se ha exagerado el ritmo de las inversiones, principalmente de las inversiones públicas, y eso nos ha conducido a que se desarrollen presiones inflacionistas que se han traducido en el campo interno en una subida fuerte del nivel de precios y en el campo externo en un desequilibrio del alza de pagos que ha terminado con la devaluación. De estas cosas me ocuparé en la próxima conferencia.

Tercera conferencia El papel del Gobierno

Importancia del sector público en el producto bruto nacional - El sector público como productor y como consumidor - Evolución del concepto sobre el papel del Gobierno dentro de la economía nacional: puramente administración, conservación del orden público, defensa nacional, instrumento de política social, estabilización del nivel de la ocupación y de la actividad económica, redistribución del ingreso nacional, promoción del desarrollo económico y social
Delimitación del campo de acción del sector público, del sector privado - Opiniones de Tinbergen, Chenery y otros

Influencia del Gobierno sobre la economía - Directa: política fiscal en sus dos aspectos de ingresos y gastos - Presión tributaria y Presión fiscal - Comparación al respecto entre países desarrollados y subdesarrollados - Influencia o acción indirecta: política monetaria, cambiaria, comercial, laboral, social, de promoción - Relaciones entre estas distintas políticas

En esta conferencia me voy a ocupar del papel del Gobierno en la economía nacional, tema de actualidad permanente. En primer lugar, debo decir que al Gobierno, como a cualquier otro sector de la economía, hay que considerarlo —en su relación con el producto bruto— tanto como productor cuanto como consumidor. Es un **consumidor de servicios** a través de los distintos empleados públicos y de las Fuerzas Armadas; es también un **consumidor de bienes** porque requiere cierta clase de ellos para los servicios que presta (por ejemplo, útiles de escritorio); igualmente, es un consumidor de los materiales necesarios para las obras públicas que efectúa. Y es un productor (que es el reverso del aspecto del consumidor), porque **produce servicios** para toda la colectividad, es decir, aquellos servicios generales de la administración pública, los servicios de la educación, etc., así como los de resguardo del orden público y de la defensa nacional, que son primordiales en cualquier Estado. También es **productor por los bienes que construye** (obras públicas), que representan una contribución al capital social de la comunidad (escuelas, hospitales) o al capital económico (obras de irrigación, portuarias, caminos, etc.).

El cuadro 6 permite apreciar la participación que tiene el Gobierno dentro de la economía nacional desde el punto de vista de la demanda de bienes y servicios. En la conferencia anterior, dije que podría considerarse el producto bruto descompuesto en dos grandes ramas, la parte que se destina al consumo y la parte que se destina a la inversión. Los datos del cuadro 6 han sido tomados de la memoria

última del año 1966 que acaba de ser publicada por el Banco Central de Reserva, donde se indican los tres últimos años, 1964 a 1966. Le he agregado una columna con promedios trienales. Del primer promedio (total de la demanda de bienes y servicios), prácticamente un 78% corresponde al consumo general y 21.1% a la inversión bruta fija. A su vez, dentro del consumo, un 87% es del sector privado y un 13% del sector público; y dentro de la inversión bruta fija, las proporciones son muy parecidas, alrededor de 87.6% para el sector privado y 12.4% para el sector público. De tal manera que, en conjunto, se puede decir que el **sector fiscal** (no incluye el subsector público independiente) **absorbe alrededor del 13%** de los **bienes y servicios disponibles** para la economía nacional. La razón de no incluir dentro del sector fiscal el subsector público independiente es que este subsector está constituido por empresas que producen bienes y servicios que venden, de manera que, para los efectos de los estudios de las cuentas nacionales, quedan comprendidos dentro del sector privado, por analogía. En cambio, el Gobierno no cobra directamente por los servicios de distinto orden que presta, aunque indirectamente cobra, porque lo hace con los ingresos fiscales de impuestos.

Cuadro 6

Demanda de bienes y servicios, 1964-1966, a precios de 1963 (en millones de soles)

	1964 ⁽³⁾	1965 ⁽³⁾	1966 ⁽³⁾	Promedio
1. Consumo	70,327	73,598	77,987	77.9%
Del sector privado ⁽¹⁾	61,704	64,611	68,065	(86.8)
Del sector fiscal ⁽²⁾	8,623	8,987	9,922	(13.2) 100
2. Inversión bruta fija	15,829	20,494	24,388	21.1%
Del sector privado ⁽¹⁾	13,778	18,375	20,966	(87.6)
Del sector fiscal ⁽²⁾	2,051	2,119	3,422	(12.4) 100
3. Cambios de inventarios	1,316	1,345	2,000	1%
Total (1+2+3)	87,472	95,437	104,375	100.0

Notas

⁽¹⁾ Incluye al subsector público independiente.⁽²⁾ Excluye al subsector público independiente.⁽³⁾ Cifras preliminares.Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria de 1966*.

Después de haber visto en forma numérica la importancia actual del Gobierno en el producto bruto, es conveniente revisar de una manera rápida la evolución histórica que ha venido sufriendo el concepto sobre el papel que desempeña den-

tro de la economía nacional, tema que ya traté en mi libro *La política fiscal y la economía nacional*, publicado hace 22 años, en 1946, justamente a raíz de la Segunda Guerra europea. Durante el siglo pasado, se consideraba que el papel del Gobierno dentro de la economía era simplemente el de prestar los servicios fundamentales: conservar el orden público, asegurar el funcionamiento de las leyes, cuidar la defensa nacional, la educación, etc. Este era el rol que correspondía a la filosofía económica y política de aquella época, la filosofía liberal. Pero no sería justo pensar que los economistas liberales (economistas clásicos) consideraban que el papel del Estado debería estar siempre restringido a esto. Revisando las obras de los primeros economistas clásicos, comenzando por Adam Smith se ve cómo consideraban las funciones del Estado en determinados casos, incluso con ideas muy avanzadas respecto a la herencia, la propiedad y otras cosas. Al respecto, quisiera mencionar un magnífico libro del profesor de la Escuela de Economía de Londres, Lionel (hoy lord) Robbins, *La teoría de la política económica*, que es muy interesante porque desvanece —con la autoridad que caracteriza a su autor— los conceptos equivocados que se tienen sobre lo que afirmaban los economistas clásicos o liberales, a los cuales se les suele culpar de no haber tenido nunca preocupación social y haber querido reducir las labores del Estado al mínimo, lo cual no es exacto.

En todo caso, paulatinamente se fue avanzando hacia darle al Estado un rol más activo dentro de la economía del país, insistiendo en que debería procurar una cierta redistribución del ingreso mediante la tributación progresiva, lo que es un fenómeno, como ustedes saben, característico de este siglo. Se comenzó a utilizar los impuestos que se recaudaban para prestar determinados servicios con mayor intensidad. En esa época, y de acuerdo con este papel, la participación que tomaba el Estado dentro del producto bruto nacional era muy baja, ascendente a solamente 10%, aun en los países más ricos e industrializados. Después vino la gran depresión de la década de 1930, de la cual resultó preocupación fundamental de todos los Gobiernos, principalmente de los países más industrializados, combatir la desocupación no solo a través de obras públicas sino también tratando de atenuar en lo posible las grandes fluctuaciones económicas que se producían, conocidas con el nombre de «ciclos de los negocios». Precisamente como consecuencia de esa situación, apareció el famoso planteamiento de Keynes de *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, la que revolucionó los conceptos sobre la forma como habría de actuar el Estado para atenuar o evitar estos grandes ciclos. Esa ha sido la contribución más valiosa de Keynes tanto al pensamiento cuanto a la política económica, porque desde entonces no ha habido

ciclos económicos de una magnitud comparable a los de antes (la gran depresión económica mundial de la década 1930 disminuyó el producto bruto de los Estados Unidos exactamente a la mitad y causó una desocupación del 20% del total de la fuerza del trabajo). Por aplicación de la teoría de Keynes, nació el rol del Estado como un estabilizador de las actividades económicas. Keynes propugnaba –y ha sido seguido desde entonces– que el Gobierno intervenga para atenuar las fluctuaciones, ya sea conteniendo los períodos de gran auge o reactivando la economía en los períodos de depresión.

Como dijimos en la anterior conferencia, el nivel general de la actividad económica está determinado por el consumo y la inversión. Pero mientras que el consumo es mucho más estable y es generalmente una función del ingreso, la inversión es mucho menos estable, porque está determinada por las expectativas de ganancias, el costo del dinero, etc. Por eso, la forma de intervenir del Estado es, sobre todo, en el campo de la inversión, tratando de mantenerla cuando decae, actuando tanto directamente con las inversiones públicas cuanto dando alicientes a la inversión privada en distintas formas, como, por ejemplo, rebajas de impuestos o métodos especiales de depreciación acelerada. Y también estimula el consumo rebajando los impuestos personales, que son los que influyen en el ingreso disponible; y, al contrario, subiéndolos cuando ya se está sintiendo una presión sobre los precios que amenaza con convertirse en un período de inflación. Esta es la situación por la cual está atravesando actualmente Estados Unidos y que, como ustedes saben, ha motivado que el presidente –apoyado por los propios hombres de negocios– haya pedido un aumento de 10% de los impuestos con el objeto de contener estas presiones inflacionistas.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, ha surgido un nuevo papel que se asigna al Estado como promotor y factor fundamental para estimular el desarrollo económico. Y este es el papel que hoy día recibe mayor atención, sobre todo en los casos de los países más atrasados o menos desarrollados, que actualmente lo consideran como la función primordial del Estado, tal vez en algunos casos con carácter excesivo, porque, si bien le toca una contribución muy grande, no es tampoco la única ni la más importante. En efecto, hablando de este rol en el desarrollo económico, hay que tener cuidado de ser realistas y saber delimitar cuál es el campo de acción del Estado y cuál es el campo de acción de la economía privada. En nuestros países subdesarrollados –por un afán muy explicable de acelerar el desarrollo económico, y también por las deficiencias que muestra la economía de mercado– existe la idea de que el Estado debe hacer demasiadas cosas. Empero, como señaló un economista muy conocido en estas materias, el profesor Albert

Hirschman, ello supone pensar que un país que es subdesarrollado en todos sus aspectos no lo está en cuanto a su capacidad administrativa, lo que está muy lejos de ser cierto. Por eso es que los mejores tratadistas en la materia y las autoridades más comentadas recomiendan tener precaución. Uno de ellos es el profesor holandés Tinbergen, quien en una de sus obras más conocidas señala para el Estado las siguientes tareas (aparte de las bien conocidas de garantizar la seguridad interna y realizar ciertas funciones legales básicas): 1) crear y mantener condiciones monetarias sanas; 2) regular el grado de la actividad económica para evitar la desocupación en masa; 3) corregir las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; y 4) suplementar la actividad privada en ciertos campos básicos, en los cuales por una razón u otra no llega a desarrollar lo suficiente.

Esta opinión es compartida también por muchos otros autores, entre los que citaré solo al consultor en una época de la Cepal, el profesor de California Chenery, quien dice lo siguiente:

[...] no es conveniente que el Gobierno se constituya en productor permanente en la mayoría de los campos. Es opinión generalizada, que comparte el autor, que la falta de incentivos a la eficiencia en los negocios gubernamentales hace preferible la administración privada, aun en aquellos casos en los cuales las condiciones no sean favorables para que la empresa particular haga la inversión inicial.

Esto está citado en un folleto de la Cámara de Comercio que se publicó al cumplir sus 75 años, coincidiendo con opiniones vertidas con anterioridad a esto por el que tiene el honor de dirigirles la palabra («Directivas para un programa de desarrollo económico y social», 1956).

Vamos a pasar ahora a algo más práctico. ¿Cuál es la forma como el Gobierno influye sobre la economía? El Gobierno influye sobre la economía de dos formas: directa e indirecta. Directamente, sobre todo a través de la política fiscal en sus dos aspectos de los ingresos y de los gastos que realiza. La política fiscal es solamente una parte de la política económica del Estado, por lo tanto, no puede ser considerada aisladamente, sino junto con otros aspectos, a saber, la política monetaria y crediticia, la política cambiaria, la política laboral y social, la política comercial y arancelaria, etc. Los italianos han acuñado para esto una frase muy clara. Dicen que la finalidad de una política económica y fiscal constituye lo que ellos llaman un cuadrado mágico, porque está formada por cuatro lados o, si se quiere, por cuatro grandes directivas, las cuales son: 1) mantener la estabilidad monetaria; 2) lograr el más alto grado de crecimiento y de ocupación; 3) procurar una mejor distribución del ingreso; y 4) mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

La política fiscal actúa primero a través de los ingresos, que son principalmente los impuestos que el Estado recauda de la población, y en menor escala a través de los préstamos o empréstitos, etc. En el caso de los impuestos, es necesario –para juzgar la influencia que tienen– considerar distintos aspectos de ellos. El primero de todos es el monto total de la carga tributaria, o sea, la proporción del producto bruto o de la renta nacional que el Estado recauda a través de los impuestos. En segundo lugar, la naturaleza del sistema tributario, o sea, las clases de impuestos y la distribución de los distintos impuestos existentes. En cuanto se refiere a esto, hay dos grandes tipos de impuestos, los llamados directos y los indirectos, clasificación muy antigua, basada en el hecho de que los primeros se recaudan teniendo en consideración la capacidad de pago del contribuyente, medida por su ingreso o por su riqueza, y por eso son impuestos a los ingresos o a la propiedad. Los impuestos indirectos revisten una diversidad de formas, de las cuales las más antiguas son los impuestos de importación (aranceles) y los impuestos a las ventas o de sisa.

Cada uno de estos impuestos tiene un sitio determinado dentro del sistema tributario de un país, y no siempre puede copiarse el sistema que es bueno en uno para otro país. Hay muchos estudios sobre esto. Deseo citar particularmente el de John Adler, director del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Si se compara la composición de los sistemas tributarios de los países desarrollados con la de países subdesarrollados, se ven grandes diferencias. En los países desarrollados (con alto nivel de ingreso) hay un gran predominio de impuestos directos. El caso típico es Estados Unidos, donde los impuestos directos constituyen en cifras redondas el 80% del total; aun cuando también hay algunos países igualmente muy desarrollados, como Inglaterra, donde este porcentaje ha quedado reducido a algo menos de la mitad, lo que sucede porque la carga tributaria ha crecido tanto que se ha llegado al límite en materia de impuestos directos. En Inglaterra el impuesto a la renta llega a un máximo de 95%, y la tasa básica, llamada *standard rate*, es de 45%. En cambio, en los países menos desarrollados, la proporción de los impuestos directos es mucho menor porque, tal como opina Richard Goode, un sistema de impuestos que se basa principalmente sobre los tributos progresivos a la renta supone la existencia de ciertas condiciones que no se dan, o solo en parte, en los países subdesarrollados. En primer lugar, porque la gran masa de los contribuyentes (obreros y empleados) en esos países desarrollados varía entre el 65 y el 70%, y por lo tanto es muy fácil de acotar y de controlar, pero en un país subdesarrollado, como en el caso del Perú, donde la masa de estos trabajadores no llega al 40% de la población activa, es mucho más difícil. Ade-

más, se necesita la existencia de buena contabilidad en los negocios y la existencia, nuevamente hay que mencionarlo, de una buena administración tributaria, que sea eficaz para acotar y para controlar que no haya evasiones. En segundo lugar, porque cuanto más alto es el nivel de ingresos de un país, más alta también es la tributación que se puede soportar. Esto es también la fundamentación del sistema progresivo de la renta; se considera que el hombre que tiene un ingreso mayor puede pagar más que el que tiene un ingreso menor, no solamente en términos absolutos, sino en términos proporcionales. Ello es una aplicación del antiquísimo y clásico principio de la utilidad decreciente del ingreso. Para una persona que tiene un ingreso limitado y que lo necesita todo para las necesidades básicas, cualquier sol que se le disminuya tiene gran utilidad, en cambio para una persona que ya tiene un nivel de vida más alto, el sacrificio es mucho menor.

Hay que tener presente, además, que un país no solamente necesita consumo, sino inversión. Aun en los países de elevados ingresos, no se puede llevar la tributación de los ingresos a niveles tan altos que ya quiten el aliciente de las ganancias. Cuando la tributación está absorbiendo más de la mitad de las utilidades, se crea un desaliento del productor. El Estado no debe convertirse en lo que llaman los ingleses el *sleeping partner* (el socio durmiente de los negocios). En Inglaterra, la tributación ha llegado a niveles tan grandes que ya está causando un efecto deprimente. En un país subdesarrollado es necesario resignarse –como dicen Adler y otros– a que hay que sacrificar la velocidad del aumento del nivel de vida a la velocidad del crecimiento de la economía, que es función fundamental de la inversión. Si la tributación directa es excesiva, se retarda el ritmo de desarrollo económico. Ello no quiere decir que no debe haber tributación directa, sino que hay que tener cuidado que no perturbe la formación bruta de capital, la inversión y, por ende, el desarrollo.

Sobre las bases de las cifras oficiales, Adler llega a comprobar que la relación entre los impuestos y el producto bruto nacional (la **presión tributaria**) promediaba en los países subdesarrollados 14.7%, mientras que en los países desarrollados llegaba a 22%. La proporción del producto bruto que es gastada por el Estado (y que constituye lo que se denomina **presión fiscal**) muestra también las mismas diferencias en el orden de magnitud. Mientras que en los países subdesarrollados era en promedio 16% (en estadísticas de fines de la década anterior y principios de esta), en los países desarrollados la proporción subía a 22%, o sea que venía a ser más de una tercera parte superior. Esto prueba la mayor capacidad de un país para tener un Gobierno que sea más costoso en este sentido. Al mismo tiempo, se comprueba que la distribución de la carga tributaria entre los distintos impuestos

es diferente en estos dos grupos de países, tomando las dos grandes categorías, la de los directos y la de los indirectos. Los impuestos directos en los países subdesarrollados ascendían en promedio al 28% de los ingresos fiscales (proporción baja) y los indirectos al 52%, en tanto que en los países desarrollados los directos subían al 44% y los indirectos también al 44%. Las diferencias –porque ustedes observarán que no suman 100%– venían a ser distintas clases de ingresos: tasas, etc., que completaban el 100%.

Cuadro 7
Gasto público como porcentaje del PBI, 1960-1964 (en porcentajes)

País	1960	1961	1964
Argentina	20.3	22.7	22.3
Brasil	27.0	27.2	29.4
Chile	30.8	32.8	31.3
Colombia ⁽¹⁾	-	9.4	8.0
Ecuador	22.7	24.1	24.4
México ⁽²⁾	17.2 ⁽³⁾	14.0	16.4
Perú	17.6	19.5	29.7
Bolivia	-	-	28.3
Costa Rica	-	18.3	17.8
Guatemala	14.5	13.8	13.1

Notas

⁽¹⁾ Gobierno central.

⁽²⁾ No incluye empresas públicas ni seguros sociales.

⁽³⁾ Incluye la adquisición de empresas eléctricas.

Fuente: CIES.

La política tributaria debe tener en cuenta así las características económicas de cada país, para no llegar a extremos que sean excesivos. En el caso concreto de América Latina, les ruego observar los cuadros 7 y 8, tomados de un documento preparado por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para la reunión que tuvo lugar en Buenos Aires el año pasado. En ellos se compara el gasto público y la carga tributaria en los principales países de América Latina en los años 1960, 1961 y 1964. Vemos en el cuadro 7 que los porcentajes más altos de gasto público corresponden al Brasil, a Chile y al Perú, con alrededor de 30% en 1964. En el cuadro 8 se encuentra que esta carga tributaria era muy reducida en un país que no es de los menos desarrollados, México, con solamente 11%.

En cambio, llegaba en el Brasil y Chile a alrededor de 25% a 26% y en el Perú a 22%. Aunque estos son documentos del CIES y hechos sobre datos oficiales, las proporciones referentes a la presión tributaria y a la fiscal son mucho mayores que las que últimamente se están publicando en el país. Ello debe atribuirse, tal vez, a que la revisión de las cuentas nacionales realizada minuciosamente por el Banco de Reserva ha llegado a determinar que el producto bruto era bastante superior a lo que se consideraba. Y, además, porque se han hecho refinamientos en el cálculo de la verdadera presión tributaria y fiscal.

Cuadro 8
Carga tributaria de los países de América Latina, 1961-1964 (en porcentajes)

País	1961	1962	1963	1964
Argentina	18.6	15.7	16.4	13.0
Bolivia	-	21.4	22.8	24.6
Brasil	23.6	24.1	25.5	26.4
Chile	28.4	28.5	26.0	25.9
Colombia	7.31	6.38	7.58	-
México	10.6	10.9	11.3	11.3
Ecuador	20.9	20.5	22.4	23.5
Venezuela	24.4	22.6	23.2	22.4
Perú	17.0	19.8	20.9	22.2
Uruguay	24.9	24.9	25.5	n. d.
Panamá	13.6	13.4	12.4	12.7
Costa Rica	14.9	15.7	14.0	14.7
Guatemala	9.8	9.4	9.1	9.0

Nota

n. d.: No determinado.

Fuente: CIES.

En el cuadro 9, está la presión fiscal y el gasto público según el Instituto Nacional de Planificación. La presión tributaria en los últimos años no ha variado, es de alrededor del 15% (14.5%, 15.5%), pero el gasto fiscal sí ha subido; desde el año 1960 al 1965, ha subido de 16.9% del PBI al 23%. Esta gran subida es lo que ha provocado los fuertes déficits fiscales que han constituido el factor determinante en el proceso inflacionista, con todas las consecuencias que se sienten, de las cuales me ocuparé posteriormente. Hay que advertir que **en estos países no es conveniente recurrir a la política fiscal deficitaria**, como se hace habi-

tualmente en los países industrializados, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, porque en los países industrializados y con estabilidad monetaria hay posibilidad de captar ahorro privado por el Gobierno, para que lo emplee. Los déficits del presupuesto son cubiertos, puede decirse que exclusivamente, por emisiones de valores que son tomados por el público, lo que representa así una transferencia de poder adquisitivo desde el sector privado hacia el sector público. En nuestros países subdesarrollados, no hay prácticamente posibilidad de colocar grandes cantidades de valores del Gobierno. No por desconfianza de este, sino principalmente como resultado de la inestabilidad monetaria. En un país como el Perú, cuyo récord en los 10 últimos años arroja un promedio de 8% de subida del coste de vida, esto significa que el poder adquisitivo real de la moneda se ve reducido a la mitad en más o menos 9 años. Y si vemos el caso de Chile, de la Argentina o Brasil, donde la subida del nivel de precios es del orden del 25%, la moneda en muy pocos años se ha depreciado enormemente.

Cuadro 9

Significación del gasto público como porcentaje del PBI, 1950-1965 (en millones de soles corrientes)

	1950	1955	1960	1965
Gasto público total (Gt)	2,304.4	5,815.0	10,139.7	27,951.8
PBI	16,751.1	31,291.4	60,116.9	121,169.2
Gasto público total/PBI	13.7	18.6	16.9	23.1

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La segunda causa por la que el financiamiento deficitario no funciona en nuestros países es que el *deficit financing* puede operar en condiciones de cierto grado de desocupación, porque existe un margen potencial para el crecimiento del producto bruto, lo que no sucede en nuestros países, donde pierde vigencia la teoría de Keynes, como lo han señalado muchos autores. En los países industriales, cuando existe la necesidad de que el Gobierno recurra al financiamiento deficitario que aumenta la demanda global por el poder adquisitivo que crea, es posible que la producción de bienes y servicios aumente paralelamente porque hay un margen no utilizado de recursos productivos constituido por desocupados (Estados Unidos hasta hace poco ha tenido 6% de desocupados), por fábricas que tienen parte de su capacidad no aprovechada (están trabajando al 60%, 80%, 90%, 70%) y, además, han mostrado una tremenda habilidad para aumentar su

capacidad cuando se han visto frente a una mayor demanda. Esto no funciona en los países subdesarrollados, porque no existe esta respuesta por sus propias características de economías subdesarrolladas. No hay mano de obra capacitada para una producción industrial, ni mucha capacidad industrial instalada que esté ociosa, salvo en casos excepcionales. Sucede así que un financiamiento deficitario mediante la emisión de moneda y el crédito solo conduce a la elevación del nivel de precios, o sea, a la inflación.

Deseo mencionar igualmente que la política fiscal está estrechamente vinculada con la política monetaria y con la política cambiaria, porque la finalidad de una política monetaria y crediticia es mantener dentro de la economía el grado de liquidez o de medios de pago necesario para que las actividades productivas puedan funcionar y crecer de una manera sana, manteniendo una estabilidad de nivel de precios, si no absoluta, por lo menos de muy alto grado. Así sucede en los países bien ordenados, que mantienen una estabilidad en la que los precios no aumentan sino 2% o 3%; de estos en América Latina hay un ejemplo sobresaliente, que es México. Pero, naturalmente, si por un déficit del presupuesto fiscal el Gobierno tiene que recurrir directa o indirectamente al Banco Central para obtener los recursos necesarios, se produce un aumento excesivo de liquidez, y el Banco Central se encuentra sin posibilidad de emplear los instrumentos clásicos de la política monetaria, que son: el manejo de la tasa de redescuento y las operaciones en el mercado abierto. Esto sucede porque donde no existe esta fuente —que podemos decir anormal— de liquidez, cuando los bancos tienen que aumentar sus actividades más allá de lo que sus depósitos permiten, recurren al Banco Central para redescantar documentos. Pero si el Banco Central eleva la tasa de redescuento, entonces dificulta y encarece el crédito, lo que a su vez se traslada por los bancos comerciales a los comerciantes y por estos al consumidor. Esta arma no puede utilizarse en las condiciones de los países subdesarrollados que tienen exceso de liquidez, como tampoco las operaciones del mercado abierto. Estas operaciones consisten en que cuando un Banco Central quiere aumentar el grado de liquidez compra valores del Gobierno (a los bancos o al público) y emite monedas; viceversa cuando quiere disminuir el grado de liquidez, los vende y absorbe circulante del público.

Todo esto no funciona en nuestros países porque no hay disposición del público para comprarlos. Casi la única arma que se utiliza en América Latina comúnmente es el manejo de los requisitos de encaje o de reservas mínimas respecto a los depósitos. Esto es lo que el Perú ha venido haciendo hace casi 20 años. Permítanme agregar que esa arma fue creada por el que habla, cuando desempeñaba el

cargo de ministro de Hacienda en 1948. En ese entonces, se facultó a modificar los encajes mínimos de los bancos comerciales. Desde ese momento ha sido el único instrumento de política crediticia que se ha aplicado, porcentaje que en algunos casos ha llegado hasta el 100% para los encajes marginales, y que aun hoy día está en 68%. Empero, es un arma que tiene sus inconvenientes, porque un encaje marginal muy alto es solamente una medida transitoria, casi de emergencia; no debe ser una medida permanente porque frena el crecimiento del crédito. Y lo que ha sucedido en el Perú y en otras partes es que muchas veces se ha utilizado esta arma por mayor tiempo del necesario, debido a la continuación de un déficit fiscal que ha provocado un exceso de liquidez a través del Banco Central o de bancos que financian al Gobierno. Lo que se ha practicado entonces ha sido una política de crédito liberal para el sector público, junto con una política restringida para el sector privado. Esta política se puede continuar sin mayores inconvenientes durante un tiempo limitado, pero no durante un tiempo prolongado, porque frena el desarrollo de la economía del país y no puede frenar las presiones inflacionistas que siguen actuando, lo que ha sido comprobado principalmente por el caso de Chile.

Finalmente, quiero agregar que la política cambiaria está íntimamente vinculada a la política fiscal y a la política monetaria. La política cambiaria tiene por objeto mantener la balanza de pagos de un país en una situación de equilibrio, o simplemente con las restricciones normales y moderadas (arancel razonable). Para esto se necesita que el tipo al cual se realizan las transacciones entre la moneda nacional y la extranjera asegure su equilibrio, lo que fundamentalmente está determinado por el valor interno de esa moneda, por su poder adquisitivo, aunque también intervienen otros factores, principalmente el ingreso de préstamos del extranjero. Esos otros factores pueden servir a veces—como han servido en los dos últimos años, en nuestro caso— para mantener un tipo de cambio que se encontraba progresivamente desalineado respecto al tipo de equilibrio, hasta que hemos tenido que ajustarlo bruscamente en lugar de hacerlo suavemente.

La política cambiaria es afectada por la política monetaria y por la política fiscal, como también lo es por la situación del comercio exterior. Hay en todo esto relaciones recíprocas muy importantes que nosotros hemos podido palpar. Por ejemplo, cuando se presentan períodos en los cuales hay un aumento muy fuerte de las exportaciones de un país (como el Perú en los años 1960 y 1961, debido al crecimiento de la pesquería), entonces ingresa una cantidad de divisas muy grande que determina un aumento en la emisión de dinero, si bien respaldado por la adquisición de divisas, que representan poder de compra en el exterior. Esto

produce una tendencia a subir el nivel de precios internos, y para poder neutralizar esa tendencia es necesario recurrir a distintas armas. Se puede recurrir, como se hizo en ese tiempo, a dos medidas: la primera fue el superávit del presupuesto. Quiero llamar la atención respecto a que se suele pasar por alto el hecho de que en los años 1960 y 1961 el Presupuesto de la República tuvo un superávit de 500 millones y de 250 millones de soles, respectivamente, lo que representó una esterilización de poder adquisitivo que el Estado absorbía del público, al mismo tiempo que había un crecimiento de las reservas monetarias del Banco Central por superávit de la balanza de pagos que en cada uno de esos años fue de 37 millones de dólares. La segunda medida consistió en la elevación de los encajes bancarios, que en aquella época llegaron por primera vez (encaje marginal) al 100%. De otro lado, si se presenta un factor interno (déficits presupuestales financiados por el Banco Central con gran emisión de circulante), ello obliga también a tener una política crediticia más rígida, sin llegar a extremos que perjudiquen el desarrollo normal de las actividades.

Es claro que todo esto influye sobre el tipo de cambio, porque no se puede mantener permanentemente divorciado el valor interior de una moneda respecto de su valor exterior. Ahora bien, hay dos sistemas para mantener un tipo de cambio real. La forma que es general en todos los países industriales del mundo, y en algunos subdesarrollados, es mantener un tipo de cambio fijo que solo se varía cuando esos dos valores se apartan. Hay otra, consistente en mantener un tipo de cambio flexible, que se puede llamar fluctuante. El tipo de cambio fijo, que es el que siguen todos los países industriales y algunos de América Latina (fundamentalmente México) exige el mantenimiento de una disciplina fiscal, monetaria y crediticia muy grande, que no se da corrientemente en América Latina. Ahora bien, revisando lo que ha sucedido en América Latina en los países importantes, se ve que han tenido déficits fiscales muy grandes que se han cubierto fundamentalmente con préstamos del Banco Central. Basta coger el balance de un Banco Central de un país importante de América Latina, incluyendo el nuestro, para ver que el 80% o más de sus colocaciones es deuda del Gobierno, que ha sido emisión de dinero sin respaldo real. No hay, pues, esta condición de disciplina monetaria. Son países que están sujetos por este hecho a fuertes presiones inflacionistas; y, además, experimentan fluctuaciones bastante grandes en el nivel de sus ingresos de divisas. Todo eso ha determinado que sus reservas internacionales sean —generalmente hablando— muy bajas. Tal como ustedes escucharon aquí al prestigioso profesor Machlup, la función de las reservas monetarias no es financiar el comercio, sino los desajustes o el desequilibrio de la balanza de pagos, pero

en países donde no existe esta disciplina monetaria ni tampoco hay una política financiera adecuada las reservas son muy bajas. Se considera generalmente como una regla práctica que el mínimo de reservas debe ser el equivalente de tres meses de las importaciones, y esto no existe en América Latina, salvo escasos países. De allí que en América Latina sea preferible –en mi opinión– mantener flexibilidad en los tipos de cambio.

Hace exactamente dos años, en un simposio llevado a cabo en Washington sobre «Problemas de balanzas de pagos», presentó el profesor James Meade –gran autoridad en la materia– un trabajo muy interesante sobre el sistema de tipos de cambio flexibles. En el panel que lo discutió fui invitado a tomar parte y presenté la experiencia de América Latina que voy a repetir ahora. En teoría, el tipo de cambio fijo es preferible, pues da una gran seguridad a las transacciones; en la práctica, exige una gran disciplina monetaria y fiscal, y reservas adecuadas para el reajuste. Como estas condiciones no existen en América Latina, es fácil comprobar que allí donde se ha seguido una política de tipos de cambio fijos, en condiciones de inflación acentuada, se ha tenido procesos mucho más graves de inflación y mucho más fuertes de devaluación monetaria, porque el tipo de cambio no ha podido ser sostenido a la larga. Para citar solamente unos cuantos casos, ya publicados en distintos estudios míos y que reproduje en el boletín de la Cámara de Comercio, vamos a comparar las condiciones en los 10 o 12 últimos años en Chile, Argentina y el Perú. En 1954, el tipo de cambio de Chile era de 200 pesos por dólar, hoy día el tipo oficial es de 5,600 pesos y el tipo de la bolsa negra es 8,500 pesos por dólar. Argentina tenía en esa época un tipo de cambio de 40 pesos por dólar y ahora tiene 350 pesos. El Perú en el año 1954 tenía un tipo de cambio de 19 soles y hoy día tiene un tipo de cambio de poco más del doble. Y esto no es una simple coincidencia. Proviene del hecho de que la conjunción de un proceso de inflación con un tipo de cambio fijo es fatal para estos países, porque agrava los procesos de inflación, distorsiona totalmente la economía y crea una serie de problemas de los cuales me voy a ocupar en la siguiente conferencia.

Cuarta conferencia

La inflación. Causas y consecuencias

Definiciones - Causas de la inflación: por exceso de demanda; por subida de costos - Escuela monetarista y escuela estructuralista - Causas estructurales que se aducen: falta de crecimiento suficiente de la producción alimenticia y limitación de la capacidad de importar - Distinción entre causas originales y causas provocadas por la política económica y la propia inflación - Conciliación de las dos escuelas - Males que ocasiona la inflación - Medidas para contenerla: política fiscal equilibrada; política monetaria y crediticia adecuada; política laboral y social moderada; promoción de la inversión de la producción; ruptura de los estrangulamientos o cuellos de botella - Experiencia de América Latina

Vamos a ocuparnos en esta ocasión de uno de los temas que son objeto de mayor discusión en América Latina: la inflación. En realidad, debería hablarse de inflación y deflación, pero los problemas en América Latina no son problemas de deflación, sino problemas de inflación. Ante todo, es necesario definir qué cosa constituye la inflación, y en esto los economistas no están de acuerdo, pero no tanto por el fondo sino por la forma. Unos definen la situación por sus efectos o síntomas, y otros por sus causas. La definición que comparto es aquella que tipifica la inflación como una subida intensa y continua del nivel general de los precios. Empero, la definición no importa tanto; lo que importa es el proceso, sus causas, sus consecuencias y la forma de controlarlo (ver mi estudio «La inflación, sus causas y sus peligros» 1954).

La inflación manifiesta (por la subida de los precios) que hay un desequilibrio entre la demanda de bienes y servicios (la demanda global) y los bienes y servicios disponibles. Este desequilibrio puede provenir tanto de un lado como del otro. Podría decirse, con una simplificación un poco excesiva, que los que sostienen la teoría de que el exceso viene del lado de la demanda son los partidarios de la definición de que se debe a un exceso de medios de pago, escuela que ahora se denomina «monetarista», mientras que los que sostienen la teoría de que la inflación proviene del lado de la oferta pueden asimilarse más bien a la escuela que en América Latina se ha difundido mucho en los últimos años y que se conoce con el nombre de «estructuralista». Sean cuales fueren las causas del desequilibrio que determina la subida del nivel de precios, hay un hecho evidente que es preciso tener en mente y que ha subrayado el famoso tratadista Haberler. Este hecho es el siguiente: no existe en la historia ningún caso de un proceso de inflación que no haya sido causado o acompañado por un exagerado aumento de los medios

de pago. Ello importa no solamente para determinar la causa en la mayoría de las ocasiones, sino también en cuanto se refiere al remedio. Como más adelante veremos, la escuela monetarista y la estructuralista, aun cuando puedan discrepar en cuanto a las causas de la inflación, tienen que considerar (una con más énfasis que la otra) la política monetaria y la contención de la expansión de los medios de pago —que es como se ejerce la demanda global— como uno de los instrumentos indispensables, y para la escuela monetarista como el fundamental.

Como decía, el desequilibrio puede provenir del lado de la demanda o del lado de la oferta. Comencemos primero por el lado de la demanda, porque ese es el caso más frecuente. Una situación de inflación se presenta porque —mirando las cosas no bajo el «velo monetario» sino realmente— hay un sector de la población del país que está tratando, consciente o inconscientemente, de obtener una proporción de los bienes y servicios que forman la producción económica superior a lo que realmente ese sector está produciendo. Entonces, la presión de esta demanda se ejerce a través de un aumento de los ingresos monetarios y, como no crece el volumen de la producción, ello determina la subida de los precios. Esto arrastra a otros sectores, porque ninguno quiere perder una parte de la proporción que le corresponde de esta oferta de bienes y servicios (salvo que no tenga más remedio), y también elevan sus propios precios y se defienden. Y este es el proceso que vemos en la inflación.

Para los países latinoamericanos, este exceso de demanda proviene generalmente del sector público. El exceso de gastos públicos (sea en los gastos corrientes o en los de inversión) está por supuesto inspirado en propósitos muy laudables (mejorar los servicios, aumentar la educación, etc.), también en el lado de las obras de inversión, que superan la capacidad de la economía del país para sufragarlas. El Gobierno, el sector público, trata de obtener de la producción económica mayores recursos, y entonces viene la inflación. Pero no solamente viene de ese lado, también puede venir —y en muchos casos se juntan— del lado del sector privado, como sucede cuando hay una expansión de crédito exagerada. Pero hay que advertir que esto (que ha sucedido en el Brasil, por ejemplo) solamente puede suceder si previamente ha habido un aumento de la moneda que sirve de base para la expansión de crédito; lo que es provocado generalmente por el sector público por medio de los déficits presupuestales. Finalmente, también puede provenir, no del lado del aumento del crédito, sino de los trabajadores, que presionan por tener aumentos de sus ingresos superiores al aumento de su productividad; y entonces se tiene el fenómeno que se conoce como la inflación de costos. La subida de remuneraciones y de beneficios sociales que excede a la productividad de los trabajadores se traslada sobre los precios y determina la inflación.

Se suele distinguir así en los países industriales dos tipos de inflación: la inflación por la demanda (*demand-pull*), o sea, el aumento de medios de pago a través del crédito y del exceso de circulante, y la inflación determinada por la presión de los costos (*cost-push*), que proviene del aumento de los precios de los servicios de los trabajadores. Ambas desembocan en lo mismo, en una lucha, por decir así, entre los distintos sectores de la población para obtener una parte más grande de la producción económica nacional de bienes y servicios. Pero repito que esto solo puede lograrse si el sistema monetario y crediticio tiene suficiente elasticidad, en algunos casos excesiva elasticidad, para darles el vehículo para que se manifiesten estas presiones. En efecto, si no hay un aumento de moneda y si no hay un aumento de crédito, ni el Gobierno puede tener mayores ingresos—porque el Banco Central no crea dinero y no permite el financiamiento deficitario—ni el crédito puede aumentar, porque no tiene la base monetaria que en virtud de los encajes mínimos la limita, ni los empresarios pueden pagar las mayores subidas de sueldos y remuneraciones.

Es, pues, condición indispensable para que pueda existir un proceso de inflación que el sistema monetario y crediticio sea elástico. Y es por esto que los procesos de inflación como los que se conocen ahora no existieron en el mundo cuando había un sistema de moneda metálica (de patrón oro, fundamentalmente), porque ponía un límite al volumen del medio circulante y de crédito que podía expandirse. Sobrepasado este volumen, se presentaban desequilibrios de la balanza de pagos, el flujo de oro hacia el exterior, la contracción de las actividades económicas, el descenso de los precios y todos los procesos que estudiaremos en una posterior conferencia sobre balanza de pagos. Pero desaparecida la disciplina que imponía el patrón oro, y siendo cada país dueño de su propia política monetaria, entonces ha cobrado gran importancia el fenómeno de la inflación. Históricamente, inflaciones comparables a la actual solamente se han presentado en aquellas circunstancias excepcionales en las cuales hubo un tremendo aumento de los metales preciosos. La primera gran inflación histórica fue la que determinamos involuntariamente los americanos, cuando los conquistadores españoles se llevaron en masa el oro y la plata de México y el Perú. El nivel de precios en Europa subió tremendamente y fue el primer caso de inflación de moneda metálica. Ha habido inflaciones posteriores que han coincidido con los grandes descubrimientos mineros de California, de Alaska, de Sudáfrica. Pero esto ya pasó a la historia. Ahora ya estamos discutiendo (como escuchamos al profesor Machlup) si el oro va a seguir siendo la base del sistema monetario internacional o si no lo va a ser, etc. Por tanto, la independencia de la política monetaria de

cada país hace que, si este no tiene suficiente disciplina, desemboque en procesos de inflación.

Otra de las causas se debe al creciente poder de los sindicatos organizados, que están llevando en muchos casos los aumentos de sueldos y salarios por encima de la productividad. Hace pocos años, la Organización para la Cooperación Económica de Europa encargó un estudio a un grupo de economistas notables para determinar las causas principales de la inflación en los países industriales de Europa y en Estados Unidos. La opinión de todas estas eminentes autoridades fue que el factor fundamental había sido la subida de los salarios. Como consecuencia de esta comprobación, que también puede aplicarse en algunos países latinoamericanos, principalmente Chile, comenzó a cobrar importancia en Europa el llegar a establecer una política de ingresos (*income policy*), o sea, poner de acuerdo a los distintos sectores, fundamentalmente a los empresarios y a los trabajadores (al Gobierno en forma secundaria, más bien como coordinador) para definir una política de ingresos. No solamente de salarios, sino también de utilidades y de distribución de los dividendos. Desgraciadamente, hay que decir que la experiencia ha demostrado que esta política de ingresos funciona bien mientras no hay un estado de ocupación plena, pero cuando se llega a un período de ocupación plena o aun sobreplena (*over full employment*) no funciona, se rompen los diques. Así lo estamos viendo hoy día en cierta medida en Estados Unidos, en donde después de haberse hecho tanta publicidad sobre los *guidelines* para subir los salarios de acuerdo con la productividad, se están rompiendo todos los días. Se rompieron mucho el año pasado y ahora se acaban de romper notablemente en la industria del automóvil, que acaba de otorgar un aumento del 7%, que es el doble del aumento de la productividad. E incluso ya hay quienes afirman, como el profesor emérito de la Escuela de Economía de Londres F. W. Paish, que esta política en tiempos en que no hay empleo pleno no contribuye mayormente a contener la inflación y en tiempos en que hay empleo pleno es totalmente ineficaz.

Volviendo a nuestra cuestión, hay que agregar que, si bien las causas fundamentales de la inflación en los países latinoamericanos están constituidas ante todo por los déficits fiscales, en segundo lugar, están constituidas por la presión en algunos casos de los sueldos y de los salarios. También existen otras causas que contribuyen a la inflación, que son las que se denomina estructurales, aun cuando hay que tener cuidado para analizar si efectivamente son causas o, en realidad, consecuencias de las verdaderas causas. La escuela latinoamericana que más ha insistido en estas causas estructurales se ha originado en Chile, que es un país que soporta ya 100 años ininterrumpidos de inflación; y, ha sido recogida

y difundida con toda la publicidad por la Cepal. Esta escuela sostiene que en estos países existen fundamentalmente dos causas estructurales que provocan la inflación, o, como ella dice, dos cuellos de botella: uno de ellos es la falta de crecimiento de la producción agrícola y el otro la falta de crecimiento suficiente de las exportaciones y de la capacidad de importar. De acuerdo con esta escuela, estas dos causas actúan en la siguiente forma: la producción de alimentos crece menos que la población o, por lo menos, menos que la demanda, ya que la demanda aumenta por la subida del nivel de vida, por el fenómeno de la urbanización y de la industrialización, que hace que las personas consuman más y mejores alimentos que antes. Esto se ve claramente en el Perú: la gran inmigración que ha sufrido Lima proveniente de provincias ha determinado un aumento muy grande de la demanda de productos agrícolas. El Banco Central de Reserva acaba de publicar en su boletín de agosto un oficio que envió al Ministerio de Hacienda señalando que, mientras la producción de alimentos había aumentado en un promedio de 2.6% en los últimos años, la demanda había aumentado 4.6%, creando un desequilibrio. Esto hace subir los precios de los alimentos y se establece una cadena, porque la subida de los precios de los alimentos provoca demandas de subidas de sueldos y salarios, lo cual a su vez arrastra la subida de los precios, y la subida de unos precios arrastra la de los otros, porque la economía de un país es un sistema de vasos comunicantes, y así se desencadena o se agrava un proceso inflacionista.

Esto evidentemente es cierto. Existe una causa de este orden, pero hasta qué punto es estructural, es discutible. El complemento de este diagnóstico está en que el lento crecimiento de la producción agrícola se debe, en ciertos casos, al sistema de tenencia de tierras formado en parte por latifundios de muy baja productividad que no responden a las necesidades de la mayor demanda. Empero, esto no se cumplió en la Argentina; país que fue calificado con toda razón como el granero del mundo, y sigue siendo uno de los principales exportadores de alimentos. Luego, esta causa no puede funcionar en el caso de la Argentina; no es una causa estructural que se pueda alegar. En otros países sí existe esta causa, pero hay otra, que son los errores de política económica que se han cometido, el primero de los cuales ha sido un descuido muy grande y en algunos casos total de la agricultura en favor exagerado de la industria. No se le ha concedido servicios de asistencia técnica, de extensión agrícola, de crédito y una serie de elementos que necesita, o se le han proporcionado en forma enteramente insuficiente. Ha contribuido, también, el atraso de la técnica y de organizaciones sociales, que si bien fueron muy útiles hace algunos siglos, ya hoy día necesitan modernizarse, como son las comunidades indígenas. Además, cuando se presentan procesos de inflación, lo

primero que hacen los Gobiernos en todos los países es controlar los precios de los bienes y servicios básicos: los alimentos, los servicios públicos, de transportes, de electricidad, etc., y esto ha sido fatal. Nosotros sabemos cómo el sistema de precios topes ha desalentado la producción de carne, con el agravante de que por su naturaleza no puede recuperarse sino en un período de años prolongados; en muchos casos, ha castigado también la producción del arroz, y así sucesivamente. Y esto es un factor que no puede llamarse estructural, sino que es un factor de política económica que ha agravado lo que había de verdaderamente estructural.

El otro factor estructural, el estrangulamiento de las exportaciones, en el caso de América Latina es todavía más discutible que el factor de la falta de crecimiento de la producción agrícola, porque los mayores errores de política económica que ha cometido América Latina (Sudamérica para ser más precisos) han sido en el campo de las exportaciones. Como han dicho muchas veces autorizados economistas, el proceso de desarrollo económico de América Latina se ha caracterizado porque los más importantes países han vivido en un estado permanente de desequilibrio de balanza de pagos, con tipos de cambio tremendamente sobrevaluados, que han perjudicado su exportación. Se puede citar numerosos casos en que el tipo de cambio oficial era la mitad del tipo de cambio real, o aun menos. En el caso de nuestro país, que afortunadamente no tuvo el control de cambio sino en un período muy breve de menos de cuatro años, el tipo oficial era de 6.50 y el tipo libre era entre 14.00 y 15.00; en el caso de la Argentina, hemos tenido diferencias más grandes, lo mismo que en Chile. Nada castiga más a las exportaciones de un país que esta sobrevaluación. Revisando a las mayores autoridades en la materia, como los profesores Haberler, Mynt, Lewis, Johnson, etc., podemos ver cómo reafirman que el peor error en este campo es la sobrevaluación de los tipos de cambio.

Si examinamos el crecimiento de las exportaciones de los distintos países de la región, veremos contrastes muy grandes, que no son explicables por circunstancias naturales o estructurales sino por errores de política económica. Si se pone junto a la inflación, la sobrevaluación y el estancamiento de las exportaciones, se puede ver fácilmente diferencias tremendas. En víspera de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de 1964, escribí para esta Cámara de Comercio una serie de artículos, que después se editaron en un folleto, en los cuales mostré cómo los países que han tenido tipos de cambios más reales y que han hecho los mejores esfuerzos para combatir la inflación han sido los que han aumentado más sus exportaciones, como México, Venezuela, Perú y Ecuador. En cambio, países tan ricos y tan bien dotados por la naturaleza como Brasil, Argentina y Uruguay

han tenido las mayores inflaciones y, por tener un tipo de cambio sobrevaluado, han deprimido sus exportaciones. A esto ha contribuido la política no solo en materia de tipo de cambio, sino también la tributaria y la agraria. Ha sido costumbre de muchos de estos países poner impuestos directos o indirectos sobre las exportaciones de productos agrícolas, ya sea en la forma de impuestos, ya sea en la forma de monopolio del Estado. No existe ya desde hace muchos años, felizmente, el famoso IAPI (Instituto Argentino de la Promoción del Intercambio), organización que llevaba a cabo una verdadera explotación de los agricultores. Voy a citar un caso que recuerdo bien, porque lo viví en el año 1948, siendo ministro de Agricultura. El IAPI compraba a los productores su trigo a razón de 37 pesos (de los que valían 4 por dólar) por quintal métrico y lo vendía al exterior a 64, de tal manera que estaba haciendo una ganancia de un 80%. El resultado fue que la producción de trigo bajó de cerca de 10 millones de toneladas a 6 millones. Con la carne hacía cosa semejante, por eso Argentina, que tenía 42 millones de cabezas de vacunos, llegó a bajar a poco más de 30 millones. Este es el ejemplo típico de una causa que no es de origen estructural, sino de errores de política económica.

Veamos, ahora, las consecuencias de la inflación. Yo creo que todos las tenemos en la mente. En un estudio que me pidió escribir el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp) en el año 1954, se señalan en detalle. La inflación tiene consecuencias tremendas de todo orden, económicas y sociales. Comenzando por las últimas, la inflación produce una redistribución muy injusta de los ingresos y de la riqueza de un país. De los ingresos, porque hay algunos sectores que pueden ajustar sus ingresos a medida que la moneda pierde poder adquisitivo; son aquellos que tienen poder de regateo o que ocupan posiciones en el mercado que les permiten ajustar los precios de lo que venden (los empresarios, los obreros, los empleados, en mayor o menor grado, según la fuerza sindical que tengan). Pero frente a esto tenemos las personas que viven de un ingreso fijo o casi fijo; las personas que viven de una póliza de seguros o tienen una pensión de vejez. Sus ingresos reales se ven tremendamente recortados; y lo mismo pasa con los trabajadores no organizados, que en la mayoría de los casos están en el sector agrícola. Además, se provoca una redistribución de la riqueza, porque el que la tiene en algo real (un edificio, una fábrica) puede conservarla aun con cierta disminución de la ganancia, mientras que quien la tiene como un depósito de dinero, una póliza de seguro, la va perdiendo paulatinamente. La inflación también tiene un efecto nocivo sobre la inversión y el ahorro. Sobre el último, porque como el ahorro comienza por hacerse en forma líquida, no hay interés en hacer depósitos a plazos, ni de ahorro, ni en comprar bonos de valor fijo en términos monetarios.

Y al disminuir el ahorro necesariamente disminuye lo que es el reverso de la medalla, la inversión. No solamente hay menos inversión, sino que se desvía hacia campos que no son ni económica ni socialmente los más productivos. La inversión se desvía hacia aquello que mejor conserva el valor real: hacia las tierras, hacia los edificios, hacia la moneda extranjera. Por eso, los períodos de inflación son períodos de florecimiento de construcciones en todas partes del mundo. Mientras la inflación prosigue su ritmo, aumenta también la acumulación de existencias y la acumulación de moneda extranjera, o sea, la salida de capitales.

La inflación, si bien en un principio puede favorecer a algunos negocios por darles utilidades mientras los costos no suben tanto como los precios, al final los perjudica: primero, porque su activo fijo (que especialmente en las industrias es el principal) va sufriendo una erosión, una pérdida de sustancia, porque su valor histórico está siendo cada día más alejado del valor real o costo de reposición. Y, como hay muy pocos sistemas tributarios que permitan hacer depreciaciones en función del costo de reposición (sino más bien del costo histórico), aparece una utilidad aparente que no es real, sino es la erosión o consumo de capital fijo, que provoca dificultades cuando se necesita reponerlo. Además de esto, la desvalorización monetaria determina que todos los impuestos progresivos cuyas escalas no son reajustadas vayan aumentando su incidencia real. Con las inflaciones del orden de magnitud que han sufrido los países de América Latina, en pocos años una renta que antes era de 100 mil soles y pagaba 20%, pasa a ser nominalmente de 500 mil y a pagar 40%, lo cual es un aumento tremendo de la incidencia.

Además de eso, la inflación unida a un tipo de cambio fijo trae consigo un desequilibrio de la balanza de pagos, porque al hacer subir los precios y elevar los ingresos nominales determina un triple efecto desfavorable con un tipo de cambio fijo. Primero, porque a mayor nivel de ingreso monetario, mayor demanda de todo, inclusive de importaciones; segundo, porque los productos importados resultan relativamente más baratos que los productos nacionales, como se dice, la moneda extranjera se va convirtiendo en lo único barato; tercero, porque los costos de producción de las exportaciones suben y esto las perjudica y deprime. El desequilibrio no llega a producirse cuando el tipo de cambio es flexible o fluctuante, porque automáticamente se va ajustando, de modo que la pérdida del poder adquisitivo interno de la moneda se refleja en una pérdida de su poder adquisitivo externo, o sea, empeora su tipo de cambio.

En condiciones como son frecuentes en Sudamérica, un tipo de cambio flexible es preferible al fijo porque, si no, lo que sucede es que se agravan los males con otros que todavía no he mencionado. En efecto, he venido hablando del tipo

de inflación que se llama **abierta**, pero cuando la inflación no es abierta, cuando no se deja que la inflación se manifieste en los precios, sino que es reprimida por acción de los controles de toda clase, los males se agravan todavía más. Y esto es lo que ha sucedido por desgracia en países de Sudamérica muy importantes. Los controles de los precios internos traen consigo el desaliento de aquellas actividades más necesarias, porque si suben los precios es cuando más debería de fomentarse la producción de alimentos, por ejemplo, pero, si se controla sus precios a niveles irreales (que es lo que sucede siempre), la producción se deprime. Si nos quejamos porque sube el precio de todas las cosas, pero pretendemos que no suba el de los servicios públicos, estos decaen. Basta ir a cualquier ciudad sudamericana importante para ver cuán malos son los servicios de transportes, y en muchas de ellas (no la nuestra) los servicios de luz eléctrica. Entonces, se introduce un factor tremendo de castigo a las actividades básicas para el desarrollo económico, lo que está reconocido en toda la literatura mundial sobre la materia. Esto tiene como corolario que las inversiones se desvían hacia otros cauces no controlados, que son los bienes raíces, los bienes secundarios o los bienes de lujo. Muy pocas veces se piensa en controlar los artículos de lujo, ni en imponerles impuestos tan grandes que desalienten su producción.

Y finalmente, si pasamos al campo de la balanza de pagos, si se controla el tipo de cambio a un nivel bajo e irreal, se acentúa el desequilibrio latente, aunque el control no lo deje manifestarse. Porque, siendo el tipo de cambio artificialmente bajo, hay mayor demanda para importar por los dos efectos que acabo de mencionar, a saber, el efecto precio y el efecto ingreso; y las exportaciones se ven cogidas por la subida de los costos, que no se refleja en sus precios por ese tipo irreal. El mantenimiento de los controles del cambio va agravando así las dislocaciones internas, aumentando las presiones y no remedia la inflación, sino que la agrava. Así, poco después de la guerra, en el año 1948, el peso argentino se cotizaba a 4 por dólar; el cruzeiro brasileño a 18 por dólar; y el peso chileno a 31. Creo que no necesito decirles a cuánto se cotizan hoy día: el peso argentino está a 350, el cruzeiro a 3,000 y el peso chileno a 8,500. Los controles de precios y de cambio en esos países no han podido impedir esta subida tremenda. Nosotros hemos padecido, pero no tanto, porque nos hemos sabido manejar mucho mejor, a pesar de que no somos un país más rico que Argentina. De tal manera, pues, la inflación reprimida es la peor.

Escuché en cierta oportunidad a un eminente profesor americano, que hoy día es el presidente de la Asociación de Economistas, Milton Friedman, decir que cualquier país podía absorber una inflación abierta (mientras no fuera desbocada

y galopante), pero no podía soportar una inflación reprimida, y el caso de América Latina es una prueba. El profesor Machlup, que estuvo aquí hace poco más de un mes, en una de sus obras dice textualmente que la inflación es mala, que el control también es malo, pero que la conjunción de las dos cosas es la ruina de todas las economías. Hablando de este problema, el economista Lewis dijo que solo hay dos soluciones que pueden aceptarse para el problema de la inflación en el aspecto de la balanza de pagos: una de ellas es aumentar las exportaciones; la otra es eliminar el estrangulamiento de la producción interna alimenticia. Y señalaba que la primera solución es la del Japón y la segunda ha sido la de México. Los países que no hacen esto, sino acuden a los controles, disminuyen el ritmo de crecimiento de sus economías. Esta última política ha producido una abundante cosecha de escasez de divisas, devaluaciones e inflaciones. Agrega que el proceso es acumulativo, pues la continua inflación de costos desalienta tanto las exportaciones como la sustitución de importaciones, agrava la escasez de divisas y refuerza la espiral. Una política de inflación persistente es fatal para la ocupación y para el crecimiento, porque determina que las exportaciones de un país se queden fuera de los mercados mundiales. Una moneda perpetuamente sobrevaluada puede ser la causa principal del estancamiento económico; y agregaría que, en el caso de Sudamérica, Argentina es un ejemplo clásico e indiscutible de esta situación.

Quinta conferencia La balanza de pagos

Definición - Balanza comercial, balanza de servicios, balanza en cuenta corriente - Balanza de capitales - Rubros autónomos y rubros compensadores o acomodadores - Etapas de la balanza de pagos en el proceso de desarrollo - Distintas definiciones del déficit de la balanza: básico, de liquidez, oficial - Diferencias

Desequilibrio de la balanza de pagos - Causas monetarias: inflación de demanda o de costos - Causas no monetarias: cambios grandes y persistentes en la demanda internacional - Causas estructurales

Ajuste de la balanza de pagos - Diferencia entre ajuste o corrección real, financiación del déficit y control

Ahora vamos a tratar un tema muy relacionado con el comercio internacional, que se abordará en la próxima conferencia, a saber: la **balanza de pagos**. La balanza de pagos resume las transacciones internacionales de un país con los demás. Comprende distintos tipos de transacciones que suelen agruparse en la forma siguiente: en primer lugar, las que se denominan transacciones en **cuenta corriente**, que se caracterizan por el hecho de que, como resultado de ellas, el país no aumenta sus inversiones o deudas, ni tampoco las disminuye. Puede considerarse como el ahorro (si es positiva) o el desahorro (si es negativa) del país en conjunto frente a los demás. Más lejos veremos la importancia de este concepto al tratar de los déficits de la balanza de pagos. Comprende, ante todo, el **comercio exterior visible**, que es la parte más importante de toda la balanza de pagos, el cual está constituido de un lado por las exportaciones y de otro lado por las importaciones de mercaderías. Para los efectos de la balanza de pagos, ambos renglones se presentan en sus valores FOB², es decir, sin incluir fletes ni seguros, salvedad que hay que hacer porque en las estadísticas solamente comerciales o aduaneras las exportaciones se presentan como valores FOB, pero las importaciones como valores CIF³, o sea, ambos son valores «al cruzar la frontera».

Los otros rubros de las transacciones en cuenta corriente, además de los de las mercaderías, están constituidos por lo que se denomina **comercio invisible**, y son: fletes, seguros, servicios financieros, remesas de rendimiento de capitales y algunos pagos de transferencias unilaterales, que se denominan así porque no

² *Free on board*, valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo (nota de edición).

³ *Cost, insurance and freight*; valor real de las mercancías durante el despacho aduanero (nota de edición).

se hacen a cambio de ningún servicio o de bien entregado. Por ejemplo, la ayuda que se recibe de los Estados Unidos.

En el cuadro 10 tenemos un resumen de la balanza de pagos del Perú en los tres últimos años. Este resumen ha sido tomado de la *Reseña Económica* bimestral que publica el Banco Central de Reserva, y que corresponde a los meses de enero y febrero de este año. Pueden ustedes ver en el grupo A las **exportaciones FOB** y las **importaciones FOB**, dejando como diferencia el saldo de la balanza comercial, que está en el segundo renglón. A continuación, los **servicios y transferencias**, que comprenden fletes y seguros, renta de inversiones, turismo, transportes y otros, y pago de transferencias. El signo negativo indica que ha habido menores ingresos que egresos por el mismo concepto. El conjunto de bienes, servicios y pagos de transferencias constituye, como hemos dicho, la **balanza en cuenta corriente**. En el cuadro se indica que esta balanza dejó en el año 1964 un superávit de 14 millones de dólares y fuertes déficits en los años 1965 y 1966; en el primero de casi 143 millones, y en el otro uno considerable de 189 millones. Esto se debió fundamentalmente al aumento del rubro de fletes, de 75 a 102 millones, y de renta de inversiones, de 72 millones a 125 millones; y también a las importaciones, que aumentaron de 518 millones a 742 millones entre 1964 y 1966.

El segundo grupo de transacciones se refiere al **movimiento de capitales**, que está constituido por la inversión extranjera directa, los préstamos a largo plazo al sector privado, los préstamos a largo plazo al sector público, el capital privado a corto plazo y un rubro que se pone para equilibrar la balanza, llamado errores y omisiones. Esta balanza de capitales arrojó un pequeño saldo positivo en el año 1964 y saldos fuertes positivos en los dos años siguientes, los que se debieron fundamentalmente al gran incremento de los préstamos recibidos por el sector oficial. Estos préstamos oficiales netos a largo plazo aumentaron de 60 millones en el año 1965 a 152 millones en el año 1966.

Hay que advertir que este movimiento de capitales, tanto en lo que se refiere a inversión directa como a los préstamos, en buena proporción no es sino la contrapartida del grupo anterior de bienes y servicios, porque, cuando se efectúa una inversión directa en el país o este recibe un préstamo, no viene el dinero, o solo parte de él, en forma directa. Lo que viene fundamentalmente son bienes de capital, maquinarias, equipos, que ya están incluidos en la balanza comercial. De modo que existe en realidad una compensación, porque lo que aparece como importación en la balanza comercial ha sido financiado en parte por el préstamo o la inversión que aparece en la balanza de capitales.

Cuadro 10
Resumen de la balanza de pagos, 1964-1966 (en millones de dólares)

	1964	1965	1966 (preliminar)
A. Bienes, servicios y pagos de transferencia	14.1	- 142.5	- 188.7
Balanza comercial	166.9	24.9	49.2
Exportaciones FOB	684.6	684.6	791.4
Importaciones FOB	517.7	- 659.7	- 742.2
Servicios y transferencias	- 152.8	- 167.4	- 237.9
Fletes y seguros	- 74.9	- 83.3	- 101.6
Renta de inversiones	- 72.3	- 86.3	- 124.8
Turismo, transportes diversos y otros	- 20.4	21.9	- 26.5
Pago de transferencia	14.8	24.1	15.0
B. Movimiento de capitales	21.0	116.4	158.8
Inversión extranjera directa	12.5	35.7	38.0
Préstamos netos a largo plazo al sector privado	0.7	17.3	- 5.3
Préstamos oficiales netos a largo plazo	59.9	75.5	152.1
(Balanza básica)	(86.5)	(- 14.0)	(- 3.9)
Capital privado a corto plazo	- 21.7	3.5	- 11.0
Errores y omisiones	- 30.4	- 15.6	- 15.0
C. Movimientos monetarios	- 35.1	26.1	29.9
1. Gobierno central ⁽¹⁾	-	-	-
Pasivos internacionales	-	-	40.0
2. Movimientos monetarios del sistema bancario	- 35.1	26.1	- 10.1
Bancos comerciales, variación de activos internacionales (aumento -)	- 23.0	- 7.4	- 35.0
Bancos de fomento, variación de pasivos internacionales	12.8	10.1	21.2
Banco de la Nación, pasivos internacionales netos	0.1	38.1	18.6 ⁽²⁾
Banco Central de Reserva, variación de activos internacionales (aumento -)	- 25.0	- 14.7	22.3

Notas

⁽¹⁾ Obligación de 40 millones de dólares asumida por el Gobierno central y que apareció anteriormente como pasivo del Banco de la Nación.

⁽²⁾ Incluye una disminución del pasivo internacional del Banco de la Nación de 33.3 millones de dólares, correspondiente al pago de obligaciones del préstamo de 40 millones de dólares recibido en 1965.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Sumando algebraicamente los dos grupos A y B, siempre queda una diferencia, que constituye el grupo de rubros que se denomina **movimientos monetarios**. Estos movimientos tienen que equilibrar al saldo que dejan el grupo A y el grupo B, porque **en definitiva una balanza de pagos siempre se tiene que equilibrar** en una forma o en la otra. Por tanto, cuando se habla de un déficit o de un superávit de la balanza de pagos, en realidad se está tomando la diferencia que hay entre un grupo de estos rubros y otro grupo. Más lejos se tratará con mayor extensión esta cuestión.

Los movimientos monetarios están constituidos en la presentación del cuadro por las variaciones que hay en los activos o en los pasivos internacionales, primero del sistema bancario privado, después del sistema bancario oficial y finalmente del Banco Central. Ahora bien, el saldo de los movimientos monetarios que aparecen en la línea C ha sido en el primer año negativo, de menos 35 millones. Este signo menos significa que en realidad el país obtuvo mayores ingresos por sus transacciones internacionales de lo que gastó, y la diferencia la invirtió en un aumento de sus activos internacionales.

El cuadro varió considerablemente en el siguiente año. En la primera línea del grupo C se ve que, en lugar de haber un mayor ingreso, fue al revés, hubo un mayor egreso, que aparece con el signo positivo, lo que significa que hubo una disminución de los activos internacionales en 26 millones. Ello resulta tomando primero el rubro más fuerte, que corresponde al Banco de la Nación con 38 millones de dólares originados por el préstamo hecho por un grupo de bancos comerciales de Estados Unidos por un monto de 40 millones de dólares. Hubo también un aumento de la deuda de los bancos de fomento por el monto de 10 millones, mientras que los bancos comerciales aumentaron sus activos internacionales en 7 millones y el Banco de Reserva en 15 millones. Desde el punto de vista nacional, este aumento de 15 millones no fue un aumento real, sino a costa del endeudamiento del Banco de la Nación.

En el año 1966, hubo nuevamente un déficit de 30 millones en números redondos. Observarán que aparece el Gobierno central con un pasivo de 40 millones, y eso es porque el préstamo al Banco de la Nación se trasladó al Gobierno, que fue el que realmente lo había utilizado, y ya aparece como un endeudamiento suyo. El sistema bancario en conjunto tuvo un incremento de sus activos internacionales por 10 millones de dólares, que se debió fundamentalmente a que los bancos comerciales aumentaron esos activos en 35 millones, el Banco de la Nación redujo su deuda en 18.6 millones y el Banco Central de Reserva disminuyó sus reservas en 22 millones. En esta forma, con estos movimientos monetarios

se saldó la balanza de pagos que quedaba en los grupos: A (balanza en cuenta corriente) y B (movimiento de capitales).

Durante el proceso de desarrollo económico de un país, su balanza de pagos va variando de composición y pasa por varias etapas, que se caracterizan, sobre todo, por cambios en su balanza comercial y que pueden resumirse como sigue:

1. En una primera etapa, los países reciben fuertes préstamos o inversiones del exterior que les permiten importar más de lo que exportan para traer bienes de capital; por consiguiente, su balanza comercial presenta un déficit. Tales países pueden calificarse como **deudores prestatarios no maduros**, según los califica Crowther.
2. En una segunda etapa, los países continúan recibiendo préstamos e inversiones del exterior, pero ya exportan más de lo que importan, teniendo una balanza comercial con superávit. Son **deudores prestatarios maduros**.
3. En la siguiente etapa, comienzan a pagar sus deudas, aun cuando siguen recibiendo capitales; y su balanza comercial arroja un superávit considerable, que les permite los mayores pagos. Son **deudores pagadores**.
4. Más tarde, los países pasan a invertir o prestar en el exterior sumas mayores que las que tienen que pagar, convirtiéndose así en **acreedores prestamistas no maduros**. Su balanza comercial es positiva, con superávit.
5. Finalmente, llega el momento en que sus préstamos e inversiones en el exterior superan largamente lo que deben pagar, lo cual les permite importar más de lo que exportan y tener una balanza comercial negativa. El ejemplo típico de esto es Inglaterra.

¿Qué constituye un déficit (o superávit) de la balanza de pagos?

Cuando se habla de déficit y de superávit de la balanza de pagos, hay que advertir que no hay una sola definición de este término. Tradicionalmente, se consideraba como déficit (o superávit) de la balanza de pagos el déficit (o el superávit) de la balanza básica. Esta está constituida por todos los rubros que quedan por encima de la línea gruesa continua que he trazado en el grupo B del cuadro 10 (encima de «Capital privado a largo plazo»), los que son: la balanza en cuenta corriente y la balanza de capitales a largo plazo. Esta balanza básica dejó en 1964 un superávit de 86.5 millones de dólares, que cambió en 1965 a un déficit de 14 millones y en 1966 a uno de 3.9 millones (cifras entre paréntesis en el cuadro 10).

Existe otra definición que es muy utilizada ahora, y que incluye también los movimientos de capital privado a corto plazo —que son fundamentalmente los

créditos comerciales, por ejemplo, las cobranzas y los depósitos colocados a corto plazo en bancos; y, además, el rubro de errores y omisiones—. La inclusión de estos dos rubros lleva a una definición distinta del déficit, que no es la tradicional. Se denomina déficit de la balanza de pagos según el «concepto de liquidez» (*liquidity concept*) que viene a corresponder aproximadamente a lo que en el cuadro 10 figura en el grupo C como movimientos monetarios. Ustedes verán que la inclusión del capital privado a corto plazo y la de errores u omisiones hacen reducir el superávit básico del año 1964 de 86.5 a solamente 35 millones de dólares, debido a que hubo déficit en capital privado y a los errores y omisiones. Esto último se debe probablemente a movimientos de capitales que no se ha podido identificar. En el año 1965, el déficit de la balanza de pagos según el concepto de liquidez, en lugar de ser como con la definición de déficit básico de 14 millones, subió a 26 millones; y en el año 1966 subió de poco menos de 4 millones a casi 30 millones. Estas diferencias han conducido a discusiones interminables entre los expertos en la materia sobre cuál es el déficit de la balanza de pagos más significativo, si el déficit de la **balanza básica**, que no incluye capitales a corto plazo, o el déficit por el concepto de **liquidez**, que incluye también el movimiento de capitales a corto plazo, cuando son capitales privados.

Esta discusión llegó a tal punto que el Departamento de Comercio de Estados Unidos, que es el encargado de hacer estos estudios, nombró una comisión presidida por el profesor Bernstein. Como corolario del estudio de esos expertos resultó, como era de esperarse, una tercera definición. La tercera definición es la de **déficit oficial** de la balanza de pagos, que es un déficit (o un superávit) que solamente considera los cambios en las reservas internacionales de los institutos oficiales de cada país. Así, excluye los movimientos de capitales no solamente privados a corto plazo, como en el caso del déficit por concepto de liquidez, sino también los otros movimientos a corto plazo; y solamente considera los activos internacionales de las instituciones oficiales de cada país.

De acuerdo con este tercer concepto, habría que rebajarle la variación de los activos internacionales de los bancos comerciales, por cuanto ellos no son instituciones oficiales; y la de los bancos de fomento, porque, aun cuando son instituciones estatales, están dedicadas a financiar transacciones privadas y no conservan reservas. La única institución que conserva reservas es el Banco Central de Reserva. Y, en este sentido, tendríamos limitado prácticamente el déficit oficial de la balanza de pagos a lo que corresponde al Banco Central de Reserva. En realidad, deberíamos agregarle el Banco de la Nación, que ha funcionado en los dos últimos años como una especie de complemento y de colchón para el otro banco.

Naturalmente, esto no hace sino complicar las cosas, porque cada sector y cada institución escoge la definición que más se adapta a los fines para los cuales presenta sus estadísticas, o la que más le conviene presentar. Así, tienen ustedes el déficit básico de la balanza de pagos, que no incluye sino capitales a largo plazo; el déficit según el concepto de liquidez, que incluye dos cosas más, a saber, los capitales a corto plazo, principalmente créditos comerciales, y errores y omisiones; y finalmente el déficit o superávit **oficial**, que solamente considera el movimiento de los activos internacionales de las instituciones oficiales.

Veamos ahora la cuestión muy importante y de gran actualidad, tanto nacional cuanto internacional, de las **causas de los desequilibrios** de las balanzas de pagos y la forma de corregirlos.

Las causas de los desequilibrios de la balanza de pagos pueden ser de dos clases: **monetarias y no monetarias**. Las causas monetarias están constituidas por un exceso de medios de pago que determina un proceso de inflación, el cual se refleja en mayor demanda de importaciones tanto porque los ingresos de la población aumentan (efecto ingreso) cuanto porque hay subida de los precios internos, que hace comparativamente más atractivas que antes las importaciones (efecto precio), al mismo tiempo que absorbe para el consumo doméstico mayor cantidad de bienes exportables. Estos efectos se producen ya sea que la inflación se deba a exceso de demanda o a presión de los costos.

Las causas no monetarias pueden ser a su vez principalmente de dos clases, a saber, **transitorias** o permanentes, llamadas estas también **estructurales**. Ejemplos de las primeras son: una disminución severa de la producción agrícola exportable por un clima adverso, lo que reduce seriamente los ingresos de divisas, o un descenso fuerte de los precios mundiales de la exportación. Ejemplos de causas estructurales son: cambios en la demanda internacional por las exportaciones de un país; o pérdida de ingresos provenientes de inversiones en el exterior que han sido liquidadas, como el caso de Gran Bretaña debido a las dos guerras mundiales.

Es necesario subrayar, como hacen autoridades tales como Haberler, Robbins y Johnson, entre otros, que **sea cual fuere el origen o causa del desequilibrio, su manifestación se produce como un fenómeno de naturaleza monetaria**. En efecto, si como consecuencia de una disminución de los ingresos de divisas la circulación monetaria se contrae por pérdidas de reservas, el desequilibrio de la balanza de pagos no se presenta en forma duradera porque se reduce la demanda interna por disminución de los ingresos de la población. En cambio, si la circulación monetaria se mantiene, porque la contracción debida

a la pérdida de las reservas es compensada deliberadamente por una política expansionista (o, con mayor razón, si dicha pérdida es determinada por esta política), el desequilibrio persiste y aun se acentúa. Hay que agregar que en Sudamérica por lo general sucede esto último, como consecuencia de los déficits fiscales cubiertos con préstamos de los bancos centrales, que significan emisión inorgánica de circulante.

Abordemos ahora el tema del **reajuste de la balanza de pagos**. En resumidas cuentas, el déficit de la balanza de pagos está revelando un **exceso del gasto nacional sobre la producción nacional**. La corrección de este déficit tiene que hacerse en una de estas dos formas: por una reducción del gasto o por un aumento de la producción. Empero, esto último toma mucho tiempo, y por eso **la reducción del gasto es inevitable**, sobre todo cuanto no hay muchas reservas. Aquellas personas que piensan que un desequilibrio de la balanza de pagos puede corregirse sin que haya una disminución del gasto nacional están equivocadas, y no llegan a comprender el verdadero origen y naturaleza del déficit.

Esta explicación tiene un origen muy antiguo. Hace casi 250 años que la enunció en una forma primitiva el economista inglés Gervaise, en 1720. Posteriormente fue más o menos olvidada, pero últimamente ha vuelto a tener mucha mayor validez con la aparición de una versión más moderna, que es la que se llama enfoque de la «absorción» (*absorption approach*), enunciada por un economista distinguido del Fondo Monetario, Alexander, y elaborada por Nurkse, Meade y Johnson. Ella dice simplemente que **el déficit de la balanza de pagos es el resultado de que el país está gastando más de lo que produce**. Por lo tanto, hay que disminuir la «absorción» de recursos que lleva a cabo para eliminar el déficit, en otras palabras, hay que reducir el gasto global.

Por esta razón, el que sean monetarias o estructurales las causas del desequilibrio no tiene tanta importancia como se le quiere atribuir en ciertos círculos, **porque en cualquiera de los dos casos el remedio es el mismo, esto es, reducir la demanda global del país que padece el desequilibrio**. Ello puede hacerse en dos formas, a saber: mediante una política antiinflacionaria que disminuya el gasto global y detenga la subida de los precios internos, o aun la invierta, generalmente a costa de cierto grado de desocupación; o, por la vía de un reajuste del tipo de cambio, que, si bien no reduce los ingresos **nominales**, ni baja los precios internos, ni provoca desocupación, en cambio, sí reduce los ingresos reales al encarecer los bienes importados.

Quiero terminar ahora esta parte con una cita muy clara de un economista, el profesor Ragnar Nurkse, que escribió un trabajo excelente sobre esta materia: *Relación entre la balanza de pagos y las inversiones internas*.

A un nivel de productividad, una economía con empleo pleno no tiene otra forma de eliminar un déficit de su balanza de pagos que no sea reducir su absorción de recursos para propósitos domésticos, esto es, sus gastos de consumo, inversión y uso del Gobierno. El saldo neto de la balanza de bienes y servicios, o sea, exportaciones menos importaciones, refleja necesariamente la diferencia entre su ingreso global y su gasto global. Un mejoramiento de la balanza de pagos no solo entraña lógicamente, sino que exige, en términos de política económica, una reducción de los gastos domésticos respecto a los ingresos. En una economía abierta a las transacciones internacionales, un exceso de los gastos sobre los ingresos no puede persistir sin que se manifieste un déficit externo. Si se adoptan medidas enfocadas estrechamente solo a eliminar ese déficit externo, puede seguir el gasto excesivo, pero ya confinado a la economía doméstica, y esto forzará la elevación de los ingresos monetarios y de los precios. Un déficit comercial y de la balanza de pagos constituye una filtración de poder adquisitivo; si se cierra esta válvula, la presión aumenta dentro del sistema y no puede dejar de afectar la economía de tal forma que reaparezca el déficit externo. Medidas como la restricción a la importación o el cambio de la paridad no pueden asegurar automáticamente el ajuste necesario de los gastos totales. Es popular creer que un aumento de la producción doméstica que sustituye importaciones es una forma de mejorar la balanza de pagos, pero en condiciones de empleo pleno solo logra aumentar la presión de la demanda y debilitar la capacidad para exportar. Esto es inconveniente porque lo que se necesita es ahorrar más, restringiendo las importaciones en esta forma para equilibrar el gasto total con el ingreso total.

Pregunta: Usted acaba de mencionar que la diferencia entre las importaciones y exportaciones determina justamente el margen del superávit o del déficit de la balanza de pagos. ¿Estima usted conveniente que nuestro país debería establecer un nuevo patrón monetario, como por ejemplo lo hizo Francia?

Respuesta: Lo que hizo Francia fue devaluar la antigua paridad, que era prácticamente 400 francos por dólar, a 500 francos por dólar, y adoptar un nuevo nombre para su moneda, convirtiendo 100 unidades viejas en una nueva, que fue el nuevo franco. Entonces, en lugar de decir: en adelante el tipo de cambio será de 500 francos por dólar, dijo: va a ser de 5 nuevos francos por dólar. Lo mismo ha hecho recientemente el Brasil con el nuevo cruzeiro pesado, que ha transformado

1,000 de los cruzeiros antiguos en uno de los nuevos; o lo que hizo Chile en el año 1959, que convirtió 1,000 pesos chilenos en un escudo. Eso no tiene nada que ver con la forma de arreglar la balanza de pagos, simplemente es un cambio de denominación, porque la moneda ha ido perdiendo tanto poder adquisitivo interno y externo que ya se hace incómoda y es necesario reemplazarla por una unidad mayor.

Pregunta: ¿Cree usted que en la situación económica actual del país sea posible remediar el actual déficit mediante una disminución del gasto público sin que esto origine problema de desempleo u otros que a la larga sean más graves?

Respuesta: Para darle una contestación que fuera 100% segura yo tendría que conocer muy a fondo, más de lo que una persona que no está en el Gobierno puede conocer, el presupuesto. Con esa salvedad, yo creo que sería posible reducir algunos renglones del gasto público, pero me temo que no podríamos reducirlo mucho, porque hemos «construido» renglones casi incompresibles dentro del gasto público, renglones que son, por decir así, «desestabilizadores». El caso máximo de eso, sin enjuiciar sus méritos en abstracto, es el estatuto y escalafón magisterial, que le viene costando al país todos los años un aumento de más de 1,500 millones de soles. Otro caso es el aumento en el número de hospitales y su funcionamiento, sin enjuiciar la conveniencia de esto. Nos hemos embarcado en obras públicas de gran envergadura, por ejemplo, la Corporación del Santa y la del Mantaro, nuevamente sin enjuiciarlas, ya son renglones que resulta prácticamente imposible disminuir. Por ello, el margen de reducción es pequeño y es por eso que hoy día nos vemos abocados a la creación de nuevos impuestos, porque cuando el nivel de gastos ha subido tanto y no se puede por su naturaleza comprimirlos mucho, es inevitable aumentar los impuestos. Este es el peligro de aumentar y aumentar los gastos, aun con los mejores propósitos, pero más allá de las posibilidades del país.

Pregunta: Bueno, según esa explicación que usted hace, ¿quiere decir que todo el actual problema es bastante difícil y podría dejar de serlo mediante una reforma profunda de la administración pública? Porque parece que hay una serie de actividades que tienen los mismos fines y que se repiten, como corporaciones regionales y universidades por todos lados, una serie, digamos, de entidades que hacen cosas que ya hacen otras, pero quizá mediante una reforma administrativa profunda podría subsanarse esto. ¿Lo cree usted posible?

Respuesta: Hay que hacer, en efecto, una reforma administrativa profunda, y uno de los aspectos de esa reforma administrativa también es la de la administración tributaria, porque evidentemente con una administración más eficiente se podría recaudar mayores impuestos. Desgraciadamente todo eso toma tiempo, porque sabemos que no se puede hacer de la noche a la mañana. En el caso de la reforma no tributaria, sí es posible hacerla más rápidamente que en el caso de la evasión tributaria, pero hay obstáculos de orden político que no pueden despreciarse, porque al fin y al cabo un Gobierno es un organismo político y anular una corporación regional crea muchas resistencias, aunque haya exceso y abuso de ellas. Aquí lo que nos ha pasado es que hemos dejado que el problema tomara proporciones demasiado grandes. Es un problema sobre el cual se ha venido llamando la atención desde el sector privado y desde el sector público, comenzando por el Banco Central de Reserva, que también lo ha señalado. Y este es un problema que hace dos años tenía una magnitud muy inferior a la actual y que se hubiera podido remediar con menores sacrificios. En la Cámara de Comercio, en los boletines semanales, en las revistas mensuales y en las memorias hemos dicho que si no se remediaba a tiempo después iba a ser necesario tomar medidas mucho más drásticas, mucho más duras y mucho más impopulares, inclusive la devaluación. Hace dos años no hubiera sido necesaria, con toda seguridad, una devaluación de esta magnitud.

Pregunta: Doctor, yo quisiera hacer la pregunta: ¿usted ha indicado como una solución disminuir el gasto total, aun el personal, verdad, de las personas?

Respuesta: Eso va implícito. La devaluación ha sido del 44% y el costo de vida va a subir el 20%, vamos a decir. Si pretendemos que todo el mundo tenga nuevamente 20% más de ingreso, seguiremos igual y entramos en una espiral, lo cual traería una nueva devaluación. Y eso es lo difícil, comprensiblemente, de hacerle entender a todo el mundo. Las utilidades tendrán que bajar, los ingresos reales (no los nominales) tendrán que descender, muchas de las comodidades que hemos disfrutado tendrán que disminuir. Por ejemplo, ya no podremos importar tantos automóviles como lo hemos estado haciendo, ni podrán hacerse los viajes al extranjero que se han venido haciendo, que eran una manifestación de un gasto que ha resultado excesivo y que era mantenido porque el tipo de cambio no correspondía a la realidad. En ese sentido, todo el mundo va a tener que sufrir, y de eso no hay escape, porque hemos venido viviendo más allá de nuestros recursos. Si nuestros recursos, nuestra producción, no van a aumentar de la noche a la mañana, el equilibrio inmediato a corto plazo tendrá que lograrse mediante una reducción del gasto nacional, del ingreso real de todo el mundo. De esto no hay escape.

Pregunta: Doctor, ¿no piensa usted que el afectado sería el comercio, y por lo tanto tendrá que reaccionar como lo está haciendo ahora, dando grandes créditos, y esto debería considerarse en este caso?

Respuesta: No solo el comercio, sino todos los sectores van a ser afectados. Ahora la solución que usted está sugiriendo, de que se aumente el crédito para que pueda haber el mismo nivel de consumo, digamos por caso, es pretender mantener la situación que nos ha llevado a esta crisis. Eso no significa llevar las cosas al otro extremo y mantener la restricción de créditos indefinidamente, como lo hemos tenido este año.

Pregunta: Doctor, yo diría, ¿no debería censurarse al comercio por las grandes facilidades que está dando?

Respuesta: En realidad, también ha habido exceso de créditos, sobre todo crédito consumo, y esto la Cámara también lo ha dicho. Porque el crédito consumo dentro de ciertos límites es muy útil para los consumidores y para los negocios, pero cuando hemos visto que se ha estado dando facilidades, como ningún pago al contado para comenzar a pagar después de 2 o 3 meses, pagar en 18 meses, pagar en 24 meses, hacer viajes al extranjero: «Viaje usted ahora y pague después», eso ha sido excesivo. En Estados Unidos, que es un país rico, existen desde hace mucho tiempo regulaciones al crédito al consumo. Hay una regulación que le permite a la Federal Reserve, que es el equivalente al Banco Central, establecer la proporción del precio que debe ser pagado al contado (*down payment*) y el plazo en que debe pagarse el resto. No ha sido la causa principal, pero también ha contribuido. Ha habido exceso de crédito.

Pregunta: Ingeniero, frente a esta necesaria reducción del gasto, ¿es o no necesario en este momento aumentar los impuestos? Si así fuera, ¿cuáles son en su opinión aquellos que podrían implantarse?

Respuesta: Eso es de mucha actualidad, aunque se sale un poco de la conferencia, y me va a llevar a mí también a un terreno político. En cuanto a lo primero, creo haber dicho que sí: evidentemente hay que aumentar los impuestos. En cuanto a la clase, yo me temo que no todas las medidas que se han propuesto sean las mejores, ni que las que se han descartado fueran las inferiores. Se ha insistido mucho en que no deben aumentarse los impuestos indirectos, sino solamente los impuestos directos. Empero, cuando un país llega a tener un gasto fiscal tan elevado y cuando las tasas de los impuestos directos han llegado ya al nivel en que se paga

tanto en un negocio aquí como en Estados Unidos (50%), es evidente que ya se está llegando a los límites de los impuestos directos. ¿Qué es lo que ha quedado afuera? Ha quedado afuera el régimen de las sociedades anónimas con acciones al portador, que ha servido para eludir en forma legal (no hay que confundir evasión con elusión) el impuesto a la herencia, que sí es un impuesto directo. Eso se está tratando de reemplazar ahora por un impuesto al patrimonio de las sociedades anónimas, que es un sustituto inferior y que se hace simplemente por razones de comodidad y de conveniencia política, porque no despierta tanta resistencia. Aquí yo estoy hablando en una forma puramente técnica y objetiva.

Desde el punto de vista de la técnica tributaria, no se puede comparar el impuesto al patrimonio de las sociedades con el impuesto a la herencia. Se hace simplemente porque es más cómodo, pero es menos justo, porque se grava lo mismo a la sociedad que está ganando que a la que no lo está; a la que gana mucho que a la que gana poco; a la que puede trasladar ese impuesto al precio y, por lo tanto, seguir ganando como antes, o a la que no lo puede trasladar; a la que produce para el mercado interno o para el mercado externo; etc.; de modo que es una forma evidentemente inferior.

Además, se está creando un impuesto al patrimonio individual, que es el impuesto territorial. El impuesto territorial existe en otros países, pero es un impuesto que no está afectando sino a una clase de patrimonio, al patrimonio constituido por un bien raíz, por una casa o un edificio o por una tierra, y por lo tanto tiene sus inconvenientes. En el caso de la casa, porque si por un lado queremos facilitar la construcción de las viviendas, se han creado las mutuales y se les ha dado exoneraciones, y de otro lado se está gravando la casa con un impuesto territorial de 1%, que suponiendo una renta bruta del 10% vendría a absorber también el 10% de esa renta; si se elevan las gabelas municipales al 6% de la renta bruta; y si sobre eso se paga el impuesto complementario, se está absorbiendo 50% o más de la renta. Esto es un hecho.

En materia de impuestos indirectos, se propuso el impuesto a la gasolina, que luego se retiró porque se ha dicho «no más impuestos indirectos». Ese impuesto ha sido recomendado por el Banco Mundial y aprobado por el Fondo Monetario Internacional, de manera que tampoco hay una razón técnica para retirarlo. El efecto sobre los precios es muy bajo, pues el costo de la gasolina en el transporte no llega al 5%. Se ha perdido así una fuente de recursos muy importante.

Pregunta: Una pregunta relacionada con la conferencia anterior, pero que viene a tener alguna relación con lo que se nos ha explicado hoy. Me refiero a las in-

versiones que pueden ejercer una acción o un cierto elemento de inflación. Si la inversión es de carácter reproductivo, un tiempo después habrá un aumento en la producción que compensará el primer efecto de inflación, pero si la inflación es suntuaria no a va a producir posteriormente un aumento en la producción. Voy a dar un ejemplo de algo que todavía no se ha hecho en el país, pero que se puede hacer: ¿Qué significancia podría tener en nuestra economía la urbanización de la isla de San Lorenzo y su unión a La Punta mediante un gran malecón? Esto podría ser una inversión de 500, de 1,000 o 2,000 millones de soles.

Respuesta: Los efectos inflacionistas de una inversión no se deben a que sea reproductiva a corto o largo plazo, sino a que se haga o no con ahorros reales y legítimos. Como dije en la primera de estas conferencias, el producto bruto nacional se divide en dos partes: lo que se consume y lo que se invierte, vamos a decir 80% y 20%. Lo que se invierte es lo que se ahorra, que es el otro nombre, es el reverso de la medalla; es lo que alguna gente ganó, no gastó en consumo y lo invirtió, sea directamente o lo depositó en un banco para que el banco lo prestara, o suscribió una acción o un bono y la correspondiente compañía lo invirtió. Entonces, si la inversión sale del ahorro real no es inflacionista, aun cuando sea suntuaria, porque simplemente lo que no gastaron unos lo gastaron los otros.

Ahora, yendo al segundo punto: la diferencia entre las inversiones productivas y reproductivas, esto tiene una gran importancia mirando el desarrollo económico del país. Lo que debemos procurar es desalentar las inversiones suntuarias o secundarias, y estimular las inversiones que sean realmente convenientes para la economía del país, pero eso es independiente del primer aspecto. El primer aspecto es: ¿cómo se financia la inversión? Si se financia con un ahorro legítimo, sea del país, sea del extranjero, no es inflacionista. Si no se financia con un ahorro legítimo, sino con una emisión de moneda, entonces no es una inversión bien financiada y provoca efectos inflacionistas, a no ser en casos de países en los cuales existe siempre un margen de recursos desocupados, de mano de obra, de equipo industrial, etc.; y donde por lo tanto es posible financiar una inversión por una expansión crediticia o una expansión monetaria, porque se va a poner en trabajo gente y se va a aumentar la producción económica de inmediato. Si es una producción para el consumo, habrá una compensación. Pero en países como los subdesarrollados, donde no existe este margen de recursos desempleados, la financiación deficitaria o la financiación por la vía monetaria o crediticia siempre es inflacionista; y es la causa principal de los déficits y de los procesos de inflación que desembocan tarde o temprano en un desequilibrio de la balanza de pagos.

Sexta conferencia **Comercio internacional**

Importancia del comercio exterior: aprovechamiento máximo de los recursos productivos y aprovechamiento óptimo - Ventajas indirectas: importancia del comercio internacional para los países pequeños, de mercado interno de poca capacidad - Comercio como motor y trasmisor del desarrollo económico - El multiplicador del comercio exterior

La teoría del comercio internacional: costos o ventajas comparativas - Relación de cambio - Teorema de Heckscher-Ohlin, o de la dotación de los factores - Efectos del comercio internacional sobre la remuneración de los distintos factores de la producción en un país (distribución funcional), y sobre la diferencia de los ingresos de los mismos factores en los distintos países

Críticas a la teoría: 1. Es estática y no considera los cambios de los costos por diversas causas - 2. Supone competencia perfecta en el mercado de productos y en el de factores productivos - 3. Supone ocupación plena - 4. Supone equivalencia entre los costos monetarios o privados y los comerciales o reales - Comentarios

Hoy día trataremos uno de los temas más interesantes para la economía de los países subdesarrollados y que es materia de constantes discusiones y publicaciones: el **comercio internacional**. El tema se puede dividir en dos partes, que se tratarán en sucesivas conferencias, a saber: la teoría del comercio internacional y la política comercial.

Para comenzar, hay que subrayar la gran importancia que tiene el comercio exterior para el desarrollo económico. Ella radica en que permite a un país, en primer lugar, aprovechar al máximo los recursos naturales y de otra clase de los cuales dispone y, en segundo lugar, emplear esos recursos de la manera óptima, dos cosas que se complementan, pero que no son exactamente lo mismo. En efecto, en un país ya desarrollado y poblado el comercio internacional tiene principalmente, o casi exclusivamente, la importancia de permitirle emplear sus recursos de la manera más provechosa, mientras que a un país que todavía se encuentra en proceso de desarrollo, especialmente de sus recursos naturales, le permite además aprovecharlos al máximo. Este último fue el caso de los países del Nuevo Mundo y de Oceanía durante la última parte del siglo pasado y la primera parte del presente, los cuales, por ser países de nueva colonización y escasa población, tenían una abundancia de recursos naturales, principalmente agrícolas, que no hubieran podido aprovechar solo para sí, pero que, gracias al comercio internacional, pu-

dieron avanzar, ganar nuevas tierras, explotar nuevos recursos y aumentar así su producción.

La importancia del comercio internacional para un país se suele considerar generalmente en función de las exportaciones, pero en realidad, más que aumentar las exportaciones por sí mismas, de lo que se trata es de que, gracias a ellas, el país pueda importar lo más posible. Esto, que parece una cosa muy sencilla, a veces se suele perder de vista. La verdadera finalidad del comercio internacional es aumentar la cantidad de bienes y de servicios de los cuales dispone un país gracias a sus recursos naturales, de hombres y de capitales, produciendo aquello para lo que se encuentra mejor preparado, exportando lo que no consume y obteniendo a cambio de eso lo que otros países pueden producir en mejores condiciones. Esto es fundamental para los países subdesarrollados, porque requieren la importación de bienes de capital y de materias primas para su industrialización, bienes que no producen en su territorio; tratándose de bienes de capital porque no tienen las condiciones necesarias, y en el caso de materias primas porque en muchos casos no tienen los recursos naturales.

Además de estas ventajas **directas** del comercio internacional, hay también otras ventajas **indirectas**, como señala Haberler. En efecto, el comercio internacional viene a ser el vehículo para el ingreso de capitales del exterior, la adquisición de conocimientos tecnológicos, el intercambio de ideas y, finalmente, sirve para evitar por medio de la competencia que se constituyan monopolios u oligopolios dentro de un país, que encarecen el precio de los artículos.

Por todas estas consideraciones, el comercio exterior tiene una gran importancia para los países en desarrollo y todos los autores están de acuerdo en ello. Empero, en América Latina hubo una época, unos 15 o 20 años atrás, en que se puso un poco en duda, aduciéndose que no ofrecía muchas expectativas y que era necesario mirar más el desarrollo «hacia adentro» y no hacia afuera, entendiéndose por lo primero el desarrollo de las industrias para el mercado interno, en lugar del crecimiento de la producción para ser exportada. Después ha venido una reacción, que demostró la necesidad de cuidar los dos aspectos: del desarrollo hacia afuera y hacia adentro, y esta reacción llegó a tal extremo que en los últimos años hemos estado escuchando quejas constantes de los países subdesarrollados, los de América Latina en particular, por las dificultades de diversas clases con que tropieza la exportación de sus productos, las que expresaron fuertemente en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, en 1964.

El multiplicador del comercio exterior

El comercio internacional llena una función muy importante, no solo desde el punto de vista de permitirle a un país disponer de mayor cantidad de bienes y servicios, sino que además es un elemento muy poderoso como determinante del nivel de las actividades económicas. Esto sucede porque en los países menos desarrollados el comercio internacional desempeña la misma función motora que en los países industriales tienen las inversiones. Ejerce el llamado efecto multiplicador, porque el resultado de un incremento de las exportaciones se traduce –como veremos inmediatamente– en un incremento multiplicado de la producción económica nacional.

La teoría del multiplicador del comercio exterior fue desarrollada, entre otros, por el distinguido visitante que tuvimos hace poco más de un mes aquí, el profesor Machlup, quien hace más de 20 años publicó un estudio valiosísimo sobre este tema: «El ingreso nacional y el multiplicador del comercio exterior». El multiplicador consiste en lo siguiente: si en un país determinado las exportaciones se incrementan (por ejemplo, por aumento de sus precios internacionales) en un valor determinado, la producción económica del país aumentará después de un espacio de tiempo en una proporción muy superior. Ello sucede porque, siendo este aumento uno autónomo, es una adición al poder de gasto de la población. Los primeros que reciben esta adición (los exportadores) gastan una parte y ahorran otra, pero las personas a las cuales les han comprado (que han recibido ese gasto) a su vez vuelven a hacer lo mismo, gastan una parte y ahorran otra, y así sucesivamente. Hay así una serie de etapas por las cuales este primer impulso, dado por un aumento autónomo de un factor importante como son las exportaciones, se traduce en una serie de impulsos decrecientes, hasta que termina por extinguirse al cabo de un período determinado.

La magnitud de este proceso depende de una característica de la economía del país respectivo, a saber: de la **propensión marginal** al consumo de **bienes domésticos** y su complemento, que es la propensión marginal a **importar**. La propensión marginal al consumo es la proporción del aumento de ingreso que se gasta en consumir bienes producidos en el país y la propensión marginal a importar es la proporción del aumento del ingreso que se gasta en importar mercaderías. La suma de ambas es igual a la unidad.

Si suponemos (fórmula 1) que la propensión marginal a importar es de $\frac{1}{3}$ (razonable para países del tipo del nuestro), eso significa que, llamando 1 al primer aumento (de las exportaciones), en la siguiente etapa va a provocar un aumento menor, que no es sino de $\frac{2}{3}$ del anterior, porque el otro tercio se «filtra», se gasta

en importaciones. A su vez, de esta segunda etapa se pasa a una tercera, donde el aumento del gasto (y de la producción) será de $\frac{2}{3}$ de esos $\frac{2}{3}$, o sea, $(\frac{2}{3})^2$; y en la siguiente etapa será $\frac{2}{3}$ de lo anterior, o sea, $(\frac{2}{3})^3$, y así sucesivamente en cantidades que van decreciendo, hasta que finalmente llega a extinguirse el impulso. Ha habido así una suma de impulsos que han aumentado la producción económica nacional, multiplicando el impulso original, suma que corresponde a la de una progresión geométrica: $S = \frac{1}{\frac{1}{3}}$

Fórmula 1
Multiplicador del comercio exterior

m : propensión marginal a importar

c : gasto marginal en el país

$m + c$: 1 gasto total

luego: $m = 1 - c$ y $c = 1 - m$

Ejemplo: Si $m = \frac{1}{3}$, un aumento de valor de las exportaciones igual a 1 determina una serie de aumentos sucesivos dentro del país igual a:

$$1 + \frac{2}{3} + (\frac{2}{3})^2 + (\frac{2}{3})^3 + (\frac{2}{3})^4 + \dots$$

cuya suma final es:

$$\frac{1}{1 - \frac{2}{3}} = \frac{1}{\frac{1}{3}} = 3 \text{ o sea: } \frac{1}{m} = \frac{1}{\frac{1}{3}} = 3$$

la relación: $1/m$ es el multiplicador del comercio exterior.

De otro lado, si el ingreso total aumenta al final del proceso en 3, las importaciones aumentarán en $3 \times m$ (proporción marginal a importar), o sea: $3 \times \frac{1}{3} = 1$, lo que es igual al aumento de las exportaciones que inició el proceso, y se restablece así el equilibrio de la balanza de pagos, desapareciendo el superávit.

Para simplificar, si se considera la propensión marginal a importar como m y el gasto marginal en el país como c , tenemos (la parte de arriba de la fórmula 1) que la suma del gasto en el interior y del gasto en importaciones $c + m$ es igual a 1, o sea, el gasto total. Por lo tanto, la propensión marginal a importar será: $1 - c$. El multiplicador es igual a 1, dividido por la propensión marginal a importar, que en este caso es de un $\frac{1}{3}$, lo cual nos da 3, que es el multiplicador del comercio exterior. Esto significa que, después de un espacio de tiempo, un impulso inicial, un aumento autónomo de las exportaciones, va a determinar un aumento tres veces mayor en el producto bruto nacional.

También el impulso juega un rol muy importante en el equilibrio de la balanza de pagos, porque naturalmente el primer aumento de las exportaciones ha determinado un saldo favorable o superávit de la balanza comercial y, a igualdad de otras cosas, en la balanza de pagos. Pero, a medida que el proceso avanza y que una parte de los nuevos ingresos creados se va gastando en importar, como se ha visto, las importaciones suben, y por la misma fórmula se llega a encontrar que, al final, las importaciones llegan a aumentar exactamente en la misma cantidad que el incremento original de las exportaciones que inició el proceso. En esta forma se cierra el ciclo, y el impulso inicial debido al aumento de las exportaciones termina provocando un aumento equivalente de las importaciones, que elimina el superávit y restablece el equilibrio de la balanza comercial (y, a igualdad de otras condiciones, de la balanza de pagos).

Debemos agregar que esta teoría del multiplicador supone: primero, que haya un impulso autónomo; y segundo, que haya elasticidad de la producción dentro del país para que se produzca verdaderamente un aumento **real** de la producción. Esto funciona muy bien en los países donde existe esa elasticidad, pero en los países subdesarrollados en los cuales la industria no está muy desarrollada, son limitadas las instalaciones y escasean los capitales, etc., muy pronto se tropieza con que todos los factores están en pleno empleo y el impulso se traduce no en un aumento de producción sino en una **subida de precios**; lo que se conoce como una presión inflacionista importada. Esto es muy importante, porque justamente los países subdesarrollados, por la naturaleza de sus productos de exportación (primarios y poco diversificados), están sujetos a fluctuaciones muy fuertes de sus precios de exportación, sobre todo cuando no tienen sino uno o dos productos.

Falta agregar que puede suceder que el multiplicador funcione en sentido contrario, o sea, que cuando hay una caída de las exportaciones (por la baja de los precios), se trasmite progresivamente y haga bajar todo el nivel de la producción económica, lo que se comprueba particularmente en los países subdesarrollados en los cuales las exportaciones tienen mucha importancia.

Antes de entrar a tratar de la teoría del comercio internacional, quiero señalar que este comercio tiene una importancia particular para los países pequeños. Primero, porque un país que tiene un territorio reducido, probablemente no tiene gran variedad ni abundancia de recursos naturales, y por lo tanto necesitará importar alimentos y materias primas, sin hablar de bienes de capital; y segundo, porque siendo un país de poca población no tendrá un mercado muy grande para que puedan desarrollarse las muchas industrias que necesitan las economías de escala. Uno de los pioneros en estos estudios, el profesor Simon Kuznets de la

Universidad de Pennsylvania, en un estudio que ya tiene algunos años («Six lectures in economic growth», 1958), llegó a determinar que, clasificando los países entre grandes (de más de 10 millones de habitantes) y pequeños (de menos de 10 millones), se comprobaba que el comercio exterior era mucho más importante con respecto al producto nacional para los países pequeños que para los primeros.

En el cuadro 11 se indica la proporción entre la exportación y el PNB en un grupo de países europeos (a la izquierda) y latinoamericanos (a la derecha). Ustedes verán que hay países pequeños, como Holanda y Noruega, que tienen 53% y 47%, y Bélgica y Dinamarca tienen 37% y 34%, mientras que países más grandes, como Alemania, Italia y el Reino Unido (que tienen más o menos 50 millones de habitantes), tienen proporciones de alrededor de 20%. En América Latina hay un caso extremo y excepcional, que es Venezuela (un mar de petróleo), donde llega esta proporción entre exportaciones y PNB a casi el 40%; al otro extremo, tenemos a México donde apenas llega al 6%.

Cuadro 11
Relación entre exportaciones y PNB, por países, 1961-1963, 1964 (en porcentajes)

Países europeos	1961-1963	Países latinoamericanos	1964
Alemania	21	Argentina	13
Bélgica	37	Brasil	10
Dinamarca	34	Colombia	11
Francia	15	Chile	16
Italia	17	Perú	21
Holanda	53	México	6
Noruega	47	Venezuela	39
Reino Unido	20		

Fuentes: Europa: Edward Dennison, «Por qué difieren las tasas de crecimiento económico», 1967; América Latina: Rómulo A. Ferrero, «El desarrollo económico de América Latina, 1950-65», como declaración del Cicyt.

La teoría del comercio internacional

Nos ocuparemos ahora de la teoría del comercio internacional, esto es, por qué se establece este comercio, cuáles son los productos materia de él, en qué relación se cambian, qué efectos tiene el comercio internacional sobre la distribución funcional del ingreso, etc. Esta es una de las partes más interesantes de toda la

teoría económica, y también una de las partes cuya aplicación práctica da origen a mayores discusiones, como veremos en la próxima conferencia.

La teoría del comercio internacional fue originada hace dos siglos, aun antes de Adam Smith, pero en realidad solamente fue desarrollada alrededor del primer tercio del siglo pasado por el gran economista inglés David Ricardo, cuyo pensamiento dominó la economía de Inglaterra y de los países anglosajones durante todo el resto del siglo XIX. Se la conoce con el nombre de teoría de los costes comparativos o de las ventajas comparativas.

Esta teoría expresa que el comercio surge entre dos países cuando la **diferencia de productividad** para obtener dos o más productos no es la misma en un país que en el otro. Vamos a considerar solamente, por simplificación, dos países y dos productos. En el cuadro 12, se pone el país I y el país II, el producto A y el producto B. Cada país tiene su propio costo para el producto A y para el producto B. Basta que la **relación** de los costos del producto A y del producto B sea distinta en un país que en el otro para que el comercio sea conveniente para los dos. Debe advertirse que no hay que pensar que un producto debe poder producirse en un país más barato que en el otro y que por eso se comercia. No. La comparación que debe hacerse es de la relación de costos en cada país para los dos productos, de modo que puede darse el caso de que un país sea más eficiente que otro para producir ambos y, sin embargo, le convenga importar uno de ellos en el cual su superioridad es menor.

Cuadro 12
La teoría de los costos (o ventajas) comparativas

Producto	País I, costo	País II, costo
A	1	2
B	2	3

Mirando el cuadro 12, ustedes verán que en el país I producir A cuesta 1 (unidad monetaria u hora de trabajo) y el producto B cuesta 2; por consiguiente, la relación de precios será de 1 a 2. En el segundo país, el producto A cuesta 2 y el producto B cuesta 3, luego la relación de precios será de 2 a 3 (o de 1 a 1.5). El país 1 es más eficiente para los dos productos, porque produce A a la mitad del costo que el segundo país, y el producto B también lo produce más barato, pero no a la mitad del costo del otro país, sino a dos tercios. Por consiguiente, la superioridad del país II es mayor para producir el producto A y la inferioridad del país II es menor en el caso del producto B.

Si no hubiera comercio exterior y cada país quisiera producir los dos productos A y B, el país I tendría un costo total igual a $1 + 2 = 3$, y el país II tendría un costo total de $2 + 3 = 5$. Empero, si hay comercio, al país I le conviene comprar el producto B al país II, siempre que tenga que dar en cambio menos que 2 A (que es lo que le cuesta producirlo); y, recíprocamente, al país II le conviene comprar el producto A al país I, siempre que tenga que dar en cambio menos de $\frac{2}{3}$ de B (por la misma razón).

Supongamos que se establezca el comercio y que la relación de cambio de estos productos sea intermedia entre las que rigen en los dos países, digamos 1.67 de A se cambia por 1 de B (o 1 de A por 0.67 de B, que es lo mismo). Como consecuencia de esto, el país I obtendrá los dos productos a un costo de $1 + 1.67 = 2.67$, en lugar de 3; y el país II los obtendrá a un costo de $1.8 (3 \times 0.6) + 3 = 4.8$, en lugar de 5. Los dos países salen ganando por esta especialización que permite el comercio internacional.

En el país I, producir B cuesta lo mismo que producir 2 A, o sea, que A cuesta $\frac{1}{2}$ B. En el país II, producir B cuesta 1.5 A y A cuesta $\frac{2}{3}$ B. Luego, en el país I producir los dos productos cuesta menos que en el país II, pero el producto A es relativamente más barato que en el país II: $\frac{1}{2}$ B en el primer país contra $\frac{2}{3}$ B en el segundo, mientras que en el país II sucede lo contrario, pues B es relativamente más barato que en el país I: 1.5 A contra 2 A.

Por esta razón, el país I se especializará en el producto A y el país II en el B, para comerciarlos. La relación de precios B/A quedará entre 1.5 y 2 (y la relación inversa A/B quedará entre $\frac{2}{3}$ y $\frac{1}{2}$), según la intensidad de la oferta y de la demanda en ambos. Los dos países obtendrán los dos productos a menor costo que sin comercio (cuadro 13).

Cuadro 13
Costo de dos productos, A y B, según país

País	Sin comercio	Con comercio	Economía
País I	3 (1 + 2)	2.67 (1 + 1.67)	0.33
País II	5 (2 + 3)	4.8 (1.8 + 3)	0.20
	8	7.47	0.53

En resumen, lo fundamental es que, si un país tiene una eficiencia superior en un producto que en otro producto, se dedicará a él y obtendrá los dos productos con un gasto menor por medio del intercambio. Surgen entonces dos cuestiones:

en primer lugar, dados dos productos definidos, ¿qué es lo que va a determinar la relación de cambio entre los dos, lo que hoy día se llama los términos del intercambio? Esta relación tendrá que fluctuar en nuestro ejemplo entre $1\frac{1}{2}$ y 2 de A por 1 de B ($1\frac{1}{2}$ es la proporción en el segundo país y 2 es la proporción en el primero). Aunque parezca extraño, esto no vino a descubrirse de pronto, no lo dijo David Ricardo, pero lo dijo John Stuart Mill, treinta y tantos años más tarde, y lo amplió en una forma gráfica Marshall, que fue el siguiente economista británico que dominó la primera parte del siglo presente. La relación depende de la intensidad de la oferta y de las demandas mundiales por los dos productos. Cuando hay mayor escasez del producto A, los términos del intercambio se moverán más favorablemente a la relación que hemos visto de $1\frac{1}{2}$ de A por 1 de B; en cambio, si la intensidad de la demanda en relación a la oferta, si la escasez mundial fuera mayor para el producto B, los términos del intercambio se acercarían más a la proporción de 2 de A a 1 de B.

Todavía permaneció en pie otra cuestión, a saber: ¿qué es lo que determina el hecho de que un país sea más eficiente para producir un producto que para producir otro y por lo tanto que se especialice en él? Tuvieron que pasar alrededor de 60 años para que esta pregunta fuera contestada, en el presente siglo, hacia 1930, por un economista sueco, el cual, por haber escrito en ese idioma pasó desapercibido un buen tiempo. Fue continuado por uno de sus discípulos y el teorema resultante se conoce por eso con el nombre de los dos. El primer economista sueco se llamaba Heckscher y el segundo, que todavía vive, Bertil Ohlin, una de las más grandes autoridades del comercio internacional. Se conoce con el nombre de «Teorema de la dotación de los factores». Este teorema dice que un país producirá aquello que requiere mayor empleo del factor de la producción que abunda más en ese país o que es relativamente menos escaso. La aplicación práctica de esto es, por ejemplo, lo que pasó en los países de grandes extensiones agrícolas (como fueron Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia), en los cuales el factor que más abundaba era la tierra, y por ello inicialmente se dedicaron a producir y exportar productos agrícolas. Afortunadamente, esos países se encontraban en la zona templada, cuyos productos (trigo y carne) tenían la mayor demanda en el mundo desarrollado de esa época. En cambio, un país que tiene una gran riqueza en mineral, pongamos Chile en cobre o Venezuela en petróleo, se dedicará fundamentalmente a exportar ese mineral. Un país que tiene una gama de recursos naturales variados (como Perú o México) exportará estos recursos naturales fundamentalmente, porque son los que más abundan. En cambio, un país donde existe mucha mano de obra tendrá que dedicarse a producir aque-

llo que requiera fundamentalmente ese factor. Y un país donde lo que es menos escaso es el capital, porque lo ha podido acumular, se dedicará a la exportación de aquellos productos que exijan mayor proporción de capital, que son los productos industriales. Naturalmente, con el tiempo un país va aumentando su población y acumulando capitales, y entonces la composición de sus exportaciones cambia, como ha pasado en Estados Unidos, Canadá y más recientemente Australia.

Hay que agregar que un país no se especializa al 100%, sobre todo cuando ya ha llegado a cierta etapa de desarrollo, por varias razones, entre las cuales solamente mencionaré las principales: la primera de ellas es que no hay una combinación fija de los elementos que entran a producir un artículo. Por ejemplo, se puede producir trigo con mucha tierra y poco capital, como sucede en Argentina, pero también se puede producir trigo con poca tierra y mucho capital, como sucede en los países europeos. Por lo tanto, no hay un coeficiente técnico fijo de producción, y un país puede producir dentro de su territorio ciertos productos hasta que llega un momento en que no le resulta económico y tiene que importarlos. La segunda razón es que en muchos productos el costo va creciendo a medida que la producción se amplía, y entonces ya no conviene seguir produciéndolo, sino importarlo.

Este teorema de Heckscher-Ohlin fue fundamental y completó así la teoría del comercio internacional. El primer eslabón fue desarrollado por Ricardo (los costos o ventajas comparativas), el segundo por Stuart Mill (la relación de los precios) y el tercero por Ohlin (la clase de productos que en cada país resultará siendo más conveniente producir depende de la dotación de los factores).

Hay que agregar que esta teoría de los costos comparativos es fundamentalmente cierta, pero como todas las teorías tiene limitaciones que la han expuesto a ciertas críticas que examinaremos en otra conferencia, pero básicamente es admitida porque reposa en algo natural. Evidentemente, en el Perú no se puede producir económicamente artículos que requieran muy grandes inversiones de capital; o en Estados Unidos no se puede producir café, porque aun cuando se podría cultivar en invernadero, naturalmente esto sería muy costoso; entonces debe producir los productos agrícolas para los que tiene tierras y clima favorable, así como los grandes productos industriales.

De esta teoría del comercio internacional se deriva también una serie de conclusiones muy importantes. La primera de ellas es que, en buena cuenta, el movimiento comercial de los productos viene a ser un sustituto parcial del movimiento de los factores de la producción, y por eso el comercio determina una tendencia (que no llega a ser completa) a la disminución de la desigualdad de las retribu-

ciones de los factores de la producción en los países. Dicho de otro modo, sin comercio internacional, las diferencias de los niveles de salarios entre los países ricos y los países pobres de gran abundancia de mano de obra serían mucho mayores que las actuales. El comercio internacional les permite así a los países pobres (tipo Japón), si saben desarrollar sus exportaciones, tener un mejoramiento notable en el nivel de vida de su población.

Además, el comercio internacional tiene otro efecto favorable en la distribución funcional del ingreso dentro de cada país, porque en ausencia del comercio el factor más abundante resultaría siendo muy barato. Así, en un país donde la mano de obra es lo más abundante que existe, los jornales tenderán a ser baratos, pero si ese país puede utilizar productivamente su mano de obra con el concurso del capital necesario y una técnica adecuada para exportar, entonces el nivel de las remuneraciones subirá y la proporción del ingreso nacional que le tocará a la mano de obra subirá respecto a la etapa en la que no había comercio internacional.

Estas son las principales cuestiones a las que se refiere la teoría del comercio internacional. Las críticas las voy a presentar con mayor detalle en la siguiente conferencia. Ahora solamente me voy a referir a dos de ellas que tienen gran actualidad. La primera crítica que se le ha hecho es que es una teoría estática, porque no toma en cuenta los cambios que se producen con el correr del tiempo, en virtud, sea de variaciones en la demanda mundial de los productos, sea del propio desarrollo económico del país. Esto es cierto y los economistas clásicos ya lo admitieron. Por eso aceptaron la posibilidad de condicionar la aplicación de la teoría del comercio a la política comercial, y admitieron la protección a las industrias sobre la base del argumento de las industrias llamadas infantes. Por otra parte, hay que admitir que, hasta ahora, no se ha desarrollado ninguna teoría dinámica del comercio internacional. Siempre la teoría del comercio internacional, con todas sus limitaciones, sigue basada sobre los costos comparativos, aun cuando su aplicación a la práctica, o sea, la política comercial, tiene que hacerse tomando en cuenta las circunstancias que condicionan esta aplicación y de las cuales me ocuparé posteriormente. En cuanto a la limitación que justifica el proteccionismo a las industrias incipientes, la examinaremos con mayor amplitud en la próxima conferencia.

La segunda crítica es que esta teoría es aplicable a aquellos países donde hay **movilidad de los factores de la producción** (por ejemplo, si la mano de obra se puede desplazar de la ocupación agrícola a la industrial), pero que donde no existe esta movilidad se pueden presentar diferencias muy grandes entre los costos

monetarios o privados del empresario productor y los costos sociales o reales para el país del cual se trata. Tales diferencias se deben a la existencia de un estado de desocupación disimulada, o de subempleo, tema del cual me ocuparé también en la siguiente conferencia.

Deseo repetir que, a pesar de todas estas limitaciones, la teoría del comercio internacional sigue constituyendo la base del comercio. Hemos visto el gran desarrollo económico del mundo occidental y muy particularmente de Europa en los años posteriores a la guerra, y sobre todo a partir de 1950. Ello se ha debido en parte muy importante a la liberación del comercio internacional de toda clase de trabas, lo que permitió a esos países aprovechar las ventajas de la especialización y de la división internacional de trabajo. Como ustedes recordarán, antes de la Segunda Guerra se creía que Europa ya había perdido su vitalidad e iba a pasar a un rol secundario, y que el centro de gravedad de la economía mundial se desplazaría hacia Estados Unidos y Canadá. Los hechos han demostrado lo contrario, porque Europa ha venido creciendo con un ritmo más rápido que Estados Unidos, lo cual se ha debido en gran medida a la liberalización del comercio internacional.

Sétima conferencia Política comercial

Críticas a la política de libre cambio y argumentos a favor del proteccionismo: aspecto dinámico - Tendencia secular de los términos del intercambio desfavorable para los países exportadores de productos primarios - Divergencias entre los costos privados o monetarios y los costos sociales o reales - Desocupación disimulada o subocupación - Comentarios

Criterios para la protección industrial - Protección nominal y protección efectiva - Protección uniforme o selectiva: por productos o por categorías - Altura de la protección - Inconvenientes de la protección excesiva - Otros estímulos para el desarrollo industrial - Necesidad de un desarrollo equilibrado que no descuide a la agricultura

En esta conferencia voy a tratar de la política comercial para completar la anterior, en la cual me ocupé de la teoría de los costos comparativos del comercio internacional. Al hablar de la política comercial, tendré oportunidad de referirme nuevamente, y con un mayor detalle, a las críticas hechas a esa teoría, a las que ya me referí muy brevemente, porque, en realidad, esas críticas se dirigen, más que a la misma teoría, a su aplicación a la práctica, lo que viene a ser la política comercial.

La política comercial está constituida por el conjunto de medidas que se toma en el campo del comercio, de las cuales la más antigua y la que hoy día está quedando como casi la única o la principal es la protección a través de los aranceles o derechos de importación. Desde luego, hay que considerar además las cuotas y otras restricciones semejantes, que en ciertos casos son muy importantes.

El esquema que voy a desarrollar tratará de presentar las críticas que se hacen a la política comercial recomendada por la teoría de los costos comparativos, y, en consecuencia, los argumentos esgrimidos a favor de una política comercial que no sea la recomendada por la teoría de los costos comparativos, o sea, una **política de protección**, especialmente a la industria. Examinaremos la protección en sus distintos aspectos, a saber: la determinación de los productos que deben protegerse; qué nivel debe tener esa protección; cuál es la protección aparente o nominal y cuál es la protección real o efectiva; cuánto tiempo debe durar la protección; qué otras medidas se necesitan o convienen para fomentar el desarrollo de las actividades industriales que se desea proteger; y así sucesivamente.

La teoría de los costos comparativos recomienda lógicamente como caso general una **política comercial de libre cambio**, que no imponga restricciones al movimiento de las mercaderías, porque en esta forma es posible que se lleve a cabo la

división internacional de trabajo y la especialización, y que cada país pueda lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos, obteniendo la mayor suma de bienes y servicios por el intercambio con los demás países. Esta política resulta como un corolario lógico de la teoría, pero está sujeta a críticas respecto a algunos de los supuestos sobre los cuales se basa, y también porque parece desconocer situaciones especiales que existen en ciertos países. Tales críticas, que paralelamente son argumentos a favor de la protección industrial, son las siguientes: en primer lugar, se dice que es **una teoría estática** que puede aplicarse en un momento dado, pero que no toma en cuenta los cambios que se van produciendo con el transcurso del tiempo en las condiciones de la producción en un país determinado (por el aumento de eficiencia, el desarrollo de la tecnología, el mayor crecimiento de las industrias), ni tampoco los cambios que se producen fuera del país por progresos en la tecnología, en las condiciones de la demanda mundial, en el costo de los transportes, etc. Esta crítica tiene un fundamento exacto, pero una teoría estática no puede ser invalidada por ello, porque permite ser aplicada en distintas épocas, en virtud de lo que se denomina la estática comparada. Es decir, se trata de mantener permanentemente en revisión los supuestos básicos, porque si su evolución resulta favorable a determinadas actividades (por ejemplo, la industria con respecto a la agricultura, o una industria respecto a otra), ello puede obligar a modificar el cálculo de los costos comparativos y la orientación de la política comercial. Esta observación fue admitida desde el primer momento por los sostenedores de la teoría de los costos comparativos y es por ello que aceptaron –por lo menos en principio– la justificación de una política de protección a la industria basada en el argumento conocido tradicionalmente con el nombre de «industrias infantiles o incipientes».

Este argumento considera que una industria que recién se inicia en un país tiene que pasar una etapa inicial en la cual se necesita que su propio personal vaya adquiriendo mayor habilidad, que poco a poco vaya entrando en el mercado, haciéndose conocer y adquiriendo mayores dimensiones. Todo esto supone un período inicial en el cual no podría afrontar la competencia de las industrias competidoras del extranjero, siendo así necesario que haya una protección durante esta etapa. Uno de los primeros patrocinadores de la protección fue Federico List, y siguiéndola fue como Estados Unidos comenzó el desarrollo de su industria. El gran abogado de dicha política fue Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro. Este argumento ha sido aceptado por los clásicos y tiene validez, pero desgraciadamente se ha abusado de él, y como dice el profesor Viner ha servido para justificar la concesión de protecciones que no solamente han existido duran-

te la etapa inicial, sino que se han convertido en protecciones indiscriminadas, permanentes y en muchos casos crecientes.

Otro argumento que se da para rechazar o modificar la política de libre cambio es el utilizado por la Cepal y Raúl Prebisch, de que los términos del **comercio internacional** (la relación entre el valor unitario de las exportaciones y el de las importaciones) muestran una tendencia secular a empeorar en perjuicio de los países que son exportadores de productos primarios, por lo cual estos deben desarrollar sus industrias para sustituir importaciones. Es un argumento que ha sido extensamente discutido en la literatura científica mundial, pero que no encuentra comprobación en la experiencia ni tampoco en la teoría. Hay una abundante literatura al respecto, entre la cual cabe mencionar las críticas muy fuertes hechas por el profesor Haberler en numerosas ocasiones y también por el profesor Johnson recientemente.

En primer lugar, las afirmaciones de que ha habido y hay esta tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio parten de un estudio hecho por Folke Hilgerdt (de la antigua Liga de las Naciones) sobre la «Industrialización y el comercio exterior» (1945), en el cual se trataba de demostrar que desde 1876 hasta 1920 los términos del intercambio se habían movido de manera favorable a Inglaterra, que es importadora de productos primarios y exportadora de manufacturas; o sea que, en consecuencia, se había movido en sentido desfavorable para los países exportadores primarios. Esto ha sido desvirtuado por las investigaciones que se han hecho posteriormente, basadas en varias razones. La primera de ellas es que los términos del intercambio de Inglaterra están muy lejos de poderse tomar como representativos del comercio internacional, según demostró el profesor Kindelberger en un estudio sobre esta materia para el comercio de Europa. En segundo lugar, 1876 fue un período en que, por coincidencia, los precios de los productos primarios habían llegado a un nivel máximo, del cual después tenían que bajar, por lo cual no es correcto tomarlo como base. En tercer lugar, porque de 1876 a 1914 hubo una verdadera revolución en el transporte (principalmente marítimo), que redujo el precio de los fletes de manera muy grande, de manera que se ha demostrado, también por el profesor Ellsworth y por el señor Wright (de Naciones Unidas), que hubo casos en que dichos términos mejoraban simultáneamente en los países nuevos y en Inglaterra, porque el costo del flete se había reducido a la mitad, o aun a menos de la mitad, y por lo tanto ambas partes se beneficiaban.

Al lado de esto, también hay que señalar (esto es muy importante en el caso de América Latina) que no es posible hablar de tendencia de los términos del intercambio sobre la base de períodos cortos, mucho menos cuando se toma un

período que comienza en un año excepcionalmente favorable. La doctrina que ha pasado a ser oficial de las Naciones Unidas y de la Cepal toma como año inicial 1950, o el período 1950-1953, que fue afectado favorablemente para los productores primarios por la guerra de Corea, la que hizo subir los precios enormemente. Por ello, en los primeros años de esa década los precios estaban a un nivel que en perspectiva histórica era muy superior al normal, y del cual tenían que bajar.

De acuerdo con el autorizado estudio «Tendencias del comercio internacional» (1958), preparado para el GATT⁴ por una comisión de distinguidos expertos (Haberler, Tinbergen, Meade y Campos), el período 1957-1958 puede considerarse como normal, tanto por la actividad económica mundial cuanto por los precios de los productos primarios e industriales comerciales. En el cuadro 14 puede verse que los términos del comercio de los países desarrollados subieron de 100 en 1958, a 105 en 1962, mientras que los de los países subdesarrollados bajaron de 100 a 97 en conjunto y, para América Latina, bajaron a 93 en 1962, que fue el peor año, y luego subieron a 102 en 1965. En cambio, si se tomara como punto de partida los años extraordinarios, los años 1950-1953, como hacen la Cepal y las Naciones Unidas, el descenso sería mucho mayor, porque los precios de los productos primarios eran anormalmente elevados por la guerra de Corea. En el caso del Perú, de acuerdo con el Banco Central de Reserva, los términos del intercambio (con base en 1963) en 1964-1966 fueron superiores a los de 1950-1951 (cuadro 15).

Cuadro 14
Términos del intercambio, 1948-1965 (1958 = 100)

	1948	1954	1955	1956	1957	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Países desarrollados	99	96	96	97	96	102	103	104	105	104	104	104
Países subdesarrollados	93	109	108	104	100	99	99	97	95	97	97	97
América Latina	102	125	115	111	105	95	96	95	93	97	103	102
Ídem, excluyendo petróleo	107	132	120	116	109	94	96	95	92	97	105	105

Fuente: «Yearbook of international trade statistics, 1965».

⁴ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés (nota de edición).

Cuadro 15
Perú, términos de intercambio, 1950-1966 (base: 1963)

Año	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Intercambio	114.3	130.4	108.2	100.0	101.2	103.0	104.2	103.7	88.8
Año	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	
Intercambio	86.0	91.7	90.1	93.8	100.0	115.5	118.4	137.5	

Fuente: Banco Central de Reserva.

La conclusión que hay que sacar es que los términos del comercio no han variado en la forma que afirman los que combaten la política de libre comercio y sostienen que es necesario ir a la industrialización, aunque sea a base de una protección, por alta que ella fuere. Además, hablar de los términos del intercambio es una cosa sumamente global, porque ellos, especialmente en América Latina, están afectados fundamentalmente por dos productos, que son el café y el petróleo, los que constituyen el 45% de sus exportaciones, y no pueden servir de norma para los países que no tienen producción o una muy pequeña de esos **dos casos**. De modo que esto tampoco puede ser un argumento y por ello no es aceptado generalmente en la literatura realmente técnica sobre esta cuestión, salvo Naciones Unidas.

Un tercer argumento muy frecuente en América Latina en contra de la política del libre cambio y a favor de la protección es el **argumento de la balanza de pagos**. Empero, como se dijo antes, un desequilibrio de la balanza de pagos se origina porque hay un exceso de la demanda nacional sobre la producción nacional; hay lo que se denomina un exceso de «absorción» de recursos sobre lo que el país produce. Por lo tanto, la forma de corregir esto es doble, aumentar la oferta y disminuir la demanda; y si esto no basta, ir a un reajuste del tipo de cambio. El desequilibrio de la balanza de pagos mide simplemente la diferencia entre la absorción de recursos y la producción de recursos de un país. Y esto no se corrige con restricciones en la importación, que lo único que hacen es desviar esa demanda excesiva hacia el mercado interno, presionar todavía más arriba los precios y aumentar las presiones inflacionistas.

Otro argumento adicional para modificar la política de librecambio a favor de una decidida protección industrial es el de las **divergencias entre los costos privados y los costos sociales**. Por costos privados o monetarios, se entiende los costos que tiene un empresario cualquiera para la producción de su artículo. Pero los costos sociales, los costos reales, tienen que incluir también algo que

no influye en el cálculo del productor individual, a saber, las economías o las deseconomías «externas» de las cuales esta industria aprovecha o a las cuales esa industria contribuye. Por ejemplo, un caso de deseconomía externa es el de los humos de las grandes fábricas, que, ustedes saben, han llegado a crear serios problemas en los grandes países. Otro caso de deseconomía externa es el olor de la harina de pescado, que ya es bastante mortificante y no hay manera de incluirlo dentro del costo. A la inversa, un caso de economía externa está constituido por las economías que cualquier industria deriva del hecho de que, por el proceso de educación, va obteniendo mano de obra más capacitada, mejor preparada; y por el proceso de construcción de caminos, se aprovecha de facilidades de transporte generales que no le han costado a ella directamente.

Más importante todavía es la diferencia entre costos privados y costos sociales que se debe a una situación de **desocupación disimulada o de subempleo** entre la población agrícola. Ello se explica porque en una organización económico-social primitiva, del tipo colectivo o comunitario, toda la gente que pertenece a la colectividad trabaja la tierra comunal y percibe una parte proporcional de los frutos. Empero, de acuerdo con esta teoría, existe un exceso de mano de obra que podría ser desplazado de la agricultura y llevado a la industria sin costo verdadero, porque al ser eliminado de la producción agrícola no la reduciría; por ello, no habría un costo real para el país en conjunto y ello altera las conclusiones de la teoría de los costes comparativos. Digámoslo de una manera más clara: si en determinado lugar existen viviendo dentro de este sistema seis hombres, cada uno de los cuales trabaja la tierra solamente por cinco horas diarias —porque con eso basta—, o sea, en total 30 horas semanales, sería factible, de acuerdo con este argumento, sacar un hombre de la producción agrícola y dejar cinco que podrían trabajar seis horas —que es una cosa perfectamente normal y moderada— y cumplir las mismas 30 horas semanales. Entonces, este individuo podría pasar a trabajar en la industria, y aun cuando tendría que recibir naturalmente un salario y habría un costo para el empresario, para la colectividad general, todo lo que él produjera (con el concurso de los otros factores) sería una adición neta a la producción económica nacional, puesto que no habría reducido en nada la producción agrícola y estaría produciendo algo nuevo.

Este argumento fue desarrollado principalmente en un artículo famoso del profesor Arthur Lewis, titulado «El desarrollo económico con un abastecimiento ilimitado de mano de obra». De gran impacto al principio, ha venido siendo criticado y combatido, pero, no obstante, la Cepal y el doctor Prebisch sostienen su gran validez. Por otro lado, el profesor Gudín afirma que el fenómeno de que

se trata no es de desocupación disimulada ni de subempleo, sino de baja productividad debido a la falta de elementos complementarios (técnica y capital) y que, cuando se pasa esos hombres a otras actividades, lo único que se está haciendo es ponerlos en actividades más productivas porque ellas disponen de capital y de una técnica más adelantada. El profesor Harberler va más lejos, pues sostiene que esta es una «teoría de la cuarta dimensión, una fantasía, completa utopía». El profesor Mynt, que es birmano y viene de un país subdesarrollado, ha hecho una de las críticas más acertadas a este argumento en favor de la protección industrial, en una obra muy difundida que se llama *La economía de los países en desarrollo* (*The economics of developing countries*), y señala algunos hechos que son muy dignos de ser tomados en cuenta. En primer lugar, este argumento reposa sobre una confusión entre la productividad cero de un trabajador y la productividad cero de **una unidad de trabajo**. Dice que, si bien ese trabajador que podría desplazarse a otro lado tiene una productividad cero, mientras está trabajando tiene una productividad igual a la de los demás. Si se pasa ese trabajador a otra actividad, no hay que pensar que los cinco trabajadores que quedan van a trabajar una hora más cada uno para completar las mismas 30 horas de trabajo. Seguirán trabajando las cinco horas que antes trabajaban y, en lugar de producir como 30, producirán como 25 para ellos mismos, a no ser que se les dé un incentivo para que cada uno de ellos trabaje más y se mantenga el nivel general de la producción. Ese incentivo tiene que ser un mayor precio por su producto y sobre todo algún producto industrial que desee el agricultor. Allí nos encontramos con un costo real que existe al trasladar esta mano de obra supuesta en estado de subempleo de la agricultura a la industria, y esto implica tener que producir artículos industriales para darles alicientes a los trabajadores agrícolas para que aumenten sus horas de trabajo y sigan produciendo lo mismo. Además, no solamente van a producir lo mismo, sino que van a tener que producir más, porque es un hecho comprobado que el trabajador industrial y el trabajador urbano consumen más y tienen un nivel de vida más alto.

Por otra parte, el trabajador urbano va a necesitar una serie de gastos que representan un costo social. Va a necesitar una cierta infraestructura, la construcción de viviendas, transporte, educación, servicios médicos, y estos también son un costo social. De modo que la teoría de que no existe ningún costo por el traslado de un trabajador, que se supone subocupado, de la agricultura a la industria no es exacta porque se basa en que no va a haber costo social, aunque haya costo privado. En la práctica, sí va a haber costo social y por eso Mynt descarta este argumento por completo. Además, el profesor Schulz afirma que no hay ningún

país del mundo en el cual la producción agrícola podría permanecer sin experimentar disminución si se retirara aunque solamente fuera un 5% de la población ocupada en ella.

En final de cuentas, creo que el argumento que estamos comentando sí tiene cierta validez, aunque ha sido exagerada. Por lo tanto, debe ser tenido en cuenta, pero no debe servir para desmerecer todos los cálculos basados en los costos comparativos, en los costos privados necesarios para decidir una política comercial.

Criterios para la protección industrial

Dicho esto, resulta que en el fondo los dos argumentos que, en opinión de muchos economistas, conservan mayor validez, son el de las industrias infantiles y el de la diferencia entre costos sociales y costos privados. Esto afecta las recomendaciones que se hacen para formular una política proteccionista. Los economistas que históricamente fueron los primeros en desarrollar el argumento de industrias infantiles están a favor de que se adopte una protección **selectiva** de las industrias: que se escoja y se determine con anticipación cuáles son las que deben protegerse. En cambio, los economistas que aceptan dentro de ciertos límites el argumento de que la protección es necesaria para compensar estas diferencias entre costos sociales y privados, y también la diferencia de grado de productividad, son más favorables a una protección de carácter **general**. Esto tiene una gran importancia en la práctica. En efecto, no basta con decir que se acepta la necesidad de la protección, sino que hay que saber cuáles industrias deben protegerse, en qué medida, durante cuánto tiempo, etc. Al respecto —comenzando por lo primero— hay que decir que es virtualmente imposible, salvo casos muy contados, anticipar cuáles son las industrias que pueden tener mayor posibilidad de desarrollarse dentro de un país al amparo de una protección de la que después pueden prescindir. No es posible anticipar en qué forma van a evolucionar los costos de esta industria ni la demanda de ella; y por lo tanto a lo que conduce esto en la práctica es simplemente a conceder protección a toda industria que la pida.

Mucho más fuerte es el argumento de que, siendo la base fundamental que justifica una protección una diferencia de productividad entre los países nuevos no industrializados y los países antiguos industrializados, o la diferencia entre costos privados y sociales, lo que se necesita es una protección que esté en función del grado relativo de atraso de cada uno de ellos, y esta es la opinión a la que se inclinan los tratadistas más autorizados en la materia. El profesor Nicolás Kaldor sostiene que la protección debe ser uniforme, que debe haber un arancel de la misma incidencia sobre todos sus rubros y que la altura de este arancel

debe estar en relación inversa con el grado de desarrollo industrial o el nivel de productividad del país respectivo; pero que debe ser uniforme dentro de ese país. ¿Por qué razón? Porque de lo que se trata es de compensar la diferencia entre ese grado de productividad inferior y el de los países extranjeros industrializados de mayor productividad; o la diferencia entre los costos sociales y privados. Debe concederse a todas las industrias potenciales igualdad de oportunidades para que, eliminando este factor que afecta a todas por igual, siempre pueda funcionar la teoría de los costos comparativos dentro de la producción industrial, o sea, que solamente se establezcan aquellas industrias que hacen el aprovechamiento más eficiente de los recursos productivos de un país. De esta forma, se perfecciona la teoría clásica del comercio de los costos comparativos mediante un derecho o protección que tenga una incidencia uniforme y las industrias que se desarrollarán lo harán de acuerdo con esa teoría.

Esta es la conclusión que hoy día es más aceptada en todos los tratadistas y las autoridades en materia de comercio internacional, pero desde luego no es lo que ocurre en la práctica. Así, la Cepal cree que la protección debe ser por grandes categorías de importaciones: primero, las materias primas que no deben ser protegidas; segundo, los productos intermedios y bienes de capital que deben ser algo protegidos; y tercero, los productos ya terminados o manufacturados. En estas tres grandes categorías sí se puede establecer distintos niveles de protección. Para el establecimiento del Mercado Común Europeo se tomaron estos criterios.

Si se acepta el criterio de que haya una protección más o menos uniforme en cada una de estas grandes categorías, siempre queda en pie la pregunta de cuál debe ser el nivel de la protección. Antes de hablar de esto, es necesario aclarar un concepto realmente nuevo en la literatura técnica mundial. Es el tema de la distinción entre la protección nominal o **aparente** y la protección real o **efectiva**. La protección que se concede con un derecho de importación se mide generalmente por la relación que existe en porcentaje entre la cuantía del derecho que se cobra y el valor del producto importado, de tal manera que, si el valor de un producto manufacturado se toma como 100 y si se cobra un derecho de 40, la protección que se le da a la industria en el interior es nominalmente o aparentemente de 40%.

Este concepto comenzó a evolucionar desde años relativamente muy recientes, a raíz de un trabajo publicado por un economista canadiense, Barber. Después se ha ido difundiendo progresivamente, de modo que hoy día hasta en las publicaciones de las Naciones Unidas y en las propuestas de la próxima Conferencia de Comercio ya se encuentra su eco. Lo que realmente interesa definir es la **pro-**

tección efectiva, la cual no está dada por esa relación sino por la existente entre la cuantía del derecho y el **valor agregado** por el proceso industrial. Dentro del valor total de un producto existe lo que se llama los insumos, o sea, lo que la industria manufacturera recibió de otras; ellos están constituidos fundamentalmente por las materias primas y por la energía que utiliza, a lo cual ella le suma el valor agregado por el proceso industrial, que fundamentalmente es —como vimos al hablar del producto bruto— sueldos, salarios, intereses y utilidades del empresario. ¿Por qué razón hay que considerar la protección efectiva y no la aparente? Porque el costo del proceso industrial no es afectado por el costo de la materia prima, que es producida dentro del país, o internacionalmente tiene precios más o menos semejantes. La razón de las desigualdades de costos está en el proceso de manufactura que le agrega valor, que transforma los insumos en el producto industrial, y ese proceso es lo que hay que proteger.

Así, pues, la protección que debe considerarse es la efectiva, que se encuentra en la relación entre ese derecho y el valor agregado. Por ello, si el valor agregado por el proceso industrial fuera del 40% del producto final (que es aproximadamente el promedio nacional), un derecho nominal de 40% sobre el valor total (que está otorgando una protección nominal de 40%) es en realidad una protección de 100%, porque es exactamente igual al valor agregado por el proceso industrial. Esto conduce a una serie de consecuencias muy interesantes.

En la fórmula 2, la letra D (mayúscula) representa el derecho que se cobra sobre el producto importado similar al que se está protegiendo o se quiere proteger; la d (minúscula) es el derecho que se cobra a un insumo importado, digamos una materia prima. Como ustedes ven, hay dos ejemplos: en el primero se supone que se cobra un derecho al insumo importado; en el segundo, no se cobra. En ambos casos, se supone que el derecho sobre el producto final importado es igual a 50%. En el primer caso, pagándose 10% sobre el insumo importado, la protección efectiva viene a ser de 50 menos 10 (la diferencia de los dos derechos) dividido entre el valor agregado, o sea: $40/40 = 100\%$. En cambio, si suponemos que el país elimina el derecho sobre los insumos importados —lo que siempre se persigue y con toda razón—, ¿qué es lo que sucede? Que la protección efectiva sube de 100% a 125%. Así pues, **en la práctica es perfectamente posible que un país rebaje el promedio de los derechos de su tarifa, al mismo tiempo eso hará que aumente la protección efectiva** que está dando a su industria. Porque si tiene una importación que está formada, vamos a decir, por un 30% de materias primas y el resto por productos intermedios e industriales, y se elimina el derecho a aquellas, el promedio general de derechos va a bajar, pero la protección efectiva va a subir.

Esto es lo que sucede en muchos casos y lo que ha venido escapando aun a los tratadistas de comercio internacional, hasta hace pocos años, pero es el concepto que hoy día prima para definir el nivel que debe tener la protección industrial.

Fórmula 2
Protección nominal y protección efectiva

La medida de la **protección efectiva** o neta acordada a cierta industria está dada no por el nivel de los derechos de importación aplicables a los productos similares (D), sino por la diferencia entre esos derechos y los aplicables a los insumos que tal industria utiliza (d); o sea, (D - d); y por la relación entre esa diferencia y el porcentaje de valor agregado por la industria en cuestión: $\frac{D-d}{Va}$. A una diferencia dada, la industria recibirá mayor protección neta mientras menor sea el porcentaje de valor agregado en el proceso de manufactura que la misma realiza. Así, los derechos elevados sobre materias primas o productos semielaborados reducen la protección efectiva que reciben los productos terminados.

Ejemplo 1

D = 50% d = 10% D - d = 40% Va = 40%

Protección efectiva: $:\frac{40}{40} = 100\%$

Ejemplo 2

D = 50% d = 0 D - d = 50% Va = 40%

Protección efectiva: $:\frac{50}{40} = 125\%$

A continuación, voy a referirme al nivel que debería tener una protección arancelaria sobre la base de los criterios que se ha enunciado, que justifican esa protección; y a la verdadera forma de medirla. Sobre este nuevo concepto de la protección efectiva aún no se ha esbozado su aplicación en la América Latina, pero sí en otros países. Por ejemplo, en Suecia, la Comisión que se ocupó de la reforma del arancel años atrás puso como criterio una protección efectiva máxima del 13%, y en las negociaciones mundiales que se han llevado a cabo últimamente se ha tenido también en cuenta este criterio. En América Latina, las cosas cambian, porque el nivel de protección tiene que ser mucho mayor, por la etapa de desarrollo en la cual se encuentra, pero no debe exagerarse. En diversas oportunidades he expresado mi opinión en el sentido de que la protección nominal (no la efectiva) debería tener como máximo un 25% o un 30%, salvo casos excepcio-

nales. Quiero recordar que precisamente uno de los abogados más conocidos de la protección, como List, afirmaba que una industria que no podía establecerse con un derecho que no fuera mayor de 50% y al cabo de algunos años sostenerse con un derecho mayor de 25%, no era conveniente para ese país. Y esto es lo que debería tomarse como una meta, por cierto, todavía lejana, para el desarrollo industrial de América Latina, que es aún incipiente.

Vuelvo a citar trabajos del organismo que más se ha preocupado por la industrialización de América Latina, la Cepal, y de su exponente máximo, el doctor Prebisch. En ellos se critica el nivel exagerado de la protección arancelaria de América Latina, cuyos aranceles llegan en muchos casos (en promedio) a muy cerca o aun a más de 100%. Esto ya resulta mucho, pero lo es aun más si en lugar de la protección nominal nos detenemos a pensar en lo que esto representa en forma de protección efectiva. Sin embargo, se han creado situaciones que no es posible resolver de la noche a la mañana, pero que sí es posible prevenir que se establezcan donde no existían. Y es por esto que en los momentos en que nuestro país también ha acometido, con toda razón, un proceso de industrialización, debe tener presente estos peligros y estas críticas para no seguir el mismo camino, porque también tenemos algunos derechos sumamente elevados y el arancel sube continuamente.

El criterio que debería seguirse para establecer una política comercial proteccionista racional ha sido señalado en un artículo realmente magnífico de un experto en estas cuestiones, Santiago Macario, funcionario de muchos años de la Cepal. De acuerdo con este criterio, una tarifa racional debería constituirse por las tres grandes categorías de productos que he señalado. Las materias primas no deberían pagar derechos o deberían tener una protección máxima de 10%; los productos intermedios deberían tener protecciones variables entre 0 y 20%, pero sin que nunca la protección efectiva pase de 30%; y los productos manufacturados, una protección nominal que no pase de 40%. Por supuesto, aun cuando el concepto técnico sería que dentro de esta categoría los derechos fueran uniformes para todos los productos comprendidos en ella, se trataría que hubiera una cierta gama dentro de la cual deberían moverse los derechos, pero que no fuera demasiado amplia. Como existen situaciones que no se puede ignorar —industrias establecidas desde antiguo que es necesario proteger y no se puede condenar—, sería preciso darles un tiempo prudencial para que fueran ajustando sus derechos a los niveles que se había determinado, de acuerdo con estos criterios básicos.

En el cuadro 16, ustedes ven cuáles serían las bases para una tarifa racional para productos manufacturados, no para materias primas ni insumos. En la

primera columna está el valor agregado por la industria; en la segunda, el derecho básico, que es la protección nominal; y en la tercera, la protección efectiva acordada. Ustedes pueden ver cómo la protección efectiva resulta afectada por el porcentaje del valor agregado y que si tomamos un caso como representativo del Perú (que correspondería al tercer renglón), la fórmula propuesta por Macario daría para el caso de un valor agregado por la industria de entre 40% y 50%, un derecho básico de 25% (protección nominal), que vendría a constituir en realidad una protección efectiva de entre 62% y 50% ($25/0.4$ o $25/0.5$).

Cuadro 16
Base para una tarifa racional

Valor agregado por la industria (V)	Derecho básico (D)	Protección efectiva acordada ($100 \times D/V$)
Menos del 20	10	Del 50 al 100 y más
Entre 20 y 30	15	Entre 50 y 75
Entre 30 y 40	20	Entre 50 y 66
Entre 40 y 50	25	Entre 50 y 62
Entre 50 y 60	30	Entre 50 y 60
Entre 60 y 70	35	Entre 50 y 58
Más del 70	40	Entre 50 y 57

Fuente: Santiago Macario, «Proteccionismo e industrialización en América Latina», *Boletín Económico de América Latina*, marzo de 1964.

El objeto de variar el derecho básico es para que, de acuerdo con el valor agregado por el proceso industrial del producto en referencia, siempre se diera una protección efectiva determinada, pero prudente. Este sería el criterio, y naturalmente para poder aproximarse a él sería necesario que las industrias nuevas se establecieran de acuerdo con él y, además, que las industrias existentes se fueran adaptando a eso dentro de un período prudencial. Hay que tener en cuenta que una **protección arancelaria no debe ser permanente y del mismo nivel, sino sujeta a revisión constante**. Desde luego, todos comprendemos que esto tiene dificultades en la práctica.

Por otro lado, no se puede desconocer tampoco que la protección industrial no es toda ventajas, sino que tiene inconvenientes, los que se acentúan cuanto mayor es el número de artículos protegidos y cuanto mayor es la protección efectiva. **Estos inconvenientes son los siguientes: en primer lugar, la protección encarece el artículo protegido**. En segundo lugar, si esta protección se extiende a un campo

muy grande, **el efecto sobre el nivel general de los precios** es peor, porque va afectando a un número de bienes mucho mayor. En tercer lugar, al extenderse en esta forma y al subir el nivel de los precios, sube también el **nivel de los costos**, porque la mano de obra necesita una remuneración que esté de acuerdo con el nivel interno de los precios. Por ello, cuanto mayor y más extendida sea la protección, más hay que aumentarla, porque encarece el nivel interno de costos y precios, y entonces la protección, que fue en un principio suficiente, ya no lo es cuando este fenómeno se va propagando. Y no resulta suficiente, porque la protección no solo sube el costo de la mano de obra, sino también el de los insumos. Al respecto, quisiera citar unas frases muy claras del economista Johnson, que dice lo siguiente:

Hay una creciente evidencia de que el efecto de las dificultades de los países subdesarrollados para exportar productos industriales es atribuible a las políticas domésticas de sustitución de importaciones acompañadas por la sobrevaluación de sus monedas que ellos practican. No pueden efectuarse las economías de gran escala en un mercado pequeño, pero la industria moderna es una red intrincada de relaciones de insumo-producto entre firmas, y el esfuerzo para forzar la autosuficiencia motiva que la industria no sea competitiva porque eleva los costos de sus insumos manufacturados por encima de los niveles mundiales.

Además de esto, y en cuarto lugar, **una de las ramas de la producción afectada es la exportación**, porque su costo de producción sube, y al ser afectado se reducen las posibilidades de exportar del país. Este es un hecho que ha sucedido en muchos países que se han industrializado de una manera forzada. **La industrialización con protección excesiva afecta así negativamente la capacidad de importar, porque repercute adversamente sobre el volumen de las exportaciones.** Si el costo de producción de las exportaciones sube por consecuencia de una protección excesiva, esto reduce su crecimiento y por ende la capacidad de importar. El mismo autor Santiago Macario dice que, contra lo que se suele afirmar, la reducción de la capacidad de importar de los países latinoamericanos y la lentitud del crecimiento de sus exportaciones son una consecuencia principalmente de una política de excesivo proteccionismo, que además ha provocado presiones inflacionistas importantes.

Digo esto porque en distintas oportunidades se nos ha dicho en el país que era necesario sustituir importaciones, entendiendo por eso producirlas dentro del país casi **a cualquier costo**. Creo que esto es equivocado y disminuye el rol que debe jugar la industria en el desarrollo económico en un país. La industria no solamente debe sustituir importaciones cuando económicamente lo puede hacer,

sino que debe tratar de exportar sus productos. La contribución que, a la larga, puede tener la industria para dar empleo y estimular el desarrollo económico depende de tener un nivel de alta eficiencia que permita a algunas de sus ramas salir a competir al extranjero y ampliar su propio mercado interno. Sensiblemente, la industria hasta ahora no ha cumplido en América Latina ninguna de estas dos funciones. La Cepal publicó el año pasado un estudio muy completo en el que le hacía esa crítica, señalando que entre 1925 y 1960 la población activa de América Latina había aumentado cerca de 36 millones, pero la industria no había podido dar puesto de trabajo sino a 5.3 millones, o sea, una séptima parte, porque era una industria que se había desarrollado «mirando hacia adentro», sin considerar el mercado de exportación. Y en los momentos actuales de integración económica regional, que nos va a forzar a la competencia, no podemos hacerle frente si no cuidamos la eficiencia de nuestras industrias.

La protección es necesaria, pero debe ser justificada. Debe otorgarse con un criterio racional y no simplemente porque pueda producirse algo, ya que entonces lo que suele resultar es que la protección se da en razón inversa a la eficiencia de la industria en cuestión. Cuanto menos eficiente, más se le protege, y esto significa en buena cuenta un desperdicio de los recursos productivos del país. Además, es bueno que tengamos presente que hay otra forma de juzgar cuál es el costo de la protección, o sea, no solamente su efecto sobre el precio, sino su efecto sobre lo que se deja de crear para dedicarse a esa producción. El desperdicio de recursos en muchos casos llega a ser del orden del 100%, porque cuesta el doble que producir una exportación que podría permitir importar ese producto protegido.

Para terminar, quiero agregar que sensiblemente todos los países subdesarrollados concentran los esfuerzos para estimular el desarrollo de la industria en uno solo de los instrumentos, que es la protección, pero ese fin debe perseguirse por muchos otros caminos. **La protección es solamente uno de los instrumentos, pero no es el único.** La industria necesita contar –en primer lugar– dentro del país con las condiciones básicas para su desarrollo. El profesor John Kenneth Galbraith ha dicho que la industrialización es como un iceberg: lo que se ve por fuera, lo que está a la vista, es la menor parte, y la mayor parte es lo que no se ve. Lo que no se ve, es la infraestructura que ha habido que darle a la gente, la preparación del trabajador calificado, la tecnología que hay que importar, el espíritu para esto. Y todo ello no se puede improvisar de la noche a la mañana. Para un desarrollo industrial, se necesita también que exista esta educación, esta infraestructura, esta actitud psicológica; y que, a la industria, además de darle la protección arancelaria en los términos que se ha mencionado, se le otorgue alicientes tributarios (de los

cuales en el país se ha usado tal vez con exceso). Debe, pues, usarse el proteccionismo dentro de ciertos límites, conjugándolo con los verdaderos intereses del desarrollo económico e industrial.

Pregunta: Según el concepto de protección efectiva, ¿cómo se consideraría el beneficio que representa o que no representa al país la industria de ensamblados? Si un auto tiene, digamos, 100% de protección nominal, el valor agregado de esa industria será cuánto, ¿20% o 30%?

Respuesta: No conozco cuál es el valor agregado en esa industria, pero presumiblemente debe ser de ese orden. El cuadro indica la protección efectiva en ese caso.

Pregunta: Entonces, ¿la protección es de 300% o 500%?

Respuesta: Por supuesto, haga usted mismo el cálculo. Si el automóvil paga un derecho, vamos a decir de 60% o 70%, y el valor agregado es solo la tercera parte, la protección al proceso de ensamblaje es de 200%.

Pregunta: Lo que aduce la gente que ha dado protección a estas industrias es que crea trabajos, etc., y después hablan del efecto multiplicador. ¿Se puede balancear eso o no?

Respuesta: Si crean trabajo, siempre es en las mismas condiciones. Crean un trabajo más caro, van recargando los insumos y ejerciendo un efecto también multiplicador sobre la subida de los precios internos. Claro que crean empleos, pero, ¿a qué costo? Y el número de empleos que crean no es muy grande. Por ejemplo, ustedes leen en las estadísticas de la renta nacional que la industria ocupa el 14% de la población activa, pero las dos terceras partes de esto no es industria fabril, son talleres, artesanía, trabajo doméstico. De acuerdo con la última estadística publicada por el Instituto de Planificación, sobre el 14% hay 5% que es industria fabril propiamente dicha. Lo demás es industria pequeña, de talleres domésticos, artesanía, etc.

Pregunta: ¿Cuáles son los países de América Latina que tienen más bajos aranceles?

Respuesta: Aquí tengo un cuadro que compara los aranceles de los distintos países de América Latina. Desgraciadamente, el cuadro está un poco anticuado, porque es un cuadro que se hizo con motivo de las primeras negociaciones de la Alalc⁵.

⁵ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (nota de edición).

Los países que tienen los aranceles más altos son Brasil, Argentina y Chile. México no tiene los aranceles tan altos, pero tiene otro sistema de protección, que son las licencias de importación. En México, hay una cantidad de manufacturas que no se pueden importar si no se da una licencia, y naturalmente muchas licencias no se dan. En países como Chile, Colombia y otros, existen los depósitos previos: se obliga a poner en algunos casos 100, 200, 500, 1,000 y 5,000% del valor antes de la importación. El promedio de los aranceles —esto fue hecho con motivo de las negociaciones primeras de la Alalc— era en Argentina de 91.5%, en Brasil era de 40%, pero no consideraba los costes de los depósitos previos. Tampoco consideraba las diferencias de los tipos de cambios múltiples. Chile tenía aparentemente 49%, pero en realidad tenía mucho más; el Perú tenía en ese tiempo 28%, ahora hemos pasado a 45%, porque se han aumentado los aranceles en dos oportunidades sucesivas; México lo tenía muy bajo, 18%, pero esto carece de significado porque toda la protección, o la mayor parte, está hecha sobre la base de la licencia de importación.

El error que nosotros estamos cometiendo, y que desgraciadamente ha sido recomendado hasta por ley, es tratar de poner nuestros aranceles a la altura del promedio de la Alalc, en lugar de que estos bajen. Hace dos años tuve una larga conversación con el doctor Prebisch en las Naciones Unidas sobre estos problemas, y cuando le conté que aquí por Ley de Presupuesto se había dado como una directiva para la revisión del arancel el acercarse al promedio de la América Latina, me dijo que no convenía y que la Cepal propugnaba que deben bajarse esos aranceles. El hecho de que los aranceles de otros países de América Latina sean más altos significa que ellos deben bajarlos, pero no que nosotros debemos subirlos. Esto es lo que acaban de hacer dos países de los mencionados: Brasil y Argentina. En la Argentina, con ocasión de la devaluación y para disminuir su impacto sobre los precios, una de las medidas tomadas en la revisión fue que ningún derecho podría ser mayor de 150%. Nosotros tenemos aquí derechos que son muy superiores.

Pregunta: Los términos del intercambio están paulatinamente deteriorándose en contra de los países que producen materias primas. Que se busque en países subdesarrollados aranceles preferenciales en los países industrializados o más desarrollados, ¿es un camino equivocado?

Respuesta: Están equivocados, por supuesto. Porque las mayores autoridades en la materia están en contra de esas tesis, o por lo menos son escépticos. Volveré a dar una referencia de carácter personal: en el año 1961 fui invitado a una reunión de

la Asociación Económica Internacional en Brissago, que trataba de la «Teoría del comercio internacional en un mundo en desarrollo», cuyos anales han sido publicados. El profesor Morgan presentó un trabajo sobre este tema, con estadísticas y un cuadro con las opiniones de los distintos economistas sobre cuál había sido la evolución de los términos del comercio. Una tercera parte aproximadamente afirmaba que los términos del comercio se habían venido deteriorando para los países subdesarrollados e iban a seguir deteriorándose; otra tercera parte decía que se mantenían más o menos estables, incluyendo al mismo Morgan; y otra tercera parte sostenía lo contrario, porque los ingleses han sido siempre sostenedores de la teoría de que históricamente los términos del comercio se mueven en contra de ellos, y esto lo sostuvo inclusive lord Keynes. En la discusión sobre este trabajo, que fue muy interesante, hubo manifestaciones muy ilustrativas, por ejemplo, el profesor Lundberg dijo textualmente que el cálculo de los valores unitarios de las importaciones y de las exportaciones –que es lo que conduce a los términos del comercio– constituía una de las manipulaciones estadísticas más peligrosas; y el profesor Mac Dougall dijo que no podía confiarse en estos cálculos sobre los términos del comercio. Puedo mencionar también al profesor Lewis, quien pronunció el discurso final de una reunión de Río de Janeiro sobre «Desarrollo e inflación», y dijo: «Me sorprende de escuchar las quejas de los latinoamericanos sobre los términos del comercio, porque en la última década 1950-1960 han sido –en promedio– los mejores de los 100 años anteriores».

Pregunta: ¿Es verdad o no que antes los colombianos podían comprar un jeep con la mitad de quintales de café que hoy?

Respuesta: El fenómeno del café es un fenómeno específico, de superproducción mundial provocada en gran parte por una política equivocada del Brasil. El año 1930, Brasil comenzó a quemar el café, a arrojarlo al mar, a almacenarlo, para tratar de sostener el precio. Lo único que consiguió fue que todos los países de América Latina desarrollaron más sus cafetales, que África comenzara a producir, y como resultado de eso casi todo el aumento del consumo mundial del café no ha beneficiado a ese país. El consumo mundial del café es de 42 millones de sacos y la producción pasa de 60; no hay ninguna duda de que así tiene que caer el precio. Ahora da la coincidencia, ya lo dije hace un rato, que el café pesa mucho dentro de las exportaciones latinas. Además, las comparaciones y apreciaciones sobre sus precios generalmente toman como base los años mejores, y aun extraordinarios, como 1954.

Pregunta: Ingeniero Ferrero, quisiera conocer cuál es su opinión sobre los ya difuntos tratados bilaterales, que en alguna época fueron muy discutidos por unos y muy ensalzados por otros.

Respuesta: ¿Tratados de comercio o convenios de pagos?

Pregunta: De comercio, en un sentido de trueque —en la mayoría de los casos se usaba monedas de cuenta—.

Respuesta: Bueno, entonces en realidad la pregunta de usted no se refiere a un tratado de comercio bilateral, como hay muchos, sino de trueque. Estos tratados se generalizaron en Europa y en América Latina como resultado de las dislocaciones que trajo la Segunda Guerra Mundial al comercio internacional; y además por las tremendas dificultades de pagos causadas por los procesos de inflación, sobre todo en Sudamérica. Estos países se encontraron con balanzas de pagos sumamente desequilibradas, que los obligaron a establecer una serie de restricciones mientras las corregían, cosa que les demoró muchos años; y para no eliminar del todo el comercio recurrieron a este tipo de convenios de trueque. Pero ellos tienen el inconveniente de que establecen una compensación forzosa entre los dos países, lo que los obliga, si quieren exportar, a comprar del otro país aun cuando sea mercadería más cara, en lugar de poder comprar en las fuentes más baratas de abastecimiento. De tal modo que este sistema, que representa una etapa primitiva del comercio internacional, fue superado poco a poco, a medida que se pudo corregir las dislocaciones del comercio mundial y regresar al equilibrio y a la convertibilidad de las monedas. El final de este proceso fue el año 1958, en que terminaron prácticamente todos los convenios bilaterales, tanto comerciales como de pagos, que existían en América Latina.

Como repito, esto es una forma primitiva del comercio internacional, porque no permite comprar ni vender donde se puede conseguir el mejor precio. Se usa mucho y es política habitual en los países comunistas, porque para ellos el comercio no es sino una de las tantas formas de política que siguen y que les sirve para muchos fines. Incluso los trueques y convenios que se hicieron entre Rusia y algunos países sudamericanos, especialmente la República Argentina, terminaron con saldos tremendos congelados a favor de Argentina, lo que la obligó a comprar toda clase de productos de origen ruso para poder obtener algo a cambio de las exportaciones de alimentos que les había vendido. Así es que hoy día no son aconsejables.

Octava conferencia

La integración económica latinoamericana

Significado y tipos de integración económica. Propósito mediato e inmediato de ella - Obstáculos que debe removerse: al comercio y a los pagos - Razones - Creación de comercio versus desviación - Condiciones para que la integración sea benéfica

Diferencias entre Europa y América Latina - La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Tratado de Montevideo - Evolución de la Alalc - Dificultades - Causas - Remedios - El Mercado Común Centro Americano - Declaración de presidentes en Punta del Este

Hoy trataré un tema que desde hace 10 años viene concitando mucho interés en nuestra región: la integración económica latinoamericana, tema que va a permitir aplicar a este caso los conceptos de las dos conferencias anteriores sobre la teoría del comercio internacional y la política comercial.

Es conveniente, en primer lugar, precisar el sentido del término «integración económica». Por ello se entiende reunir un conjunto de países en una sola unidad económica, pero este proceso reviste distintas formas que corresponden a etapas sucesivas, cada vez más completas, de la integración. La primera forma es la zona de libre comercio, que consiste en un grupo de países que se ponen de acuerdo para eliminar por completo en un período determinado las restricciones al comercio entre ellos, pero quedando cada uno en libertad de fijar las que mantiene respecto a países que no pertenecen a la zona. Tal es el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y también de la Asociación Europea de Libre Comercio (Lafta y EFTA, respectivamente, en inglés). La siguiente etapa, más avanzada, es la **unión aduanera**, que supone no solamente la eliminación de las barreras al comercio entre los países que la forman, sino además la adopción al final del período de una tarifa externa común respecto a los países que no forman parte de ella. Este régimen ha sido adoptado por algunos países de África. La tercera forma, más adelantada, está constituida por el **mercado común**, el cual consiste en que no solamente se libera el movimiento de mercaderías dentro de él y se adopta una tarifa externa común, sino que además se libera el movimiento de capitales y de personas entre los países miembros. Finalmente, la etapa más completa de la integración económica es la **unión económica**, que supone, además de todo lo que constituye el mercado común, la completa información de la política económica de todos sus miembros en los campos monetario, tributario, de legislación social, política laboral,

etc. En el mercado común esto solamente se hace de una manera parcial; y en la zona de libre comercio, menos todavía.

Los proyectos de integración persiguen como finalidad aumentar la producción económica y sobre todo la cantidad de bienes y servicios a disposición de los países participantes, y, en consecuencia, el bienestar o nivel de vida de la población. Al liberar el tráfico de mercaderías, capitales y trabajadores, practican una división internacional del trabajo que asegura la especialización. Así se logra el mejor aprovechamiento de los recursos de todos los países, cuyos productos se cambian entre ellos, y se permite el desarrollo de industrias cuya producción necesita un mercado amplio para poder aprovechar las economías de escala. Esta es la finalidad de todos los proyectos de integración económica, y por supuesto la que persigue el nuestro.

Naturalmente, no siempre los proyectos presentan las mismas condiciones para lograr un éxito cumplido. Uno de los tratadistas más reputados en esta materia, el profesor James Meade, de las universidades de Londres y Cambridge, ha enunciado varias condiciones que son las que determinan la mayor o menor conveniencia de un proyecto de **unión aduanera** y, por extensión, de integración económica. Estas condiciones son fundamentalmente las siguientes: en primer lugar, que las economías de los países que componen este proyecto de integración sean originalmente semejantes y por lo tanto competitivas, pero **potencialmente** complementarias y diferentes. Esto viene a ser una aplicación de la teoría de los costos comparativos, que dice: «cada país debe especializarse para aquello que está mejor preparado». Si los países son muy semejantes, no habrá tantas ventajas como cuando potencialmente puedan diferir y haya mayores probabilidades de complementación. En segundo lugar, cuanto mayor sea la proporción del comercio que cada país lleva a cabo con el resto de la zona, mayores serán las ventajas que ese país y todos los demás derivarán. Ello es muy importante, porque marca una de las diferencias que tenemos entre los proyectos europeos y el proyecto latinoamericano. En tercer lugar, cuanto más altas sean las barreras anteriores a la constitución de este proyecto de integración económica, mayores serán las ventajas que de él se obtengan. En cuarto lugar, cuanto mayor sea la cantidad de países que llegara a ingresar a un proyecto de esta clase, mayores serían las ventajas desde el punto de vista internacional.

Ahora bien, examinando las características y la naturaleza de un proyecto de integración económica (ya sea zona de libre comercio o mercado común, que son los dos más corrientes), hay que ver que, por su propia naturaleza, exigen simultáneamente dos condiciones hasta cierto sentido opuestas: la condición interna de

eliminación de barreras, que determina mejor asignación de los recursos dentro de la zona, pero simultáneamente el mantenimiento de una barrera externa, que defiende o protege a la zona **frente al resto del mundo**. Esto provoca, como señaló el profesor Jacob Viner, que, de una parte, se produce un efecto de **creación** de comercio en virtud de la desaparición de obstáculos entre los miembros, pero, de otro lado, en tanto se mantengan las barreras para el resto del mundo, hay un efecto de **desviación** del comercio, porque aquello que se podría haber importado del exterior, se importa del interior de la zona, que está protegida. Por consiguiente, no es posible, como señala Viner, juzgar *a priori* si uno de estos proyectos va a ser en definitiva favorable o desfavorable, ni para los países que lo constituyen ni para el mundo tomado en conjunto. Todo depende de que el efecto de creación de comercio sea superior al efecto de desviación; por eso, una de las condiciones que permite asegurar un efecto favorable es que la barrera común que se establezca frente al resto de los países sea moderada, un arancel bajo. De otra manera, es muy probable que los efectos de desviación del comercio sean mayores que los efectos de creación de comercio, lo que no conducirá a la larga a un mejoramiento general de la situación.

En realidad, la meta final debería ser pasar de estos grupos de integración a una liberalización general del comercio mundial, o sea, una integración económica en escala mundial. Hay que tener en cuenta que lo que en realidad se está tratando de hacer con estos proyectos es reconstituir un orden económico y comercial que ya existía en el mundo antes de la Primera Guerra Mundial, como ha señalado Röpke. La política comercial de la mayoría de los países era una política liberal de derechos bajos; no existía otra restricción al intercambio comercial que los aranceles; no existían ni las cuotas, ni las licencias, ni los depósitos previos, ni toda la serie de restricciones que después han aparecido. Además, todas las monedas de los países del mundo eran libremente convertibles y estaban adheridas al régimen del patrón oro. Había así una libertad muy grande para el movimiento de mercaderías y personas, y una absoluta libertad para el movimiento de capitales y pagos.

Es muy importante tener en cuenta que las restricciones al comercio internacional no están constituidas solamente por las barreras propiamente comerciales o administrativas, sino también por las **restricciones a los pagos**. De nada sirve que un país tenga derechos muy bajos, si sigue un control de cambios en virtud del cual nadie puede importar si no tiene primero el permiso y la divisa necesaria. Además, como señalé desde antes de que se constituyera la Alalc, para que tenga sentido un proceso de integración económica es necesario que los distintos países

puedan comparar los niveles internos de sus costos y de sus precios con los de los otros países, para poder saber qué cosa le conviene exportar y qué importar de cada uno. Pero si no existe libertad de pagos, si no hay tipos de cambios reales en los cuales esté reflejado el verdadero valor interno de la moneda, cualquier comparación que se haga es inválida. Cuando un país tiene un tipo de cambio real (en equilibrio con el valor interno de su moneda) y otro país tiene un tipo de cambio tremendamente sobrevaluado, no tiene ningún significado la comparación; y si uno de ellos tiene tipos de cambio múltiples, es aun más difícil. El resultado de esto es que el país no se dedica a producir lo que más le conviene realmente, sino aquello que, en virtud de las reglamentaciones relativas a los pagos y en virtud de los tipos de cambio que se han fijado, resulta artificialmente y aun arbitrariamente más conveniente. Y esto es algo que, repito, en el caso de América Latina tiene una enorme importancia.

El año 1957, la Cepal, que ha sido gran propulsora de este movimiento, pidió a tres expertos (José Garrido Torres, Eusebio Campos y Esteban Iovovich) recorrer los países latinoamericanos y presentar un informe. Estuvieron aquí, y en esta Cámara les dijimos que éramos muy partidarios de ese proceso, pero juzgábamos que debería ir acompañado de una liberación de los pagos, que en el año 1957 no existía en la región. Dos años más tarde, Argentina, Brasil y Chile organizaron las bases de una Asociación de Libre Comercio, que fue lo que realmente prosperó, aun cuando no correspondía exactamente a las ideas que habían sido planteadas por la Cepal, sino que era menos ambiciosa. Esto condujo a que se formara la Alalc, cuyo Tratado se firmó en Montevideo a principios del año 1960. La Asociación reunía originalmente solo a siete países, que eran: Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú y Paraguay. Bolivia al final no llegó a firmar el Tratado, pero después se adhirió, lo mismo que Ecuador, México, posteriormente Colombia y solo últimamente Venezuela. De tal manera, hoy día la Alalc reúne a la totalidad de Sudamérica y a México; comprendiendo países que constituyen en números redondos el 90% de la población, del producto bruto y de las exportaciones totales de la región. Si se agrega el pequeño porcentaje del Mercado Común Centroamericano (5%), ambos cubren la totalidad de América Latina, con excepción de Panamá, Haití, Santo Domingo y Cuba.

La esencia del Tratado es que los países se comprometen a negociar todos los años lo que se llama la **lista nacional** de cada uno, formada por una serie de productos sobre los cuales debe conceder a los demás países del área una reducción de derechos, en tal forma que el promedio de los derechos cobrados a **todos** los productos importados de la zona sea inferior al promedio de **los mismos** produc-

tos importados de fuera de la zona, en una proporción igual a 8%, multiplicado por el número de años de vigencia del Tratado. Quiero aclarar que, para esta comparación entre los derechos cobrados a la zona y los derechos cobrados fuera de la zona, no se toma el promedio solo sobre los productos de la lista nacional, sino sobre **todas** las importaciones procedentes de la zona. Empero un país no está obligado a poner en la lista nacional todos los productos que comercia con la zona, sino solamente un determinado grupo sobre el cual otorga rebajas, en virtud del cual el promedio –ahora sí de sus importaciones de la zona– tiene un derecho más bajo que las importaciones de los mismos productos de fuera de la zona. Con la característica adicional de que la inclusión de un producto en la lista nacional no es irreversible y al siguiente año ese país puede retirarlo de la lista o puede limitar sus rebajas.

Al lado de esto, existe lo que se llama la **lista común** que, como su nombre lo indica, es igual para todos los países. La primera lista, que se formó a los tres años de entrar en vigencia el Tratado de 1964, comprendió el 25% del intercambio de la zona. En el segundo período (este año 1967), debe comprender el 50%; en el tercero, que será el año 1970, el 75%; y cuando terminen los 12 años (1973), deberá comprender lo que se llama «lo esencial del intercambio». Los productos que se incluyen en la lista común pueden estar o no en las listas nacionales y no hay obligación de rebajarlos si no lo están, pero sí hay dos obligaciones: una vez puestos en la lista común, ya no pueden ser retirados, su inclusión es irreversible; en segundo lugar, no hay obligación para que durante el período de proceso del Tratado de Montevideo se rebajen los derechos, pero al terminar este período de transición de 12 años (en 1973) los derechos y otras restricciones deben ser eliminados **totalmente**. Estas son pues las características: la lista nacional, con un grupo de productos que se rebajan para que todas las importaciones de cada país provenientes del área tengan un promedio de derechos inferior a las que se trae del resto del mundo; y la lista común, que no obliga de momento, salvo que esté incluido el producto en la lista nacional, pero que al final obligará a liberarlo por completo a los 12 años.

Es conveniente señalar que hay diferencias muy notables entre el proyecto de integración de América Latina y el proyecto de integración de Europa. Las condiciones de Europa eran y son muy distintas, y más favorables que las de América Latina. En primer lugar, son países muy vecinos entre sí, con comunicaciones fáciles, baratas, de alta densidad demográfica y económica. En cambio, en América Latina las distancias son tremendas y el costo del flete es muy grande; no hay un servicio regular. Existen serias dificultades geográficas; no hay densidad ni

demográfica, ni económica. Todo el transporte se hace por mar, y con frecuencia cuesta tanto o más enviar mercaderías del Pacífico al Atlántico que traerlas desde Europa o desde Estados Unidos. La segunda diferencia consiste en que, desde antes de formar la CEE, sus países integrantes llevaban a cabo entre ellos el 40% de su comercio total, lo cual es cuatro veces más que la proporción del comercio intralatinoamericano, que solamente llega a 10%. La tercera diferencia es que, no siendo uniforme por completo el grado de desarrollo económico e industrial de los países de Europa, era, sin embargo, bastante semejante y las diferencias eran tolerables. En América Latina, las condiciones son completamente diferentes. Los grados de desarrollo son muy desiguales, principalmente el desarrollo industrial; basta mencionar que el 80% de toda la producción industrial de América Latina está concentrada en tres países: Argentina, Brasil y México. Tenemos países de un desarrollo intermedio (Chile, Colombia y el Perú) y otros más atrasados. Esto determinó que se considerara en el Tratado dos categorías, que después han sido ampliadas a tres.

Finalmente, hay otra diferencia muy importante, porque Europa ingresó a este proyecto después de que había logrado, afirmado y conservado durante un período de años una **estabilidad económica y monetaria** ejemplar. Los índices de coste de vida de los países europeos subían 3%, o cuando mucho 4%, por año. Las monedas, desde la anterior devaluación de la libra esterlina (1949), permanecieron con paridades estables, con la excepción importante de Francia. En cambio, desgraciadamente en América Latina ese no es el caso. Padecemos, especialmente en los países más importantes de Sudamérica, de procesos de inflación crónica que producen desvalorizaciones frecuentes y de gran magnitud. Para tener una idea de ellos, basta citar solamente algunos índices: en los 10 últimos años, de acuerdo con los índices oficiales de precios al consumidor, la proporción anual de depreciación monetaria interna ha variado desde una casi estabilidad absoluta en Venezuela (1.1%) hasta un promedio de casi 21% en Chile, 25% en Argentina y 31% en Brasil. En el cuadro 17, ustedes pueden ver que en Venezuela el valor de la moneda ha bajado en 10 años de 100 a 90, mientras que en Brasil ha bajado de 100 a 2. No hay proceso de integración económica que pueda progresar, ni llegar a lograrse, si no existe un grado razonable de estabilidad monetaria en los países. Todo se complica, porque no hay posibilidad de hacer cálculos sobre los costos ni sobre los precios que va a haber dentro de unos cuantos años, porque no hay confianza de lo que será la moneda al año siguiente o a los tres años y porque surgen restricciones y controles.

Cuadro 17
Índice de valor de la moneda, por países, 1956-1966

País	1956	1961	1966	Proporción de depreciación anual 1956-1966 ⁽¹⁾ (en porcentajes)
Venezuela	100	93	90	1.1
Ecuador	100	94	76	2.6
México	100	78	69	3.7
Perú	100	66	41	8.5
Colombia	100	63	32	10.8
Chile	100	38	10	20.6
Argentina	100	20	6	24.5
Brasil	100	29	2	31.0

Notas

Depreciación computada en base a datos sin redondear.

El valor del dinero es medido por las recíprocas de los índices oficiales del costo de la vida o de los precios de consumo.

⁽¹⁾ Establecidos anualmente.

Además, tampoco ha habido estabilidad monetaria externa; **no ha habido estabilidad de los tipos de cambio**. En el cuadro 18, hemos puesto tanto el tipo de cambio libre (no el oficial, porque en los más importantes países era tremendamente sobrevaluado) en 1961, primer año de vigencia del Tratado, como el tipo de cambio de este momento, comparación que para nosotros es menos favorable que si la hubiéramos hecho hace cuatro meses. Allí vemos que en Argentina ha subido de 83 pesos por dólar a 350, más del cuádruple; en el Brasil, de 318 cruzeiros a 3,000, casi 10 veces; en Chile, de 1.2 escudos a 6.5 (el 6.5 es el tipo de los corredores, porque en el mercado verdaderamente libre o negro está a 9.2). Ecuador es un país en ese sentido muy admirable, allí no solamente no ha subido, sino que ha bajado el tipo libre, porque lleva una política monetaria más sana y no ha tratado, como otros países, incluyendo el nuestro, de forzar el ritmo de su desarrollo económico. El Perú ha aumentado el tipo en un 50%, digamos, en números redondos, de 27 a 40. El Uruguay vive una situación crítica y en su caso ha subido casi 20 veces, de 11 pesos a 200.

Cuadro 18
 Tipo de cambio libre, por países, 1961 y 1967

País	1961	1967 (octubre)
Argentina	83	350
Brasil	318	3,000
Chile	1.20	6.50
Colombia	8.80	16.30
Ecuador	21.80	20.05
México	12.50	12.50
Perú	26.85	40.00
Uruguay	11.00	200.00
Venezuela	4.60	4.50

Como dije antes, no hay proyecto de integración económica que pueda funcionar con estas desigualdades tremendas. El Perú insistió en ello desde el primer momento. Sin embargo, aun ahora, a pesar de que se ha reconocido incluso en la última Conferencia de Punta del Este que la estabilidad monetaria es indispensable, no es en gran parte sino una especie de declaración de propósito, pues hay países que siguen en un proceso de alta inestabilidad monetaria.

Ahora bien, ¿cuáles son los progresos realizados por la Alalc en estos años? En el cuadro 19, ustedes tienen el monto en dólares de las exportaciones, de las importaciones y de la participación del comercio (suma de exportaciones e importaciones) entre los países de la zona con referencia a su comercio total. El cuadro es tomado de fuente oficial: la misma Alalc. Retrocede hasta el año 1952, porque las estadísticas habituales que arrancan del año 1961 o del año 1962 en que entraron en vigencia las primeras concesiones son estadísticas algo engañosas, porque parten del año en que el intercambio de estos países había caído a su nivel más bajo. Por eso, ustedes habrán escuchado que gracias a la Alalc se ha subido de 6%, más o menos, que era el comercio intrazonal, a 10% u 11% del comercio total. Pero si examinan la parte superior del cuadro, verán que en los años 1952, 1953, 1954 y 1955 esa proporción era igual, después bajó y luego ha subido, gracias a la Alalc, pero también gracias a otras circunstancias, por ejemplo, buenas cosechas en la Argentina en los años de 1962 a 1964, y otros factores concurrentes.

Cuadro 19
Comercio exterior entre los países de la Alalc, 1952-1966 (en millones de dólares)

Año	Exportaciones zonales	Importaciones zonales	Total zonal	Índice 1952 = 100	Participación en el comercio total de los países miembros (en porcentajes)
1952	359	449	808	100.0	8.4
1953	509	525	1.034	127.9	11.3
1954	495	539	1.034	127.9	10.3
1955	508	574	1.082	133.9	11.0
1956	358	408	766	94.8	7.6
1957	396	441	837	103.6	8.1
1958	374	403	777	96.1	8.2
1959	324	355	679	84.0	7.2
1960	340	375	715	88.6	6.9
1961	299	366	659	81.5	6.0
Tratado de Montevideo					
1962	355	420	775	95.9	7.0
1963	425	526	951	117.7	8.4
1964	557	646	1.203	148.9	10.15
1965	635	768	1.403	173.6	11.34
1966	705	811	1.516	187.6	9.1

El cuadro 20 indica la participación de los distintos países en el comercio intrazonal. Se puede apreciar que Argentina y el Brasil constituyen entre los dos muy cerca del 60% del total; y si se agrega Chile, se llega casi a las tres cuartas partes. Si sumamos después al Perú, ya llegamos prácticamente al 85%.

Cuadro 20
Participación de los países de la Alalc en el comercio intrazonal, 1952-1965 (en porcentajes)

País	1952-1961	1957-1961	1959-1961	1961	Tratado de Montevideo			
					1962	1963	1964	1965
Argentina	36.2	36.7	36.0	34.3	31.6	30.2	32.3	34.7
Brasil	28.8	28.1	25.7	21.2	26.3	25.2	25.0	27.6
Colombia	1.8	1.8	1.9	2.4	2.6	2.8	3.7	3.9
Chile	13.4	13.8	16.3	19.6	15.5	17.8	15.2	12.5
Ecuador	1.4	1.5	1.5	1.8	1.3	1.4	1.7	-
México	1.0	1.2	1.5	1.8	3.0	3.9	4.2	4.7
Paraguay	2.6	2.7	2.6	3.0	2.2	2.0	2.2	2.0
Perú	8.1	8.9	9.3	9.4	12.1	11.8	10.2	9.6
Uruguay	6.7	5.3	5.2	6.0	5.4	4.9	5.3	3.4

Fuente: CEP, repartidos 376/64 y 629/66.

El siguiente cuadro 21 indica la balanza comercial de cada país con el resto de la zona, o sea, la comparación entre sus exportaciones e importaciones. No hay que darles importancia excesiva a los saldos de la balanza, porque lo que le interesa a un país no es su balanza comercial, ni su balanza de pagos con un grupo de países, en este caso con los de la zona, sino con todo el mundo. De aquel criterio deriva el famoso principio de reciprocidad que se quiso poner en el Tratado de Montevideo y al cual el Perú se opuso de una manera rotunda. Por él se pretendía originalmente que hubiera equilibrio entre el comercio de un país y los demás de la zona; o sea, que cada país tuviera que importar de ella por el mismo valor que exportaba. Eso no puede ser, porque las condiciones naturales de cada país son tan distintas que naturalmente hay algunos (como Argentina) que tienen superávit habitual. Lo que hay que tratar es que los países mantengan el equilibrio de su balanza de pagos **global** con el mundo entero y no parcial con la zona. El Perú ha sostenido siempre que el principio de reciprocidad debe entenderse en el sentido de que todos los países se otorguen concesiones y tengan la misma oportunidad de desarrollar sus exportaciones. ¿En qué medida? Ello dependerá de las condiciones naturales de cada uno, y también de la política económica más o menos acertada que cada uno de ellos siga.

Cuadro 21

Países de la Alalc: balanza comercial con el resto de la zona, 1961-1965 (en millones de dólares)

País	1961	1962	1963	1964	1965
Argentina	- 26.0	38.2	83.4	47.6	- 24.6
Brasil	50.0	- 52.8	- 87.9	- 35.2	7.0
Chile	- 59.7	- 41.1	- 70.7	- 74.4	- 68.4
Colombia	- 4.1	- 5.2	- 15.3	- 22.2	- 21.7
Ecuador	3.4	2.2	2.8	5.3	8.4
México	3.8	10.6	15.1	16.7	6.6
Paraguay	0.1	4.9	2.3	3.2	6.1
Perú	- 0.3	3.6	- 12.9	4.9	- 26.9
Uruguay	- 28.7	- 26.0	- 16.8	- 34.3	- 16.5

Ahora bien, todos ustedes saben que la Alalc ha venido encontrando bastantes dificultades. Comenzó al parecer con mucho éxito, que se medía por el número de concesiones otorgadas, pero como ustedes comprenden el número de concesiones otorgadas no tiene importancia por sí solo, pues lo que vale es el valor y la proporción del comercio sobre el cual se han hecho. Y en la realidad las concesiones que se han hecho son las que no herían a ningún país, por tratarse de productos que por condiciones naturales un país no podía producir, o de una industria tan remota (por el estado de desarrollo y las condiciones del mercado interno), que tampoco había interés. Pero para aquello que el país ya producía o tenía condiciones, casi no se han hecho concesiones. Así, hemos visto resistencias del Brasil a otorgar concesiones sobre el trigo para defender su zona del sur del trigo argentino y de Uruguay; también temor en Colombia al café del Brasil y al algodón del Perú; y en todos los países para las industrias que ya tenían. De manera que el número de concesiones no tiene mayor importancia.

Estas dificultades fueron previstas y señaladas por las personas que se dieron cuenta de las deficiencias que había en América Latina, incluyendo al que habla. En la Cámara de Comercio de Lima en una serie de editoriales que datan desde el año 1959, se señalaron reiteradamente las condiciones que debería reunir un mercado común. Se señaló, cuando se aprobó el Tratado de Montevideo, los defectos que tenía; y se ha seguido señalando por qué no avanzaba. Tuve la oportunidad de escribir lo mismo en el año 1961 para la conocida revista inglesa *The Statist* en dos artículos que aquí conservo y que han resultado plenamente confirmados

por la realidad. Y lo he repetido varios años en mis conferencias en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano (Cemla) en México y en la London School of Economics en este mismo año 1967.

Los inconvenientes que ha provocado este proceso de retraso en el Mercado Común Latinoamericano son de varios órdenes. En primer lugar, hay algunos que se deben a dificultades de carácter natural y geográfico; las distancias y los obstáculos naturales encarecen mucho el transporte. En segundo lugar, está el grado de desarrollo de estas economías que todavía no han sido industrializadas o, si lo han sido, fue mirando su propio mercado, pero no la posibilidad de competir en el exterior; por eso, hoy día los intereses creados provocan una resistencia muy grande para hacer concesiones sobre estas industrias. En tercer lugar, se debe también a los propios defectos del Tratado de Montevideo, que analizaré inmediatamente. Y finalmente, a la gran inestabilidad monetaria que ha prevalecido en Sudamérica y que ha seguido prevaleciendo después de la firma del Tratado.

Los defectos del Tratado de Montevideo son fundamentalmente los siguientes: en primer lugar, **el mecanismo de rebajas considerado no tiene nada que hacer con un mecanismo de rebajas de una zona de libre comercio ni de un mercado común**, porque estos exigen que se rebaje los derechos de importación sobre todas las partidas del arancel, con solo algunas excepciones. En cambio, en el Tratado de Montevideo ni siquiera son todas las partidas comerciadas dentro de América Latina, sino solamente algunas. No hay, pues, una reducción lineal o, como se dice en inglés, *across the board*. En estas condiciones, **no se sabe** cuáles son los productos que al cabo de 12 años van a ser liberados en este proceso. La lista común no da tampoco seguridad, pues expresa que comprenderá «lo esencial» del intercambio al cabo de los 12 años, pero si durante estos años no abrimos el campo de la liberación de partidas vamos a terminar el período con una composición del comercio intrazonal casi igual a la que había al principio, que es lo que está sucediendo. Todo esto hace muy difícil planear inversiones para todo el mercado sin saber exactamente cuáles productos serán liberados (sobre todo los industriales), cuándo lo serán y cuál será la altura de los derechos en el período de transición. El Tratado de Montevideo tiene ese defecto capital; por eso es que ya se ha aprobado desde el año 1965 la Resolución 100 para que se introduzca un mecanismo lineal de rebajas, aunque no ha sido formulado. Ha sucedido así que, en lugar de que la regla general fuera la rebaja y la excepción fuera dejar aparte unos productos, se ha hecho todo a la inversa.

Además, no se ha tenido en cuenta en el Tratado la **gran diferencia de altura de los aranceles**. Sobre todo, al principio del Tratado, los aranceles peruanos eran

manifiestamente inferiores, y todavía son en ciertos casos muy inferiores a los de otros países de América Latina, ¿Qué importancia tiene esto? Si un país tiene industrias que están protegidas con 100% y 150%, mientras otros tienen industrias protegidas con 50% y todos van a rebajar al mismo ritmo, al cabo de seis años el que tenía 50% solamente tendrá 25%, pero el que tenía 150% tendrá 75%. No puede haber competencia, y mucho menos cuando justamente los países con los aranceles más altos (o licencias) son en realidad aquellos (Argentina, Brasil y México) que tienen las industrias más antiguas y desarrolladas, con un mercado interno más grande que les permite que la exportación, por lo menos en un principio, sea simplemente la salida para la parte menor o excedente de su propia producción; mientras que en países como el Perú sucedería todo lo contrario. Por eso es que el Perú propuso oficialmente en las negociaciones de Montevideo que no solamente debería establecerse una división de las importaciones en categorías y rebajar derechos sobre todas ellas (salvo excepciones), sino que se debería **fijar derechos máximos** para cada categoría de productos. Estos eran concretamente: para la primera categoría (materias primas), 5% máximo al cabo de tres años, y 0% al cabo de seis; para los bienes intermedios, de capital y de consumo duradero, los máximos eran 50%, 25% y 10% a los tres, seis y nueve años; y para los bienes de consumo no duraderos, o sea, las industrias de menor dinamismo, 75%, 50% y 25%. Al cabo de ocho años, nos encontramos que estas ideas están siendo acogidas.

El segundo de los grandes obstáculos para el funcionamiento y el progreso del Mercado Común Latinoamericano es la **inestabilidad monetaria**. Mientras tengamos persistentes, intensas y desiguales devaluaciones, es casi una utopía hablar del futuro del Mercado Común Latinoamericano. Ello no quiere decir que la idea no sea buena, o viable. Lo es, pero hay que comenzar por reconocer las dificultades y empeñarse en corregirlas. No se sirve a una causa disimulando o quitando importancia a los obstáculos.

El Mercado Común Centroamericano

Este mercado está formado por cinco países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuya población total es de 13 millones, tienen un PNB de 3,800 millones de dólares y exportaciones de 761 millones. Ha progresado mucho más rápidamente que la Alalc debido a varias causas: porque se ha tratado de liberalizar todo el comercio y no de negociar productos separados; porque los países están muy próximos y su grado de desarrollo es semejante, especialmente en el campo industrial; y porque se carac-

terizan por un alto grado de estabilidad monetaria. Por ello, no es de extrañar que el Mercado Común Centroamericano haya alcanzado mucho mayor éxito que la Alalc, y el comercio entre sus componentes absorba el 15% del comercio total, con mayor diversificación que en el caso de la Alalc (cuadro 22).

Cuadro 22

América Central: evolución de importaciones regionales, 1960-1965 (en millones de dólares)

País	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Guatemala	7.5	8.8	11.1	14.1	26.3	38.4
El Salvador	13.4	14.6	22.0	27.9	39.2	42.4
Costa Rica	3.5	4.0	3.4	3.4	8.5	16.0
Honduras	5.3	6.4	8.9	13.3	18.0	24.2
Nicaragua	2.7	2.8	4.7	6.9	13.3	21.2
Total	32.6	36.8	50.3	66.2	105.3	142.2
Importaciones de cinco países provenientes de todo el mundo	514	496	548	648.5	771.0	950
Importancia del comercio regional en las importaciones globales (en porcentajes)	6.3	7.4	9.1	10.2	13.0	15

En conclusión, sobre la integración latinoamericana cabe decir que para que ella prospere se necesita: que haya verdadera liberalización del comercio mediante un mecanismo apropiado que asegure rebajas automáticas y extensivas a todas las partidas del arancel, haya o no comercio actual entre ellas; que dicho mecanismo considere adecuadamente los distintos grados de desarrollo económico, como también la diferencia de altura de los aranceles; que los países alcancen y mantengan un grado razonable de estabilidad monetaria; que se desarrollen y abaraten los transportes dentro de la región; que se acepte la competencia entre los miembros de ella; que se establezca una tarifa externa común en el momento oportuno, pero no prematuramente; y que dicha tarifa no sea exageradamente alta, para que así pueda haber competencia razonable con los productos procedentes de países que no pertenecen al proyecto de integración.

Pregunta: ¿Qué opinión tiene usted sobre el esfuerzo que algunos países de Sudamérica están realizando para organizar, por decirlo así, subzonas de comercio, como la integración de los países andinos?

Respuesta: Me alegro mucho de que usted me haya hecho esta pregunta, porque yo había omitido esta cuestión, a pesar de que estaba considerada en el esquema. A mí me parece que esta idea sí es conveniente e interesante; y es al mismo tiempo una prueba de que el esquema de la Alalc fue demasiado ambicioso y prematuro. Este proyecto de las agrupaciones subregionales, como se llaman, de las cuales la única que en realidad está comenzando sus primeros esbozos, porque todavía no se podría decir que marche, es la que reúne al llamado Grupo Andino, es muy interesante porque reúne países que sin ser enteramente iguales están en grados de desarrollo mucho más semejantes o por lo menos mucho menos distintos entre sí que respecto a los otros de la Alalc, y también más cercanos geográficamente. Creo que esta es una fórmula que puede avanzar siempre que se satisfaga las condiciones apropiadas que mencioné al tratar de la integración.

Pregunta: ¿Hay diferencias entre ellos?

Respuesta: Naturalmente, pero las diferencias iniciales tienen que existir, así como las hubo en el caso del Mercado Común Europeo. Italia era manifiestamente el país más atrasado de Europa Occidental, salvo la península Ibérica, y hubo gran desconfianza y gran duda en ese país. Sin embargo, ya tiene usted los hechos. Por ejemplo, en materia de artefactos eléctricos, Italia ha invadido el mercado europeo y los automóviles Fiat hacen competencia a los Volkswagen en Alemania. Otro ejemplo interesante es el del acero. Hoy los italianos dicen: felizmente que no teníamos materia prima, porque la podemos traer de donde queremos al mejor precio. Y hoy día producen el acero más barato de Europa. Así que diferencias hay, pero eso no impide el éxito. Claro que, si nosotros pensáramos hacer una unión industrial con Estados Unidos, no tendría sentido. De manera que puede haber diferencias, pero soportables, que se puedan nivelar en un período razonable, como ha sucedido con Italia y el resto del Mercado Común Europeo.

Novena conferencia

Preferencias comerciales para los países subdesarrollados

Preferencias comerciales de los países industriales a favor de los países subdesarrollados - Argumentos a favor y en contra - Importancia del concepto de la protección u obstáculo efectivo, no el aparente - Problemas prácticos para establecer las preferencias - Necesidad de eficiencia de las industrias de los países subdesarrollados

Preferencias de Estados Unidos para las importaciones procedentes de América Latina - Productos primarios y productos industriales de la región - Verdaderos obstáculos al ingreso de los primeros - Importancia de otros mercados - Posibles repercusiones en el Mercado Común Europeo
Regionalismo o internacionalismo en el comercio mundial

Uno de los temas más comentados en la actualidad en el campo de las relaciones económicas y comerciales entre los países subdesarrollados y los industriales es el otorgamiento por estos últimos de un tratamiento preferencial a las importaciones de productos manufacturados y semimanufacturados producidos por los primeros, preferencia que tendría la forma de una fuerte rebaja o, a ser posible, eliminación de los derechos de importación a dichos países. Este punto fue planteado por América Latina y las demás regiones subdesarrolladas en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo llevada a cabo en Ginebra el año 1964, y ha sido vuelto a mencionar en numerosas ocasiones por el doctor Prebisch, secretario de la Junta de Comercio y Desarrollo. Además, esta idea ha entrado ya al campo de las discusiones entre los expertos y teóricos en materia de comercio internacional y desarrollo económico, por lo que conviene tratarla en esta conferencia.

Esta propuesta constituye una innovación en las prácticas del comercio internacional, que se basan en el principio de la no discriminación. No prosperó en la Conferencia de Ginebra debido principalmente a la fuerte oposición de los Estados Unidos, que ha sido tradicionalmente contrario a ella, aunque en la práctica la ha concedido al azúcar de Cuba; y, entre los países europeos, si bien hubo cierta inclinación a aceptarla, no hubo uniformidad en la forma de llevarla a la práctica. En efecto, los países subdesarrollados solicitaron preferencias **generales** que serían otorgadas por todos los países industriales a todos los países subdesarrollados. Pero frente a esta propuesta, se presentó el llamado Plan Bresseur, apoyado por Bélgica y Francia, para que estas preferencias fueran bilaterales y selectivas en cuanto al producto beneficiado, al país que las otorgara y al que las recibiera, lo

que no encontró eco entre los países en desarrollo por el temor de que en la práctica produjera rozamientos y también que condujera a que se especializaran solo en las formas más primitivas o menos complicadas de manufacturas. Recientemente, la CEE se ha pronunciado en principio a favor de estas preferencias.

Se han presentado argumentos tanto a favor como en contra de la concesión de preferencias generales. Los **argumentos a favor** son los siguientes: 1) las exportaciones son vitales para el desarrollo económico de los países subdesarrollados, entre los cuales se encuentran los latinoamericanos; 2) se estima que el aumento previsible de las exportaciones de productos primarios de estos países, que constituyen alrededor del 90% del total, no alcanzará para que puedan importar las cantidades necesarias para lograr un ritmo de desarrollo satisfactorio; y que la diferencia no podrá ser cubierta sino en parte por aportes del capital del exterior, sea bajo la forma de préstamos, inversiones o donativos; 3) por tanto, deben aumentar sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados; y el mercado que ofrecen los países industriales para esta clase de productos es de tal magnitud que podrían otorgar preferencias por una proporción reducida de su consumo, lo que significaría un sacrificio muy pequeño o aun nulo, en tanto que constituiría una valiosa ayuda para los países subdesarrollados.

Los **argumentos en contra** son principalmente: 1) que las preferencias irían en contra del principio de la no discriminación sobre el cual se basa el comercio internacional; 2) que la tarifa promedio de los países industriales ha quedado después de la Rueda Kennedy en alrededor del 10%, de modo que una preferencia que rebajara este nivel a la mitad, o aun que eliminara totalmente el derecho, no tendría un efecto apreciable sobre las exportaciones de los países subdesarrollados, tanto más cuanto que de modo general la eficiencia de las industrias de estos países es baja; y 3) finalmente, que habría serios obstáculos para la aplicación en la práctica de las preferencias, punto del cual se tratará más adelante.

El argumento tal vez más importante en contra de las preferencias era el que les atribuía muy escasa importancia para promover las exportaciones, en vista del bajo nivel de los aranceles de los países industriales. Sin embargo, este argumento ha perdido mucha fuerza con la evolución reciente del concepto acerca del significado real de la protección arancelaria. Al hablar de la política comercial, mencionamos el hecho de que lo que importa no es la **protección nominal** (relación entre el derecho y el valor total del producto importado), sino la **protección efectiva** (relación entre el derecho y el valor agregado por el proceso industrial al artículo importado). Estudios cuidadosos muestran que la protección efectiva o real es en promedio el doble o aun más que la protección aparente. Merece citarse

que para los productos industriales que más interesan a América Latina la protección efectiva varía entre 20% y 30% en Estados Unidos, en Gran Bretaña es más o menos de 20% a 40% y en la Comunidad Europea es un poco menor que en Estados Unidos. Por consiguiente, los derechos de importación constituyen una barrera efectiva al ingreso de los productos manufacturados mucho más importante de lo que parece indicar el derecho aparente.

Por otro lado, es innegable que la aplicación de un sistema de preferencias que fuera general para todos los países subdesarrollados tropezaría con serias complicaciones y problemas que no pueden descartarse a la ligera, y que pueden resumirse como sigue: 1) cuáles serían los artículos favorecidos por las preferencias; 2) cuáles países las otorgarían y hasta qué monto absoluto, o proporción de sus importaciones o de su consumo; 3) cuáles países subdesarrollados serían favorecidos con esas preferencias y cómo se distribuiría entre ellos las cantidades concedidas; 4) cómo conciliar la magnitud de la preferencia con la disparidad de los aranceles de los países que la concedieran; 5) cuánto tiempo durarían estas preferencias y en qué forma irían desapareciendo; 6) finalmente, un factor muy importante a considerar sería el hecho de que los países subdesarrollados en mejores condiciones para aprovechar tales preferencias serían los que ya tienen industrias, y por lo tanto no los más necesitados de tal ayuda.

De otro lado, hay que hacer notar que para que los países subdesarrollados pudieran aprovechar de estas preferencias y concesiones **sería necesario que sus industrias fueran realmente eficientes** para poder soportar los costos de transporte y venta, y la competencia de las industrias domésticas de los países importadores, así como de otros países desarrollados que los abastecieran. Por esta razón, siempre hemos insistido en que América Latina debe elevar la eficiencia de sus industrias y abandonar la política que ha venido siguiendo de protegerlas en exceso, mediante altos derechos y otras restricciones. Tal política, si bien puede asegurar un mercado doméstico, pero restringido por los precios altos que provoca, es absolutamente inconveniente cuando se trata de competir en los mercados mundiales.

Preferencias de Estados Unidos para América Latina

Hay una variante del pedido de concesión de preferencias comerciales que nos interesa de manera particular, a saber, que Estados Unidos otorgue preferencias a los productos industriales o semimanufacturados de América Latina como una compensación de las que los países del Mercado Común Europeo otorgan a los productos primarios de los países africanos asociados, que son sus antiguas colo-

nias, y mientras tales preferencias no sean eliminadas generalizándolas a todos los países subdesarrollados. Estas preferencias regionales vendrían a ser así compensatorias o, como las califica el distinguido economista brasileño Roberto de Oliveira Campos, defensivas, con el objeto de presionar a los países del Mercado Común para abandonar las que otorgan a los territorios asociados (cuadro 23).

Cuadro 23

Tarifas nominales y efectivas promedio sobre las manufacturas de interés para los países en desarrollo

Manufacturas	Estados Unidos		Reino Unido		CEE	
	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva
1. Manufacturas que usan principalmente insumos constituidos por materias primas naturales	8.8	17.6	11.1	23.1	7.6	12.0
2. Bienes intermedios con alto nivel de fabricación	15.2	28.6	17.2	34.3	13.3	28.3
3. Bienes de consumo	17.5	25.9	23.8	40.4	17.8	30.9
4. Bienes de inversión	10.3	13.9	17.0	23.0	11.7	15.0
Promedio de 34 artículos manufacturados	11.6	20.0	15.5	27.8	11.9	18.6

Notas

1. Hilos e hilados; productos de madera, incluyendo muebles; cueros; materiales sintéticos; otros materiales químicos.
2. Textiles; artículos de caucho; artículos plásticos; productos químicos diversos; lingotes y otras formas primarias de acero; manufacturas de metal.
3. Medias y calcetines; ropa; otros artículos textiles; zapatos; artículos de cuero; bicicletas y motocicletas; instrumentos de precisión; artículos de *sport*; juguetes; joyería; etc.
4. Maquinaria no eléctrica; maquinaria eléctrica.

Fuente: Bela Balassa, «La protección arancelaria en los países industriales: una evolución», *Journal of Political Economy*, diciembre de 1965.

Me he ocupado en extenso de este tema de las preferencias comerciales de los Estados Unidos para las importaciones de América Latina en un estudio preparado a pedido del Cicyp para su Reunión Plenaria, llevada a cabo a fines de setiembre del presente año en la ciudad de São Paulo, como también en el boletín de esta Cámara. Por ello, voy a reproducir las conclusiones de esos estudios, que son las siguientes.

En primer lugar, hay que considerar que del total de las exportaciones de América Latina va a Estados Unidos el 36%; a la Comunidad Económica Europea, el 21%; al resto de Europa Occidental, el 13%; al Canadá y al Japón, el 7%;

queda en la región el 10%; y el 13% se reparte entre otros países. Para algunos productos latinoamericanos, especialmente de la zona templada, el mercado de Europa Occidental tiene mucha mayor importancia que el de los Estados Unidos, por ejemplo, para el trigo y la carne de Argentina y Uruguay; igual cosa pasa para los metales y en menor escala para el café. Por tanto, en el caso de estos productos las preferencias tendrían menor importancia, o aun ninguna (cuadro 24).

Cuadro 24
Destino de las exportaciones de América Latina, 1960-1964

País	Promedio total (en millones de soles)	Exportaciones (en porcentajes)	
		A Estados Unidos	A la CEE
Argentina	1,206.8	8.5	42.3
Brasil	1,345.0	38.9	24.1
Chile	537.4	35.8	28.3
Colombia	471.6	56.9	20.8
México	912.0	59.6	5.4
Perú	533.6	34.5	31.0
Uruguay	160.2	12.9	36.2
Venezuela	2,561.6	37.2	7.8
Subtotal	7,728.2	36.1	20.1
Otros	924	54.8	-
América Latina	8,752	37.7	20.2

Nota

Los ocho países mencionados comprenden el 88% de las exportaciones de la región; los dos mercados indicados absorben el 58%. Faltan los países pequeños de Sudamérica (Ecuador, Bolivia y Paraguay) y toda América Central.

Puede apreciarse diferencias notables entre los países en cuanto a la importancia de esos dos grandes mercados. Así, Estados Unidos ha absorbido más de la mitad de las exportaciones de Colombia (café) y México (café, azúcar, metales), entre 35% y 39% de las de Brasil, Chile, Perú y Venezuela (café, azúcar, metales y petróleo); pero solo 13% de las del Uruguay y menos de 9% de las de Argentina (carnes, lanas, cereales). También absorbe el 45% de las de América Central.

En segundo lugar, no puede saberse si la reacción de la CEE ante tal medida sería eliminar las preferencias que otorga a sus territorios asociados o, más bien, afirmarse en esa política. Ello conduciría, no a una mayor liberalización del comercio internacional, sino a su regionalización y a la creación de esferas de influencia y de dependencia económica de un grupo de países subdesarrollados respecto de otros industrializados, por ejemplo, de África respecto a Europa Oc-

cidental y de América Latina respecto a Estados Unidos, lo cual no conviene y ya es motivo de crítica.

En tercer lugar, en todo caso, el tratamiento preferencial no debería limitarse solo a una reducción de los derechos de importación que impone Estados Unidos a los productos de América Latina, sino más bien a la eliminación de otras restricciones que son mucho más importantes, tales como las cuotas de importación (lo cual en ciertos casos podría traer problemas de precios), las reglamentaciones sanitarias prohibitivas, los subsidios a la producción y a la exportación, etc. En efecto, las importaciones a Estados Unidos de café, plátano, harina de pescado, cacao y mineral de hierro están libres de todo derecho o restricción; pero el petróleo paga un derecho de 2.5% y además está sujeto a una cuota; el cobre paga 1.7 centavos por libra; el azúcar paga 0.6 centavos y está sujeta a una cuota, lo mismo que el algodón, el plomo y el zinc.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a las importaciones de productos industriales, ellos solo constituyen el 10% de las exportaciones totales de América Latina, y no tienen así mayor importancia actualmente. Siendo la tarifa promedio en ese país de alrededor de 10% (aunque la protección efectiva es mayor), su reducción a la mitad o aun su eliminación total solo podría ser aprovechada en el caso de que las industrias latinoamericanas alcanzaran un alto grado de eficiencia, lo cual está muy lejos de ser el caso en la realidad, pudiendo decirse más bien que se caracterizan por ser fuertemente protegidas y de baja eficiencia. Por otra parte, la concesión de preferencias tropezaría como se ha dicho con muchas complicaciones, tales como determinar la clase de productos, la duración de la preferencia, el monto o altura de ella, la cantidad que se podría importar, la distribución entre distintos países y la desigualdad del desarrollo industrial de ellos, que podría conducir a que las preferencias fueran aprovechadas por los que menos las necesitan.

Las preferencias de Estados Unidos y sus posibles repercusiones sobre el comercio de América Latina con la Comunidad Económica Europea

Como ya se mencionó al comenzar este trabajo, una de las consideraciones que debe tenerse en cuenta cuando se habla de establecer preferencias de los Estados Unidos para las importaciones provenientes de América Latina, ya sea de productos agrícolas, ya sea de productos industriales, está constituida por la posible repercusión que podrían tener sobre el comercio de esta región con la CEE. En efecto, no es seguro que el establecimiento de tal sistema sirviera para presionar a la CEE a eliminar sus preferencias hacia los países africanos o, a la contra, los

indujera a aumentarlas, y aun extenderlas, a otros países del mismo continente, como ya lo está haciendo. Como dicha agrupación absorbe un poco más de 20% de las exportaciones de América Latina contra 36% en el caso de Estados Unidos, y además tal proporción se mantiene constante, en tanto que baja en el caso de Estados Unidos, es preciso tener mucho cuidado de no provocar represalias que afectarían nuestro comercio con dicha agrupación.

Es pertinente, por consiguiente, presentar algunas cifras sobre la evolución que ha venido presentando este comercio entre 1958 y 1966, sobre la base de informaciones contenidas en la publicación *Comunidad Europea*, de junio de 1967. Entre 1958 y 1966, las importaciones de la CEE (CIF) provenientes de América Latina han aumentado de 1,647 a 2,731 millones de dólares, o sea, 65.8%, mientras que las exportaciones (FOB) de la misma región hacia la nuestra han aumentado solo de 1,604 a 1,905 millones de dólares, esto es 18.7%, lo que quiere decir que la balanza comercial de nuestra región ha mejorado considerablemente. Además, mientras que las exportaciones de América Latina hacia todos los países industrializados han crecido a un ritmo promedio de 1.8% (valores FOB) entre 1953 y 1964, las exportaciones hacia la CEE han aumentado 5.6%, o sea, a una tasa más de tres veces mayor. Es oportuno comparar este aumento con el de las importaciones de la CEE procedentes de los países africanos, que fueron solo 8% entre 1958 y 1965. Por otro lado, entre 1958 y 1966, la participación de América Latina en las importaciones de Estados Unidos ha bajado del 24.9% en 1958-1959 a solamente el 15.8% en 1966, mientras que en la CEE solo ha bajado del 10.2% al 8.9%.

Tomando el conjunto del comercio entre las dos regiones (la CEE y América Latina), la evolución ha sido, pues, favorable para nuestra región, aunque desde luego se han presentado diferencias entre los distintos productos exportados. Así, entre 1958 y 1963 aumentaron su participación en ese mercado el café y el algodón, la mantuvo la harina de pescado y la bajaron el azúcar, la carne y el trigo. También el mineral de hierro ha mejorado su participación. Sin embargo, en los últimos años la política de autosuficiencia agrícola de la CEE está tendiendo a reducir la importación de carne y de cereales de los países del Plata y la decisión de última hora adoptada por la CEE, después de la Rueda Kennedy, es una prueba clara de esta tendencia.

De todas maneras, es imposible escapar de la conclusión de que cualquier política comercial de América Latina debe tener muy en cuenta las posibles repercusiones sobre su comercio con el Mercado Común Europeo, aparte de otras consideraciones que ya han sido tratadas en este trabajo.

En conclusión, parece que la política más acertada sería seguir persiguiendo la reducción general de los obstáculos al ingreso de las exportaciones de América Latina a todos los países industriales y la eliminación de las preferencias de las que actualmente gozan algunos países subdesarrollados en otros industriales. En esta forma, todos los países se beneficiarían y tendrían igualdad de oportunidades, evitándose rozamientos y conflictos, tanto entre los dos grupos de países como dentro del mismo grupo de los países subdesarrollados. La concesión de preferencias de parte de Estados Unidos a América Latina solo podría considerarse, en última instancia, cuando fuera evidente la imposibilidad de rebajar las barreras en otros mercados de nuestros productos.

Las recientes declaraciones ante la Comisión Conjunta de Política Económica Exterior del Congreso de Estados Unidos, efectuadas por el exsubsecretario de Estado, señor George Ball, y por distinguidos hombres de negocios, como los señores David Rockefeller, Maurice Mc Ashan y H.W. Balgooyen, reflejan la preocupación que existe en los círculos de Estados Unidos por la política comercial que sigue la CEE a favor de los países africanos. Esta política se va extendiendo ya de los primeros beneficiarios, que fueron los 18 firmantes de la Convención de Yaoundé, a otros países. Sería muy sensible que estas tendencias prosperaran y que ello llevara a dar marcha atrás en el proceso de liberalización multilateral y no discriminatoria del comercio mundial, que se ha venido produciendo desde que terminó la última guerra. Los beneficios de esta clase de comercio se extienden a todos los países, sean industrializados o subdesarrollados; y abandonar esta política amplia a favor de una política regional restringida significaría perder en parte las ventajas de la división internacional de trabajo y dividir el mundo en esferas de influencia, y aun de dependencia económica inconveniente.

Como partidarios de la primera posición, esperamos que esto no suceda y que más bien se presione continuamente a los países y regiones que han adoptado arreglos preferenciales para que los eliminen. Los magros resultados obtenidos en la Rueda Kennedy pueden ser corregidos aplicando efectivamente las disposiciones del nuevo capítulo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio a favor de los países subdesarrollados. Hay países industriales, como Gran Bretaña, los países escandinavos y los propios Estados Unidos, que desean una solución de esta naturaleza, que es la verdaderamente deseable, en tanto que las preferencias regionales constituyen una alternativa definitivamente inferior.

Décima conferencia

El desarrollo económico

Definición y naturaleza del desarrollo económico - Factores internos y externos - Diferencias entre países y regiones - Posibilidad de compensar unos factores con otros - Importancia de una política económica apropiada - Ejemplos en América Latina - Teorías sobre el desarrollo económico: clásica, marxista, de Schumpeter, de Harrod-Domar, neoclásica, de Rostow - Estado actual de la cuestión

Voy a terminar este ciclo de conferencias ocupándome de los dos temas finales del esquema que ustedes conocen, a saber: «El desarrollo económico» y, luego, «La distribución del ingreso nacional».

El desarrollo económico

Comenzaré por definir lo que se entiende por desarrollo económico, para pasar después a señalar los factores tanto internos como externos que lo determinan, y luego haré una rápida revisión de las teorías que se han propuesto sobre el desarrollo económico.

Definición y naturaleza del desarrollo económico

Por desarrollo económico debe entenderse la elevación del nivel material de vida de la población y la integración nacional de los distintos sectores que la componen en un conjunto homogéneo y solidario. Ambos aspectos se complementan y relacionan mutuamente, porque no puede haber verdadero desarrollo económico si este se limita a unos sectores de la población con exclusión de otros; y porque la integración nacional es, a la vez, condición y resultado de dicho desarrollo. Por tanto, la primera preocupación de un programa de desarrollo debe consistir en integrar los distintos sectores de la economía nacional, eliminando las barreras económicas y sociales que los separan, ya sea a causa de condiciones geográficas, étnicas, históricas o de otro orden. Tal orientación tiene especial significación en países en donde los obstáculos mencionados son muy importantes y donde existen notables diferencias en la situación económica de las diversas regiones del país y de sus distintas capas sociales.

El desarrollo económico exige el aumento de la producción económica nacional, así como una adecuada distribución de ella, que son dos aspectos igualmente importantes e íntimamente conectados. El aumento de la producción es una ne-

cesidad evidente, por cuanto la primera característica de los países subdesarrollados es el bajo nivel de los ingresos totales, de modo que, incluso logrando una distribución uniforme de los mismos entre la población, la nivelación de los ingresos suprimiría las desigualdades, pero no serviría para mejorar apreciablemente la situación de la gran masa de la población, dada la magnitud de esta. En cambio, aumentaría el consumo total y disminuiría el ahorro nacional, que es indispensable para efectuar las inversiones exigidas por el proceso de desarrollo económico.

De otro lado, el simple aumento de la producción no bastaría, pues es característica general de los países subdesarrollados la existencia de grandes desigualdades económicas y sociales debido a causas de distinta índole (históricas, sociales, económicas). Existe un gran sector, formado por la mayor parte de la población, cuyos ingresos son tan exigüos que suponen un nivel de vida sumamente bajo, lo que se refleja en la alimentación, vivienda, cultura, etc.; y a su lado hay un pequeño sector con ingresos muy elevados, no solo en comparación con la situación de la mayoría del país de que se trate, sino con la de cualquier nación del mundo. Las consecuencias de esta situación son, por un lado, la falta de verdadera unidad social en el país y, por otro lado, que el reducidísimo poder adquisitivo de la mayor parte de la población dedicada a las actividades primarias limita el desarrollo de la industria y de otras actividades cuyos productos no cuentan con un mercado suficientemente amplio. Esta situación es distinta de la que presentan los países en los cuales hay una clase media desarrollada, que constituye un mercado de importancia por su capacidad adquisitiva y contribuye a la estabilidad política y social.

Por tanto, el proceso de desarrollo debe mantener un cuidadoso equilibrio entre la finalidad del aumento más rápido posible de la producción económica total y la finalidad de una distribución mejor del ingreso. Lograr este adecuado equilibrio constituye una de las tareas más difíciles para los gobernantes. Por una parte, el aumento de la producción total solo cumple parcialmente la finalidad social perseguida, por el efecto multiplicador que genera el aumento de la actividad económica; por otra parte, medidas precipitadas de redistribución del ingreso pueden provocar una disminución del ahorro y trastornos económicos y sociales, que retrasan asimismo el desarrollo. La mejor recomendación que puede hacerse al respecto es la de no olvidar que el desarrollo económico es un proceso que exige un tiempo considerable y, en realidad, no termina nunca, porque el nivel de vida puede experimentar siempre elevación, hasta en los países más adelantados, y hay que tener en cuenta que ninguno de estos países ha llegado a la situación actual sin pasar por un largo período de transición, variable según las circunstancias de su historia.

El desarrollo económico tiene aspectos sociales de la mayor importancia, a pesar de lo cual no siempre son bien entendidos. En primer lugar, para que pueda llevarse a cabo se requiere una actitud mental propicia en toda la población, tanto de parte del Gobierno cuanto de los empresarios, de los trabajadores, de los profesionales e intelectuales y del público en general. Requiere la voluntad de desplegar mayores esfuerzos, y de sacrificar en parte la rapidez del mejoramiento del nivel de vida presente para acelerar el crecimiento y alcanzar un nivel más elevado en el futuro. Requiere, asimismo, aceptación de los cambios en la forma de vida consiguientes a la urbanización, a la industrialización, al paso de la condición de trabajador agrícola autosuficiente a la de asalariado dependiente; y la adaptación de la vida familiar a estos cambios. Exige, en fin, que haya movilidad social, sin privilegios, que haga posible el ascenso desde las clases bajas a las altas, y la renovación de las elites.

Factores del desarrollo económico: importancia de cada uno y relaciones entre ellos

El desarrollo económico es un proceso complejo que resulta de la interacción de diversos factores, internos y externos. Los primeros están constituidos por los recursos de que dispone un país, así como por la forma como los incrementa y emplea. Los segundos están constituidos por la contribución que recibe del exterior, así como por las condiciones en las cuales se desarrolla su comercio exterior. Más detalladamente, estos distintos factores pueden enumerarse en la forma siguiente:

1. Factores internos
 - a) Recursos propios
 - i. Recursos naturales, como tierras de cultivo o pastoreo, depósitos de minerales, petróleo, pescado, bosques, etc.
 - ii. Población total y población activa; nivel de salud, educación y capacitación de esta; espíritu de trabajo
 - iii. Nivel general de la tecnología disponible
 - iv. Capital real (máquinas, equipos, etc.) del cual dispone, y su calidad
 - b) Factores que condicionan el empleo de los recursos
 - i. Eficiencia en el empleo de los recursos propios antedichos de parte de los empresarios
 - ii. Instituciones jurídicas y sociales propicias
 - iii. Política económica del Estado

2. Factores externos

- a) Comercio internacional
 - i. Libertad de acceso a los mercados y magnitud de estos
 - ii. Nivel y estabilidad de los precios de las exportaciones
 - iii. Términos del intercambio
- b) Aportes financieros y otros del exterior
 - i. Capitales: inversiones, préstamos, donativos
 - ii. Tecnología
 - iii. Dirigentes y empresarios

La anterior enumeración no necesita mayores explicaciones, sino tan solo breves comentarios. El desarrollo depende del grado en el cual existan y se incrementen los recursos propios mediante el aumento de la superficie cultivada, el descubrimiento de minas, la elevación del nivel de educación y tecnología, la acumulación de ahorro interno. De otro lado, depende de la eficiencia con la cual se emplea estos recursos, vale decir, de la capacidad de los empresarios y de las condiciones en las cuales desenvuelven sus actividades, las que están determinadas fundamentalmente por las instituciones y la política económica del Estado. Por ello, es evidente que, siendo el desarrollo económico el resultado de tantos factores, no conviene poner excesiva atención solo en uno de ellos; y es evidente, también, que existen diferencias notables entre los países, tanto en lo que se refiere a la dotación o abundancia de estos factores, cuanto a las condiciones sociales, la política económica y las relaciones con los otros países.

Antiguamente, los economistas clásicos creían que el factor limitante del crecimiento estaba constituido por la disponibilidad de recursos naturales. En cambio, en la postguerra ha sido lo más frecuente destacar la importancia que tiene la acumulación de capitales y su inversión, al extremo de caer en una teoría casi mecánica del desarrollo (Harrod-Domar) basada en la relación entre la inversión y el producto obtenido (*capital-output ratio*), como si esta relación fuera constante y como si no existieran otros factores. En los últimos años, ha habido una tendencia a reaccionar contra esta teoría, subrayándose la importancia decisiva de la educación (Dennison, Schultz, etc.).

Hasta cierto punto, la deficiencia de uno de los factores del desarrollo económico puede ser compensada por otro. Es así que hay países que carecen de abundantes recursos naturales y que tienen una población reducida, pero han podido y han sabido compensarlos con la acumulación de capitales, la tecnología y el trabajo. Tal es el caso de los países pequeños de Europa Occidental: los

escandinavos, los del Benelux y Suiza; como también Hong Kong y Japón (este último en cuanto a recursos naturales). En cambio, otros países de gran riqueza natural no han sabido aprovecharla para su desarrollo o se han estancado en los últimos lustros, como ha sucedido, por ejemplo, con la Argentina, a causa de una política económica equivocada, mostrando la gran importancia que tiene esta.

Por estas razones, el camino que deben seguir los países para acelerar su desarrollo económico tiene que estar de acuerdo con sus características propias, esto es, con la clase y abundancia (o escasez) de sus recursos propios; pero justamente la forma como procede para aprovecharlos al máximo, para incrementarlos y para complementarlos con factores del exterior constituye **su política económica, que es, en última instancia, el factor decisivo del proceso**. Una acertada política económica puede compensar la escasez de ciertos factores internos o, si son abundantes, aprovecharlos más rápidamente y mejor; inversamente, una política económica errada puede estorbar el desarrollo de un país bien dotado e impedir el de un país que no lo está.

Un país pequeño y de escasos recursos tiene que industrializarse y buscar mercados externos; un país de abundantes recursos naturales, sean agrícolas, pesqueros, mineros, petrolíferos, etc., debe explotarlos al máximo con la ayuda del capital y la técnica del exterior, sin perjuicio del proceso de industrialización que emprenda; un país con población numerosa está en mejores condiciones para desarrollar su propio mercado interno, elevando el poder adquisitivo de la agricultura y desarrollando sus industrias, etc.

Para ilustrar lo anterior, cabe señalar las conclusiones que se desprenden de un análisis de la evolución experimentada por los principales países de América Latina en el período 1950-1965 (ver mi estudio «El desarrollo económico de América Latina, 1950-1965», preparado para el Cicyt). Examinando los índices correspondientes al crecimiento de la población, el producto bruto, las exportaciones, como también del alfabetismo, la desvalorización monetaria interna (inflación) y externa (devaluación), se llega a las siguientes comprobaciones:

1. No ha habido relación inversa entre la tasa de crecimiento demográfico y la de crecimiento económico, sino más bien, en todo caso, lo contrario. Así, Argentina y Uruguay han tenido tasas bajas en ambos campos, mientras que Venezuela, Brasil, México y el Perú las han tenido altas.
2. Los países que han aumentado más sus exportaciones han sido por lo general los que han experimentado el crecimiento económico más rápido, como en los casos de Perú, Venezuela y México.

3. Los países que han sufrido la inflación interna más intensa han sido los que han crecido menos, a saber: Argentina, Chile y Uruguay, mientras los que han tenido menor inflación han crecido más rápidamente: México, Venezuela y el Perú.
4. Los países que más han sufrido por la inflación interna han sido también aquellos que han experimentado mayor devaluación externa.

Estas comprobaciones parecen apuntar a la conclusión de que **el factor más importante en el desarrollo económico de América Latina ha sido la política económica que ha seguido cada país**. Este factor ha tenido mayor influencia que la abundancia (o escasez) de recursos naturales, la baja (o, a la inversa, elevada) tasa de crecimiento demográfico, el nivel de educación, el grado de unidad étnica y de integración social. Esto puede comprobarse comparando los casos de Argentina, Uruguay y Chile, por un lado, con los de México, Venezuela y Perú, por otro lado. Desde luego, esto no significa que las condiciones de cada país no tengan importancia, sino que en la práctica han sido menos decisivas para el desarrollo económico (cuadros 25 a 29).

Cuadro 25
Crecimiento demográfico por países, 1950-1965

País	Población (en millones de habitantes)			Crecimiento 1950-1965 (en porcentajes)
	1950	1960	1965	
Argentina	16.8	20.0	21.7	29.2
Brasil	52.0	70.5	82.2	58.1
Chile	6.0	7.6	8.5	41.2
Colombia	11.7	15.6	17.0	45.3
México	25.8	34.9	40.9	58.5
Perú	8.1	10.1	11.7	44.4
Venezuela	5.0	7.4	8.8	76.0
América Latina	149.0	196.6	226.6	52.1

Fuente: Agencia para el Desarrollo Internacional.

Cuadro 26
Aumento promedio anual del PNB, por períodos (en porcentajes)

País	Período			
	1950-1964		1957-1964	
	Total	Per cápita	Total	Per cápita
Argentina	2.1	0.4	0.6	- 1.1
Brasil	5.3	2.2	5.3	2.2
Chile	3.5	1.2	3.3	1.0
Colombia	4.6	1.7	4.6	1.8
México	5.6	2.6	5.3	2.2
Perú	5.2	2.8	6.4	4.1
Venezuela	6.7	2.8	4.5	0.7

Fuente: Agencia Internacional de Desarrollo.

Cuadro 27
Exportaciones, 1950-1965 (en millones de dólares)

País	1950	1960	1965	Aumento total (en porcentajes)	
				1950-1960	1950-1965
Argentina	1,178	1,079	1,493	- 8	27
Brasil	1,347	1,269	1,595	- 6	19
Chile ⁽¹⁾	281	488	685	74	144
Colombia	396	466	539	18	35
México	532	764	1,146	43	115
Perú	189	430	669	127	253
Venezuela	1,161	2,432	2,784	123	140
América Latina	5,950	7,950	10,410	34	74

Nota

⁽¹⁾ Exportaciones excepcionalmente bajas en 1950.

Fuente: «International financial statistics».

Cuadro 28
Coste de vida, 1950 y 1965 (1958 = 100)

País	1950	1965	Aumento (veces)
Argentina	24	737	31
Brasil	26	2,060	80
Chile	7	498	71
Colombia	48	213	4.4
México	52	116	2.2
Perú	58	190	3.3
Venezuela	90	109	1.2

Fuente: «International financial statistics».

Cuadro 29
Tipo de cambio (libre) por dólar, 1950-1966

País	1950	1960	1966
Argentina	14.0	82.7	250
Brasil	19.7	205.1	2,700 (febrero de 1967)
Chile	72.5	1,050.0	4,500
Colombia	3.0	7.2	20.0
México	8.64	12.50	12.50
Perú	14.95	26.76	26.82
Venezuela	3.35	3.35	4.50

Teorías sobre el desarrollo económico

Pasemos, ahora, a revisar las teorías sobre el desarrollo económico. Hay que comenzar por señalar que históricamente ellas se preocuparon, no por el desarrollo tal como lo hemos definido y como se entiende hoy día, sino más bien por el aumento de la producción económica general. Estas teorías se encuentran desde los primeros economistas clásicos, como Adam Smith y David Ricardo, quienes las enunciaron hace casi dos siglos, el primero de ellos, y siglo y medio, el segundo. Para esos economistas, el factor fundamental era la **abundancia de recursos naturales**, que permitía la acumulación de capitales como fruto del ahorro proveniente de las utilidades. Estas eran el resultado del nivel de los salarios, que

a su vez estaba determinado fundamentalmente por el costo de los alimentos, que fijaba lo que tenían que ganar los trabajadores o, si se quiere, por el nivel de subsistencia de aquella época. En ella, la tierra venía a ser la forma principal de riqueza, y la agricultura, sobre todo para alimentos, la principal actividad, por lo cual la disponibilidad de tierras era la que determinaba hasta qué punto podía crecer la producción económica de un país. Ahora bien, en virtud de la ley de rendimientos decrecientes —que dice que si se aplica a una superficie determinada de tierra cantidades crecientes de capital y de trabajo, el aumento del rendimiento de las tierras va a ser cada vez menor—, llegaría un momento en el cual se frenaría la posibilidad de sostener una mayor población, aumentaría el precio de los alimentos, las utilidades disminuirían, y por ende las inversiones, y el crecimiento económico se estancarían.

Esta teoría fue llevada a su conclusión extrema, puede decirse, por Robert Malthus con la famosa frase de que «mientras la producción de alimentos crece en proporción aritmética, la población lo hace en proporción geométrica», y sobrevendría así la superpoblación hasta que se paralizara su crecimiento por falta de alimentos. De aquí provino el calificativo que recibió la economía a mediados del siglo pasado como la «ciencia sombría» (*the dismal science*). Aun Karl Marx concebía el proceso de desarrollo económico como basado en la misma función que los economistas clásicos, en la cual todo dependía de la interacción de los recursos naturales y la mano de obra. La innovación que introdujo Marx principalmente fue considerar que podría presentarse una situación de subempleo por no haber equilibrio entre la capacidad de trabajo de la población y la cantidad de capital necesario para ocuparla, la que dependía a su vez de que la tasa de las utilidades (a distinción del volumen total de ellas) no era suficiente; y esa tasa estaba determinada por la presión que ejercía la población sobre los recursos naturales. A esto agregaba Marx su famoso determinismo histórico, en virtud del cual se supone que todas las sociedades tienen que atravesar por las conocidas etapas: primitiva, feudal y capitalista, para desembocar finalmente, según él, en el socialismo marxista. Esto tenía que suceder porque la organización conduciría inevitablemente al empobrecimiento del proletariado, el que terminaría por rebelarse y apoderarse de los medios de la producción. Es innecesario recordar que la historia ha desmentido esta previsión, porque precisamente los países más capitalistas son aquellos en los cuales el nivel de vida ha llegado a ser el más alto, como sucede en Inglaterra, los países escandinavos y Alemania en Europa, y Estados Unidos y Canadá en América.

A continuación de estas teorías, digamos primitivas, del desarrollo, o mejor dicho del crecimiento económico, hubo otra en este siglo que introdujo una mo-

dificación importante y que se debe a uno de los economistas más notables de esta centuria, el austríaco Joseph Schumpeter, quien subrayó la importancia decisiva de la innovación, esto es, del invento de nuevas técnicas y procesos de producción. Esto determina una inversión no simplemente inducida como respuesta a la demanda de los consumidores, sino autónoma, porque las innovaciones técnicas exigían y tenían que incorporarse en determinados bienes completamente nuevos. Esta actitud de los empresarios es, según Schumpeter, el motor principal del progreso. Además, a diferencia de la tesis de Marx de que los dirigentes de una sociedad económica forman una clase o casta cerrada, Schumpeter afirmó siempre, y lo demostró, que la clase dirigente empresarial de los países capitalistas no era cerrada, sino abierta, mostrando una gran movilidad social.

Después de esta teoría vino otra, por la cual aun ahora estamos sumamente influidos, que ha sido calificada por algunos economistas (por ejemplo, Balogh) como algo mecánica. Es conocida con el nombre de los economistas que la enunciaron independientemente en sus respectivos países, a saber, el inglés sir Roy Harrod y el estadounidense Evsey Domar. En esencia, estriba en que el proceso de crecimiento está determinado fundamentalmente por la proporción de la producción económica que se ahorra e invierte y por la **relación entre el monto de la inversión y el producto obtenido** con ella (*capital-output ratio*). Si esta relación es muy alta, la tasa de crecimiento será baja y viceversa. Por ejemplo, ustedes habrán leído qué es lo que más atención recibe en los planes de desarrollo, inclusive los de América Latina, es decir, que el coeficiente de inversión en un país determinado es digamos de 20% del PNB, y la relación *capital-output ratio* es de 3 a 1. Esto significa que, si la inversión aumenta 1,000 millones de la unidad monetaria respectiva, la producción aumentará solamente en una tercera parte, esto es 333 millones.

Los hechos y la experiencia mundial han venido a mostrar que no existe esta relación tan estrecha y la teoría ha sido criticada por muchos autores, en especial el economista australiano Colin Clark, de la Universidad de Oxford, pionero de los estudios sobre desarrollo económico, autor de la clásica obra *Las condiciones para el progreso económico*, que tiene ya más de 40 años. Clark ha demostrado que hay países cuyo desarrollo ha sido muy rápido, teniendo una relación capital-producto menos favorable que otros, lo que da a entender que hay otros factores igualmente importantes. Ha nacido así la teoría neoclásica, entre cuyos exponentes puede citarse al profesor Robert Solow del Massachusetts Institute of Technology, y además al profesor James Meade, de la London School of Economics. Ellos agregaron como factores importantes determinantes del crecimiento económico

el aumento y mejoramiento de la tecnología y otros factores adicionales. Empero, siempre quedaba un residuo de crecimiento que no podría ser explicado, hasta que un estudio muy minucioso y original del economista Edward Dennison, publicado con el título de *Los factores del crecimiento económico de Estados Unidos* (1960), trató de cuantificar la proporción del crecimiento económico de ese país en los últimos 40 años que podría atribuirse a distintos factores, tales como el aumento de la población total y de la población activa, el número de horas de trabajo, el capital real disponible por trabajador, el progreso de la tecnología, etc. Halló así un residuo de ese crecimiento que atribuyó a la elevación del nivel de la educación general, incluyendo desde luego la de los obreros. Se ha pronunciado así una tendencia para considerar como de igual importancia la inversión llamada en capital humano al lado de la inversión en capital material. Uno de los más firmes propugnadores de esta teoría es el conocido economista profesor Teodoro Schultz de la Universidad de Chicago.

Hay que agregar una teoría que en los últimos años ha recibido gran difusión, al punto de que algunas de sus expresiones han entrado prácticamente al lenguaje corriente. Es la teoría de las etapas del desarrollo económico del profesor W. W. Rostow, enunciada en una serie de conferencias dictadas en la Universidad de Cambridge hace unos siete años y difundida en varios libros. En suma, sostiene que la historia muestra (hay que advertir que el profesor Rostow es fundamentalmente un historiador económico) que los países recorren distintas etapas en su proceso de desarrollo económico, las que pueden distinguirse en cinco:

1. La sociedad primitiva, estancada, en la cual el poder y la riqueza (que en ese estadio está constituida prácticamente por tierras y ganado) se encuentran en manos de muy pocas personas, el nivel de los conocimientos y de la tecnología es muy bajo, y por lo tanto también lo son los rendimientos del trabajo, y no hay motor ni deseo de progreso.
2. Viene luego la etapa de transición, que Rostow considera que dura aproximadamente unos 20 años, etapa en la cual se despierta el espíritu del progreso y surge una clase empresarial dinámica que va desplazando a los detentadores profesionales de la riqueza y del poder político; la inversión sube del 5% al 10% del PNB y se rompe el estancamiento en que viven las sociedades tradicionales.
3. Terminado el período anterior, viene el que probablemente ha despertado mayor interés, o sea, el llamado período del «despegue para el crecimiento autosostenido» (*take off into self sustained growth*), que ha captado las imaginaciones, porque, como dice el profesor Cairncross, primer director del

Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y asesor económico del Gobierno británico en años pasados, da la idea por analogía aeronáutica del avión que se levanta y luego se desliza sin mayor esfuerzo por la atmósfera. Este es el período en el cual todos los perfeccionamientos técnicos van permeando la estructura económica, extendiéndose de un campo al otro; la acumulación de capital aumenta y el país llega a alcanzar un ritmo de desarrollo autosostenido. Rostow cree que este período dura alrededor de 60 años, y señala que históricamente en Inglaterra comenzó hacia 1780, en los Estados Unidos en 1840, en Alemania en 1850, en Rusia en 1890, pues, en contra de lo que es creencia general, este país ya había iniciado la etapa de despegue en la época zarista, como había sido señalado anteriormente por otros economistas. Rostow llega a afirmar, como también lo han hecho otros autores, que aun si no hubiera mediado la revolución comunista, Rusia se encontraría hoy en la misma etapa de desarrollo económico que en la actualidad.

4. De la etapa del *take off* se pasa a la etapa de la madurez, del consumo en gran escala, cuando la población puede satisfacer su bienestar con mayor cantidad de bienes, como ya está sucediendo también en Rusia.
5. Finalmente, la etapa de madurez trae consigo el problema de lo que debe hacer un país que llega a ella, planteándose la alternativa de seguir elevando indefinidamente su nivel de vida y aumentando el tiempo dedicado al descanso y al esparcimiento, o verterse hacia afuera en la búsqueda del poder político y económico sobre el mundo entero.

Puede decirse sin exageración que esta teoría ha fascinado a muchas personas. Sin embargo, las críticas han sido bastante fuertes, porque se le ha achacado un determinismo histórico como el de Marx, pero para llegar a otro resultado (Rostow llamó a sus conferencias y a su primer libro «El manifiesto anticomunista»). Los dos participan del mismo proceso de determinismo que considera el desarrollo económico como algo mecánico, con la diferencia de que las etapas y el final son distintos: para Marx, las etapas eran la sociedad primitiva, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo, mientras que para Rostow son las etapas que acabamos de enumerar. Además, ha recibido tanto de parte de los comunistas como de los no comunistas la crítica de que ignora por completo el aspecto ideológico de este proceso; y finalmente que no ha sido tampoco probada por los hechos. Los profesores Kuznets, gran autoridad mundial en esta materia, y Cairncross, también perito, sostienen que la historia no confirma las etapas del desarrollo económico de Rostow; que los fenómenos que él señala como propios de una etapa no son en realidad características de ella; que frecuentemente el coeficiente

de inversión no ha aumentado en la etapa que él señala, sino anteriormente, etc. En una forma gráfica, Cairncross ha determinado un artículo de crítica diciendo que la teoría de Rostow «es un intento de poner a la Musa de la historia en el lecho de Procusto».

En realidad, el consenso actual parece ser que **no existe en esta etapa de nuestros conocimientos una teoría completa y convincente del desarrollo** o crecimiento económico. Ha habido que ir incorporando y dando importancia a factores que al principio se consideraban secundarios. Se comenzó sindicando como principal la disponibilidad de recursos naturales, luego la acumulación de capital, más tarde la innovación, después la relación capital-producto, posteriormente la tecnología, después la educación, y también el comercio exterior. Pero no existe una teoría global y coherente del desarrollo económico.

Pregunta: Hablando de la teoría del desarrollo, la Cámara de Comercio publicó hace más o menos un año, año y medio o dos, quizá, unos índices del desarrollo y en ellos se incluía la población, el capital y la productividad. ¿Cree usted, profesor, que la productividad sería uno de los medios de provocar el despegue de nuestro país?

Respuesta: Desde luego. No solamente lo creo, sino que diría que, si no hay un aumento de la productividad, nunca vamos a lograr un ritmo de desarrollo. Eso es evidente. El caso más claro que todos los días vemos es el de la agricultura. Tenemos una agricultura en general productiva en la costa, pero poco productiva en la sierra. Estudié ya este fenómeno en el año 1938 en mi trabajo «Tierra y población», y en el año 1940 en «Política agraria nacional». La productividad por hectárea y por hombre en la costa era mucho mayor que en la sierra, y, además, aun dentro de la costa, la productividad es muy distinta en el mismo cultivo. Mencionaré un trabajo al respecto del hoy vicepresidente de la República, ingeniero Seoane, quien el año 1942 en la Primera Convención de Agrónomos presentó un trabajo sobre la productividad de la tierra y del agua en la pequeña, mediana y gran agricultura en los tres cultivos básicos del norte: caña de azúcar, arroz y maíz, y las diferencias eran de uno a tres, o de uno a cuatro. Y lo que se dice de la agricultura también hay que decirlo de otras actividades, de la pequeña minería, de la industria.

Pregunta: Una pregunta, ingeniero. Se refiere más que nada a temas de la actualidad. Usted nos acaba de indicar que, en la zona de la sierra, el 70% de esa

gran población está dedicada a actividades de tipo agrícola utilizando sistemas obsoletos, y que esa región tiene un ingreso mucho menor que el de la costa. Lógicamente ese sector está realmente marginado en el mercado de consumo, es entonces una carga para lo que podríamos llamar un proceso más intensivo del desarrollo económico del país. ¿Considera usted, ingeniero, que dentro de las actuales circunstancias las obras de infraestructura en las cuales se halla empeñado el Gobierno deben ser suspendidas?

Respuesta: Voy a contestar a la pregunta, pero agradecería que no hicieran preguntas que se relacionan de una manera tan directa con lo que sucede en la actualidad. He dicho desde el principio de mis conferencias que no deseo contestar preguntas que pueden tener relación con políticas de este momento, y mucho menos con las circunstancias actuales, por razones que no necesito mencionar. Empero, puedo repetir lo que desde entonces he dicho. Dije entonces que la población agrícola de la sierra tenía un ingreso promedio que era aproximadamente la cuarta parte que el de la costa. No diría que ello es una carga, sino que es un obstáculo, porque carga tiene un cierto sentido peyorativo. Es un obstáculo derivado de circunstancias ajenas a los habitantes de esa región, derivado de las dificultades del medio, del hecho de que fueron conquistados y desposeídos de su tierra, han vivido oprimidos, dentro de una organización económico-social atrasada. De manera que esa población no tiene la culpa de su situación, y todo el país está obligado, no a llevar esa carga, sino a tratar de borrar esos obstáculos, eliminarlos o atenuarlos.

Yendo a la última parte de su pregunta, quiero decir, en primer lugar, que no solamente se trata de caminos, ni otras obras materiales. Hay que elevar el nivel cultural de esa gente, hay que darle educación, hay que despertarle el deseo de superación. Repetiré lo que dije cuando hablé de política comercial y cité al profesor Galbraith respecto a la industrialización, que es el exponente más claro de esto: «Lo de menos es lo que se ve: las fábricas, lo más importante es lo que no se ve, como en un iceberg». Es la actitud mental, es toda esta infraestructura intangible. Hay que construir caminos y otras obras, pero dentro de la capacidad del país, porque si la capacidad del país no da para el ritmo que se le quiere imprimir, hay un momento en que tenemos que frenar, porque se presenta la inflación, y entonces todo el mundo se queja y resulta perjudicado, que es lo que nos sucede en la actualidad.

Undécima conferencia La distribución del ingreso nacional

Distintas clases de distribución: funcional, sectorial, regional, personal - Estadísticas de Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina - Representación gráfica de la distribución del ingreso personal: curva de Lorenz - Medida de la desigualdad: coeficiente de concentración de Gini - Falta de estudios confiables en el Perú - Política para la redistribución del ingreso nacional - Necesidad de aumentar la producción simultáneamente

En esta última conferencia me voy a ocupar de un tema de gran interés y del cual se habla mucho en el Perú y en todos los países subdesarrollados, en especial en América Latina, a saber, la distribución del ingreso nacional. Me ocuparé sucesivamente de las distintas clases de distribución de ese ingreso, de los factores que la determinan, de la situación al respecto en diversos países desarrollados y subdesarrollados, de la representación gráfica y de la medida de la desigualdad de la distribución.

Hay que comenzar por distinguir de cuál distribución de ingreso se trata, porque existen varios aspectos de ella. Así, se puede hablar de la distribución **funcional** del ingreso nacional, o sea, entre las distintas categorías económicas de la población: trabajadores dependientes, trabajadores independientes, empresarios y rentistas. Esta distinción suele comprimirse en dos categorías: **ingresos del trabajo e ingresos de la propiedad**, incluyendo esta última no solo a los rentistas propiamente dichos, sino también a los empresarios. Otro tipo de distribución del ingreso nacional es la que se refiere a los distintos **sectores** económicos: agricultura, minería, industrias, finanzas, servicios, gobierno, etc. Hay también la cuestión de la distribución del ingreso nacional entre las distintas **regiones** del país; y, finalmente, la más interesante, que es la distribución **personal**, o sea, la proporción del ingreso nacional que les corresponde a los distintos porcentajes de la población, comenzando por los que tienen menores ingresos, digamos el primer 5%, y continuando con la misma proporción en escala ascendente de ingresos. Se establece así una medida, que después veremos cómo se expresa, de la desigual distribución del ingreso nacional.

Comenzaremos estos comentarios por la distribución **funcional** del ingreso. Ella depende fundamentalmente de la estructura económico-social y del grado de desarrollo que ha alcanzado un país. En efecto, cuando se encuentra en sus primeras etapas en las cuales todavía no hay gran proporción de la población activa que trabaje por cuenta de otros (para emplear términos corrientemente usados,

en las etapas menos capitalistas), esta distribución tiene que ser necesariamente muy diferente a la de un país en el cual la economía capitalista ya ha alcanzado su desarrollo pleno, porque una de sus características es justamente el hecho de que la mayoría de la población activa trabaja por cuenta de otros. Se desprende de esto que en los países menos adelantados, y con mucha mayor razón si todavía conservan en mayor o menor grado rasgos de la organización económico-social primitiva o colectivista, o aun de la feudal, la distribución funcional del ingreso tiene que acusar una proporción menor para los trabajadores dependientes que reciben sueldos y salarios, cosa que dicho sea de paso sucede en el Perú, y que es una muestra del retraso de su evolución económica, que en grandes sectores ni siquiera ha ingresado propiamente a la etapa capitalista.

Examinando el cuadro 30, puede apreciarse que en los países subdesarrollados la remuneración del trabajo dependiente está en general por debajo del 50% del ingreso nacional, mientras que en los siguientes países (de Australia en adelante), dicha proporción varía entre el 60% y 70%. Claro está que, si ponemos al lado la proporción de la población activa que corresponde a estos trabajadores, nos encontramos también que es mucho más elevada en el caso de los países capitalistas.

Pasando ahora a la distribución **sectorial**, se advierte en todos los países el mismo fenómeno consistente en que el sector agrícola tiene un ingreso bastante inferior al del sector no agrícola, tanto en los países subdesarrollados cuanto en los desarrollados. La relación entre uno y otro ingreso fluctúa entre un tercio para los primeros en los países más atrasados y dos quintos en los países más adelantados y de agricultura con nivel técnico más elevado. Esto es un fenómeno natural, por decir así, porque la productividad del trabajo agrícola es inferior debido a que la máquina no tiene la misma importancia que en otras actividades, ya que fundamentalmente lo que pesa más es el suelo y el clima, sin restar desde luego importancia al capital y la técnica. Por eso, el ingreso del trabajador agrícola es inferior, salvo cuando se ha podido llevar la mecanización al extremo de que un solo hombre maneje grandes extensiones de terrenos, como sucede en muchas partes de los Estados Unidos.

En cuanto a las diferencias **regionales** del ingreso, ellas son más notables en los países con mayores diferencias naturales y menos integrados, como sucede en Europa, para citar solamente dos casos, en Francia e Italia. En el primer país, el ingreso del habitante de París y de las grandes ciudades industriales es mucho mayor que en las zonas rurales o en las ciudades pequeñas. En Italia, hay una diferencia marcada entre el norte industrializado y el sur agrícola, lo que constituye uno de los más serios problemas socioeconómicos de ese país. Entre nosotros, te-

nemos también el mismo problema entre la costa y la sierra, y aun dentro de cada región, entre las ciudades y el campo, como ya mencioné en 1938 en mi estudio «Tierra y población».

Cuadro 30
Distribución funcional del ingreso nacional, por países seleccionados, 1957 (en porcentajes)

País	Remuneración del trabajo ⁽¹⁾	Otros tipos de ingresos ⁽²⁾
Brasil	48 ⁽³⁾	52
Colombia	36	64
Ecuador	51	49
Honduras	49	51
Perú	42	58
Australia	63	37
Bélgica	56	44
Canadá	69	31
Francia	59	41
Noruega	59	41
Reino Unido	73	27
Estados Unidos	70	30

Notas

⁽¹⁾ Remuneración de asalariados; sueldos, salarios y suplementos en dinero o especie.

⁽²⁾ Incluye alquileres e intereses, dividendos, ingresos de empresas no constituidas en sociedad, ahorro de sociedades, impuestos directos de sociedades, ingreso del Gobierno e interés sobre la deuda pública y de los consumidores.

⁽³⁾ Excluye sueldos y salarios del sector agropecuario.

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, 1960 (número de venta, 61.XVII.4).

Al hablar de la distribución **funcional** del ingreso, olvidaba decir que se ha encontrado estadísticamente un hecho muy curioso, o sea, que existe una constancia muy grande de esa distribución en las economías industriales, sin que hasta ahora haya una explicación completamente satisfactoria de este fenómeno. El mismo economista Dennison que he citado antes, en un minucioso estudio ha encontrado que en Estados Unidos en los últimos 30 años el 75% del ingreso del sector de las corporaciones (dejando de lado los pequeños negocios independientes) ha sido recibido por los trabajadores y solo el 25% por los dueños del capital que reciben las utilidades. Las variaciones que se han presentado corresponden solamente a

los ciclos económicos, porque en épocas de depresión bajan las utilidades y aumenta la participación de los trabajadores, y en época de auge económico sucede lo contrario. Hay que señalar, eso sí, que en un país cuya estructura económica se encuentra en proceso de evolución hacia formas que podemos llamar por conveniencia más capitalistas, esto es, cuando va reduciéndose el sector primitivo y el de los pequeños productores independientes, aumenta la proporción del ingreso que reciben los trabajadores dependientes porque también aumenta su número y la proporción del sector a que pertenecen. Esto es lo que ha venido ocurriendo en el Perú, como también en otros países.

Veamos, en fin, la distribución **personal** del ingreso, que es la más interesante. Naturalmente, ella viene a ser una consecuencia de la combinación de las otras clases de distribuciones de las que se ha venido hablando, o sea, de la distribución funcional, de la sectorial y de la regional. Así, si existe un sector bastante amplio que no se encuentra modernizado, que no ha ingresado a la economía capitalista, que aún no participa mayormente en los cambios monetarios, con un nivel técnico muy bajo y que engloba una proporción grande de la población, evidentemente influye en la distribución personal del ingreso. Recordaré que en una de mis conferencias pasadas señalé que el sector agrícola del Perú tenía un ingreso promedio de aproximadamente tan solo una cuarta parte del ingreso del sector no agrícola; y que, además, el ingreso promedio de la sierra era aproximadamente tan solo una cuarta parte del de la costa. Estos hechos fueron señalados por mí hace ya cerca de 30 años en mis primeros trabajos («Tierra y población en el Perú», 1938; «Política agraria nacional», 1940).

Por estas razones, si se compara la distribución nacional del ingreso de los países desarrollados con la de los subdesarrollados, se encuentran grandes diferencias. El cuadro 31 resume estadísticas recientísimas de un estudio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Puede verse en el cuadro que, en 1962-1964, el 10% de la población con mayores ingresos en los países industriales (falta Italia) tiene el 29% del ingreso nacional en Gran Bretaña, el 34% en Holanda, el 27% en Dinamarca, el 25% en Noruega y Suecia; pero la proporción sube al 37% en Francia y al 41% en Alemania. En cambio, el 10% de la población con menores ingresos solo recibía alrededor de 1½% a 2% en todos estos países, lo que prueba que ni aun en los más adelantados y socializados de ellos, como son Gran Bretaña y los países escandinavos, ha podido llegarse a una igualdad. Si trazamos una línea que comprenda la mitad de la población (5 deciles), puede verse que aun en Gran Bretaña recibe más del 70% del ingreso nacional, en Suecia una proporción muy parecida y en Alemania casi el 80%.

Cuadro 31
Distribución del ingreso antes de pagar impuestos, por países (en porcentajes)

Porcentaje de contribuyentes	Porcentaje del ingreso imponible															
	Gran Bretaña		Alemania		Holanda		Dinamarca		Noruega		Suecia		Francia			
	1954	1964	1955	1964	1952	1962	1953	1963	1957	1963	1954	1963	1956	1962		
Superior 10%	30.4	29.3	44.4	41.4	35.0	33.8	28.0	27.1	27.6	24.9	27.3	27.9	34.1	36.8		
Segundo 10%	14.8	14.9	12.0	11.5	14.3	14.6	16.2	16.1	15.4	15.6	15.5	16.1	17.0	16.9		
Tercer 10%	12.7	12.9	9.2	9.6	11.7	11.6	13.3	13.3	13.0	13.1	12.7	13.2	12.4	12.5		
Cuarto 10%	10.4	11.0	8.3	8.4	10.6	10.0	10.8	10.9	11.0	11.3	10.6	11.4	10.3	10.3		
Quinto 10%	8.6	9.1	7.1	7.2	8.4	8.6	9.1	9.1	9.7	10.0	9.3	9.7	7.8	7.6		
Sexto 10%	7.3	7.5	5.9	6.5	7.0	7.4	7.8	7.7	7.9	8.5	7.8	7.7	6.8	6.4		
Sétimo 10%	5.8	6.0	5.0	5.4	5.7	5.8	5.8	6.1	6.3	6.8	6.2	5.5	5.4	4.7		
Octavo 10%	4.5	4.2	3.9	4.7	4.1	4.2	4.4	4.7	4.6	5.3	5.0	4.1	3.3	2.9		
Noveno 10%		3.1	2.9	3.2	2.9	2.7	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	2.8	2.2	1.4		
Inferior 10%	5.5	2.0	1.7	2.1	1.3	1.3	1.4	1.7	1.1	1.0	2.0	1.6	0.7	0.5		

El cuadro 32, tomado de un interesante trabajo publicado por la Cepal en su *Boletín Económico* de octubre de 1960, da una distribución del ingreso personal presentada en una forma distinta, pero que permite llegar a interesantes conclusiones, con la salvedad de que la propia Cepal dice que los datos referentes a los países latinoamericanos son de carácter más bien privado, y no pueden considerarse como estimaciones oficiales, siendo los referentes a Chile y México los que merecen mayor confianza. En Chile, el 12.5% de las personas reciben el 48% de los ingresos nacionales, y en México menos del 5% de las personas reciben el 36.6% de los ingresos. En los países francamente industrializados, o sea, desde Dinamarca hasta abajo del cuadro, el 10% de la población recibe una proporción del ingreso que varía entre el 30% y el 33%. Por otra parte, considerando los estratos de menores ingresos, se observa que en Chile el 55% de la población recibe el 16% de los ingresos y en México el 65% recibe el 25% de los ingresos. En cambio, en los países industriales, el 60% de la población con menores ingresos recibe una proporción que está alrededor del 30% del total de los ingresos nacionales, o sea, mucho más que en los países latinoamericanos mencionados.

Cuadro 32
Distribución del ingreso personal por tamaño, en algunos países (en porcentajes)

País	Año	Tramos superiores de ingreso		Tramos inferiores de ingreso	
		Personas o familias	Ingresos totales personales	Personas o familias	Ingresos totales personales
Chile	1954	12.5	48.1	54.9	15.7
Ecuador	1950	1.2	17.0	78.1	54.7
El Salvador	1950	7.9	51.3	60.9	19.5
México	1957	4.9	36.6	65.0	25.0
Venezuela	1957	12.0	49.0	45.0	9.0
Nueva Zelanda	1950	20.0	50.0	60.0	30.0
India	1949-1950	20.0	55.0	60.0	28.0
Puerto Rico	1946-1947	10.0	40.8	60.0	23.6
Dinamarca	1952	10.0	30.7	60.0	29.5
Países Bajos	1950	10.0	35.0	60.0	29.5
Reino Unido	1952	10.0	30.0	60.0	34.0
República Federal de Alemania	1950	10.0	34.0	60.0	29.0
Suecia	1948	10.0	30.3	60.0	29.1
Estados Unidos	1952	10.0	31.0	60.0	32.0
Italia	1948	10.0	34.1	60.0	31.1

Nota

La falta casi absoluta de datos acerca de la distribución del ingreso personal en los países de América Latina se manifiesta en el hecho de que solo hay información sobre la materia respecto a 5 países –Chile, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela– de los 20 que integran la región. **Los datos existentes constituyen primeros ensayos de carácter más bien privado y no pueden considerarse como estimaciones oficiales de los respectivos países.** De los estudios arriba señalados, solo los referentes a Chile y México parecen haber seguido un método riguroso y haber contado con mayor información. Se trata en estos casos de investigaciones específicas. Los relativos a los otros 3 países son estimaciones parciales de estudios más amplios. En los países de fuera de la región, las estadísticas sobre distribución del ingreso no son generalmente accesibles y parecen sujetas a debilidades de estimación. Sin embargo, en los países de economía más avanzada, tal vez sea más asequible que en América Latina el material básico para tales cálculos.

En un estudio muy reciente sobre la distribución del ingreso en México, aparecido en la revista *Comercio Exterior* de ese país, de setiembre de 1967, se indica que el 68% de la población tiene ingresos de 1,250 pesos (100 dólares) mensuales o menos, y en conjunto recibe solo el 30% del ingreso nacional; mientras que

en el otro extremo el 6.5% de la población con mayores ingresos recibe el 31% del total, lo que significa que en promedio cada persona de este grupo tiene un ingreso más de 10 veces superior al de cada persona del primero. Tratándose de un país que ha seguido una política económica manifiestamente socialista, este hecho muestra que el problema de la redistribución del ingreso o, dicho en otra forma, de disminuir el grado de concentración, es de solución lenta y difícil, y que si se trata de violentar las cosas se corre el peligro de empeorarlas.

Finalmente, me quiero referir al gráfico 1, que presenta lo que se denomina una curva de Lorenz. Es la representación gráfica del grado de concentración del ingreso. En el eje vertical, se representa porcentajes acumulativos de la población expresada en unidades familiares de gastos; y en el eje horizontal, porcentajes acumulativos del ingreso correspondiente. Si la distribución del ingreso nacional fuera absolutamente uniforme, este gráfico tendría la forma de la línea diagonal, o sea, que el 5% de la población tendría también 5% de los ingresos, el 20% de la población recibiría el 20% y así sucesivamente. Cuando la distribución no es uniforme, sino que hay grupos que reciben ingresos mucho más altos, tenemos una curva, la curva de Lorenz, la cual se aparta tanto más de la diagonal cuanto mayor sea la concentración del ingreso; o, dicho en otra forma, cuanto mayor sea la desigualdad de la distribución del ingreso. Ustedes verán que Estados Unidos y Gran Bretaña (el trazo de guiones pequeños y el trazo continuo) presentan curvas de la distribución del ingreso sumamente parecidas (casi superpuestas), mientras que los otros países presentan curvas que son mucho más separadas, siendo una de las peores la de Chile. Existen varias formas de medir el grado de concentración del ingreso. La más corriente es el coeficiente de concentración, ideado por el famoso estadígrafo italiano Conrado Gini. Dicho coeficiente está constituido por la relación que existe entre el área del sector comprendido entre la diagonal y la curva de Lorenz y el área del triángulo formado por la diagonal y los dos ejes. Naturalmente, cuanto más se aparte la curva, mayor es la concentración del ingreso; mayor será el sector que queda entre la curva y la diagonal. Este coeficiente de concentración del ingreso, gráficamente representado en la curva de Lorenz, está por debajo de 40% para los países desarrollados, y para los países subdesarrollados está por arriba de 40%, muy cerca del 50%, y en caso extremo por encima de esta cifra.

Cuadro 33
Tasas de concentración de los ingresos, en algunos países

País	Año	Tasa de concentración
República Federal de Alemania	1950	0.39
Ceilán	1952-1953	0.43
Colombia	1953	0.43
Dinamarca	1952	0.37
Estados Unidos	1950	0.35
Guatemala	1947-1948	0.44
India	1950	0.44
Italia	1948	0.37
Jamaica	1958	0.53
México	1957	0.52
Países Bajos	1950	0.39
Puerto Rico	1953	0.38
Reino Unido	1951-1952	0.33
Suecia	1948	0.37

Es interesante, también, señalar que la tasa de concentración del ingreso parece ser menos desigual en el sector agrícola que en el sector no agrícola (cuadro 34). Puesto que en los países subdesarrollados el primer sector es más importante que en los desarrollados, debería esperarse que la tasa de concentración del ingreso total fuera menor. Pero no sucede así, porque en los primeros países la diferencia entre el ingreso medio de la población agrícola y el de la población no agrícola es mucho mayor, y también lo es la dispersión de los ingresos dentro del sector no agrícola, tal como lo ha explicado el mismo Kuznets.

Desgraciadamente, no existe hasta ahora en el Perú un estudio serio sobre la concentración del ingreso debido a la falta de estadísticas apropiadas. Sin embargo, puede decirse que el grado de concentración es elevado, debiendo estar aproximadamente al nivel de México, o tal vez aun más, por cuanto ese país nos lleva 30 años de delantera en el proceso de desarrollo económico. Es urgente llevar a cabo tal estudio, y así lo he propuesto en el seno del Consejo Consultivo de Planificación, porque tiene gran importancia para la política económica y tributaria en el país; ya que se suele hacer afirmaciones al respecto, incluso en círculos oficiales, que no tienen respaldo estadístico válido, pero que causan gran impacto psicológico. Dado el hecho, que vengo señalando desde 1938 en los estudios que

he mencionado, de la diferencia entre los ingresos del sector agrícola y no agrícola, y entre la región de la costa y la región de la sierra, teniendo en cuenta la concentración de la propiedad agrícola y otros factores, en especial el retraso en nuestro desarrollo económico, es evidente que la distribución del ingreso debe ser muy desigual y conviene tener una medida aproximada de ella, pero basada en estudios adecuados.

Cuadro 34

Tasas de concentración de los ingresos en los sectores agrícola y no agrícola, en algunos países

País	Período	Sector agrícola	Sector no agrícola
República Federal de Alemania	1928	0.19	0.35
Ceilán	1952-1953	0.45	0.52
Estados Unidos	1950-1953	0.41	0.34
India	1953-1957	0.40	0.69
Italia	1948	0.41	0.40
Países Bajos	1954	0.22	0.29
Puerto Rico	1953	0.32	0.43
Suecia	1959	0.36	0.39

Voy a citar un ejemplo que muestra la necesidad de llevar a cabo un estudio técnico de la distribución del ingreso en el país. En la publicación «Cuentas nacionales del Perú, 1950-1965» del Banco Central de Reserva, se hizo una cuidadosa revisión de estas cuentas. Al hablar de la distribución funcional del ingreso nacional, se expresa que los trabajadores independientes (agricultores y otras ocupaciones) recibieron en 1963 el 27% del ingreso nacional y que los trabajadores dependientes recibieron el 48%, lo que da en total 75% de dicho ingreso para las remuneraciones, que son en su totalidad o predominantemente del trabajo. De otro lado, los ingresos de la propiedad (renta predial, utilidades e intereses) sumaron 24% del ingreso nacional. Por consiguiente, la distribución fue de $\frac{3}{4}$ partes para el trabajo y $\frac{1}{4}$ parte para la propiedad.

De otro lado, el Instituto Nacional de Planificación ha expresado en diversas publicaciones, entre ellas en el «Plan de desarrollo económico y social, 1967-70», que la fuerza de trabajo constituida por obreros y empleados recibe el 28.3% del ingreso, a pesar de constituir el 71.5% de la población activa, mientras que el grupo empresarial, que comprende solo el 5% de dicha población, obtiene el

44% del ingreso nacional. Estas cifras difieren considerablemente de las presentadas por el Banco de Reserva; y, a pesar de todos los esfuerzos que he hecho para conciliarlas, no me ha sido posible lograrlo.

Una parte de la discrepancia radica en el hecho de que el Banco Central de Reserva considera que los trabajadores dependientes (obreros y empleados) reciben 48% del ingreso nacional, lo cual es 20% más que el 28% que señala el Instituto Nacional de Planificación, diferencia que es completamente inexplicable. Por otro lado, el mismo Banco indica como ingreso de la propiedad (renta predial, utilidades e intereses) el 24% de la renta nacional, en tanto que el Instituto Nacional de Planificación expresa que el grupo empresarial «obtiene el 44% de dicho ingreso». Puede verse que la diferencia en este caso es exactamente la misma, pero en sentido opuesto, que la que existe para los trabajadores dependientes. Ello parecería indicar que parte de estos han sido incluidos por el Instituto Nacional de Planificación dentro del grupo llamado empresarial.

Si sumamos el ingreso de «obreros y empleados» con el del «grupo empresarial», se tiene, según el Instituto Nacional de Planificación, que el 76.5% de la población del país recibe el 72.3% del ingreso nacional; y, por lo tanto, habría un 23.5% de la población que recibiría el 27.7% de dicho ingreso, y vendría a estar constituido por los trabajadores independientes. Esta proporción del ingreso sí corresponde exactamente a la que da el Banco Central de Reserva. Por consiguiente, esto parece confirmar que la diferencia entre las dos fuentes parece consistir en que el Instituto Nacional de Planificación incorpora a lo que llama «grupo empresarial» una parte considerable (20% del ingreso nacional) que el Banco Central incluye en cambio como ingreso de los trabajadores dependientes. En el cuadro 35, se resumen estas discrepancias que, como repetimos, muestran la necesidad de ser conciliadas mediante un estudio más a fondo de esta importante cuestión.

Una política de redistribución del ingreso debe tratar fundamentalmente, en primer lugar, de difundir la propiedad, porque una de las razones de la desigual distribución del ingreso es que no todas las personas tienen alguna propiedad, y viven tan solo de su trabajo. Por tanto, hay que favorecer el acceso de las personas a la adquisición de una propiedad, sea una agrícola, una vivienda o una acción. En segundo lugar, hay que procurar el aumento de la productividad del trabajo, que determina básicamente el nivel de sus remuneraciones. En tercer lugar, debe seguirse una política tributaria y fiscal que sea progresiva, tanto en lo que se refiere a los impuestos, cuanto a la utilización por el Estado de ellos mediante obras que tiendan directa o indirectamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores

de menores ingresos, como son las obras de educación pública, asistencia social, obras sanitarias, asistencia médica y hospitalaria, etc.

Cuadro 35
Distribución funcional del ingreso

Grupo de ingresos	Banco Central de Reserva	Instituto Nacional de Planificación	Diferencia
Del trabajo			
Empleados y obreros	48	28	- 20
Independientes	27	27	-
De la propiedad (renta predial, utilidades e intereses)	24	-	-
Empresarios	-	44	+ 20

Al respecto, hay que mencionar el riesgo, que la experiencia está confirmando, de que el aumento de la tributación se disipe en un incremento de la burocracia y no determine un mejoramiento de los servicios sociales del Estado. Este peligro ha sido ya señalado por los organismos internacionales, incluyendo al CIAP⁶, porque el aumento de los ingresos tributarios en los últimos años, en el Perú y en otros países de América Latina, ha coincidido con una disminución del ahorro público destinado a financiar las obras de inversión material y social que el país exige.

Finalmente, hay que recordar lo que ya dijo un eminente economista italiano, el profesor Francesco Vito, que ninguna política de **redistribución** del ingreso puede tener éxito si no va acompañada de una política de **aumento** de dicho ingreso, lo cual depende de la productividad. Esta es la política que han seguido los países de Europa para su recuperación económica y que ha conducido a un mejoramiento general del nivel de vida y de la distribución del ingreso. Citando nuevamente al profesor Simon Kuznets, que ha dedicado a este tema profundos estudios, él llega a la conclusión de que la historia parece demostrar que en los países subdesarrollados existe una mayor desigualdad del ingreso que en los países desarrollados; y, además, que en los primeros hay un período largo en el cual, si bien el nivel absoluto de los ingresos de todos aumenta, la concentración del ingreso no mejora, y solo cuando se ha llegado a un nivel de ingreso elevado se

⁶ Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (nota de edición).

produce una verdadera mejoría en la distribución del ingreso. Señala que en Estados Unidos esto recién vino a presentarse a partir del año 1929 y que después de la última guerra mundial ya no ha habido nueva mejoría en la redistribución del ingreso. Ello no significa desde luego que no hay que aspirar a esta igualación o menor desigualdad, pero hay que convencerse de que esto toma un largo período, y de que si se quiere violentar el proceso se corre el riesgo de detener o estorbar el progreso y crear presiones inflacionistas, por ejemplo, forzando aumentos excesivos de remuneraciones.

Desde luego, esto no significa en modo alguno que no deba tratarse de mejorar la distribución del ingreso por todos los medios que sea posible, sin forzar la situación. En efecto, tan inconveniente es una desigualdad muy grande en la distribución del ingreso nacional cuanto una política muy apresurada para tratar de mejorarla. Esto último expone, como se acaba de decir, a provocar presiones inflacionistas y, además, a reducir excesivamente el volumen de los ahorros que financian las inversiones, de las cuales depende en gran medida el ritmo de desarrollo económico del país, con lo cual este sería retardado. Por otra parte, la existencia de excesiva desigualdad en la distribución del ingreso nacional, aparte de ser socialmente inconveniente y poder llegar a causar tensiones serias, tampoco es satisfactoria desde el punto de vista estrictamente económico, porque significa que hay un sector muy numeroso, y aun mayoritario, de la población (generalmente la población rural) que tiene un poder adquisitivo muy bajo, lo cual limita el mercado necesario para el desarrollo de la industria de otras actividades, retardando así también el desarrollo económico nacional.

