

# PROBLEMAS DE DESARROLLO EN REGIONES PEQUEÑAS \*

WOLFGANG F. STOLPER\*\*

PEDIR a un norteamericano que hable en Puerto Rico sobre el tópico que se me ha asignado es algo así como llevar estaño a Bolivia (o lechuzas a Atenas). Sin embargo, no es cosa de asombrarse, ya que el período de la posguerra ha visto a los Estados Unidos exportando carbón al Buhr y a Alemania, remitiendo coches marca Volkswagen a Detroit. De modo que, después de todo, podemos imaginarnos que algo se gane con una especialización internacional aguda.

Mi interés en el tópico, hecho que me concede ciertos títulos, proviene de dos experiencias: Por mucho tiempo he estado interesado en la teoría de la localización así como en la teoría del comercio internacional; además, fui el director de un grupo de las Naciones Unidas en Malta, que rindió un informe sobre *La adaptación y el desarrollo económico en Malta*.<sup>1</sup>

El desarrollo o fomento económico es un proceso que se realiza en un ambiente específico y en un tiempo específico. Esto implica que el punto de partida, en la práctica (a diferencia de la teoría), no puede ser escogido libremente y que el futuro inmediato es determinado en gran medida por las decisiones pasadas. El caso de Malta, que se me permitirá describa brevemente al comienzo de mi ponencia, ofrece ciertos rasgos que, en su concreción particular, probablemente no se hallen en ningún otro sitio, pero cuyo significado inmanente brinda ciertas proyecciones generales.

Sin tomar en cuenta el tamaño —Malta es un pequeño archipiélago compuesto por dos islas habitadas y cierto número de islas desha-

\* Conferencia dictada ante el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, el 4 de febrero de 1966. La traducción del inglés se debe a José Emilio González.

\*\* Director del Centro de Investigaciones de Desarrollo Económico de la Universidad de Michigan.

<sup>1</sup> United Nations, Commissioner for Technical Assistance, Department of Economics and Social Affairs, *Economic Adaptation and Development in Malta*. Prepared for the Government of Malta by Wolfgang F. Stoper, Rune E. R. Hellberg and Sten-Ove Callander, New York, 20 January 1964.

bitadas, estas últimas apenas si rocas que emergen del mar— Malta presentaba al economista un problema abrumador. Su carta más importante, la magnífica bahía, se había vuelto obsoleta y no existían otros recursos tangibles. Las fuentes fluviales son muy limitadas y han sido bien aprovechadas. Por siglos se ha importado tierra. La capa de terreno apenas tiene una densidad mayor de ocho pulgadas. La población de Malta es de 300,000 en una isla de 17 millas por nueve. Otras 30,000 personas viven en la isla de Gozo, más pequeña. Hubo intensas exploraciones de petróleo pero no se encontró nada. No hay otros recursos naturales.

Ahora bien. El problema consistía en que toda la razón del existir de Malta a lo largo de su historia fue su base naval, desde los días de los Caballeros de San Juan Hospitalario hasta los días de la Segunda Guerra Mundial. Antes de que llegaran los Caballeros, había en la isla unos cuantos labradores y estaba gobernada por algunas familias nobles españolas, bajo la corona de España. El magnífico astillero proveía las mayores oportunidades de trabajo y entrenamiento a la mano de obra que no se dedicaba a la agricultura. Europa pagó por el uso de Malta como baluarte, primero contra los turcos y, luego, contra los enemigos de Inglaterra. Durante 400 años la prosperidad de la isla se fundó en la importación de bienes capitales y las ventas de los valores militares de la bahía. La población había aumentado más allá de la capacidad de la agricultura insular para mantenerla, mientras que en la isla hermana de Gozo la población siguió siendo pequeña y primordialmente dedicada a las faenas agrícolas, puesto que nunca existieron las oportunidades de empleo generadas por el astillero o las instalaciones militares.

Esto explica la palabra "adaptación" en el título del Informe de las Naciones Unidas. Pues en cierto sentido, Malta se hallaba bastante bien desarrollada, si se tomaba en cuenta el factor tradicional del pasado. Pero ahora tenía que hacer frente a un problema con la balanza de pagos y al problema de encontrar empleo para los obreros diestros del astillero. Un astillero naval, aun cuando sea administrado eficazmente, trata de ganar tiempo más bien que ahorrar costos. En un país avanzado, donde el astillero es sólo una parte del paisaje económico, retiene a un grupo mínimo de obreros y cuando tiene que realizar trabajos urgentes depende de su capacidad para atraer mano de obra adicional, restándosela a otros patronos. En Malta, no había otras alternativas de empleo. El astillero se veía obligado a adiestrar a toda su fuerza obrera y, por lo tanto, el grupo mínimo tenía que ser suficiente para atender cualquier problema urgente. El costo adicional era sufragado por el Almirantazgo británico. En términos "civi-

les" esto también era equivalente a la importación de bienes capitales. El problema que debía encarar la Misión Económica surgía precisamente en vista del hecho de que un astillero civil, aun en las mejores condiciones y aun cuando provea empleos hasta el máximo, no puede dar trabajo a tantas personas como un astillero naval.

Ahora bien. La misión que yo dirigí no fue la primera. Malta tuvo la fortuna de contar con excelentes administradores, dignos de la importancia que se le atribuía en el poderío marítimo de Inglaterra. La misión previa estaba encabezada por Thomas Balogh y Dudley Sears, que no necesitan de más identificación, y antes de ella sir George E. Schuster había escrito su informe. Todos habían dado buenos consejos. Nuestro propio informe tendría, naturalmente, que tomar como punto de partida la labor de estos administradores. Y lo que es más importante, ya se habían hecho muchas cosas, como por ejemplo, el establecimiento de instalaciones de fincas industriales y la atracción de industrias.

### *El problema central del desarrollo*

Ya he dicho bastante sobre el trasfondo histórico de Malta y es hora ya de plantear algunos problemas generales. El problema central del desarrollo económico, tal como lo veo, es el de movilizar y distribuir los recursos para el crecimiento. Con esto quiero decir la distribución y asignación de recursos en forma tal que aumente la capacidad productiva de la economía, de que se aumente también la gama de posibles selecciones y de que cada vez se le haga más posible el ajuste a los cambios inevitables en el ambiente.

Creo que esta es una proposición general. Las economías pequeñas difieren de las grandes, esencialmente en un aspecto: mientras más pequeña es una economía más se incrementa su carácter abierto. Esto, a su vez, significa que están severamente restringidos los medios disponibles para que las economías pequeñas alcancen el desarrollo. Es más, yo añadiría lo siguiente: muchos medios empleados por las economías grandes, pero que probablemente no bastan, no se hallan disponibles en absoluto para las economías pequeñas, lo cual perfila todo el problema en su agresiva desnudez. Este consiste en que la economía pequeña se integre con una más grande (idealmente, el mundo) y que se vuelva suficientemente productiva como para poder competir.

### *Limitaciones de la política económica en las regiones pequeñas*

De ahí que si se me pregunta (como suele suceder tan a menudo): "¿Cree Ud. que Malta (o cualquier otro lugar) tiene oportunidad de

desarrollarse económicamente?", mi respuesta es siempre: "Sí". Si Detroit puede sobrevivir en los Estados Unidos de América o la pequeña economía de Ann Arbor (Michigan) o Suiza, que cuenta con menos gente que Nueva York y casi tantas como Chicago, entonces, seguramente, Malta tiene oportunidad. Pero puede hacerlo sólo si actúa exactamente como Detroit (o Suiza, o Ann Arbor). Necesita tener algo que vender. Necesita producir eficientemente lo que tiene que vender. Y tiene que llegar a formar parte de un área mayor.

Si una región cuenta con materia prima, v.g., Midland, Michigan, que posee sal y con ésta ha desarrollado una importante industria química, esto facilitará el proceso. Si no cuenta con materias evidentes, como Ann Arbor, todavía puede desarrollar sus industrias utilizando la inteligencia. Ann Arbor no sólo tiene la Universidad sino también industrias que emplean la inteligencia y la mano de obra diestra y venden no sólo en el país sino también internacionalmente: Economy Baler, Argus Cameras, Conductron, Climax-Molybdenum Research Laboratories, Bendix Systems Laboratories y otros. (De paso ninguna de las industrias de Ann Arbor presta servicios a las automovilísticas de Detroit. La situación es diferente en la vecina Ypsilanti).

A estas alturas probablemente Uds. se habrán preguntado: Bien, todo esto es interesante, pero ¿qué tiene que ver con el desarrollo? Mi respuesta es sencillamente la que sigue. Las comunidades individuales dentro de un área mayor pueden hacer ciertas cosas y les es imposible hacer otras. El problema central es lograr la productividad y la adaptabilidad y *no* aumentar la demanda efectiva por medios monetarios (aunque siempre existe el problema de mantener la demanda acumulada [*aggregate*] en el nivel apropiado). En una economía grande el problema es también conseguir la productividad; problema que es equiparado por otro, igualmente de urgente, el de la política económica para asegurar que la demanda acumulada se mantenga en el nivel apropiado, i.e., en el nivel que haga posible la compra de la producción al mismo tiempo que se mantenga el empleo pleno y no se incurra en inflación. En una economía pequeña también es relativamente pequeña la importancia del problema de la demanda acumulada comparada con la del problema de la productividad (es decir, la capacidad). Lo que se puede hacer está objetiva y jurídicamente limitado en el caso de ciudades o provincias individuales.

En forma parecida a los países pequeños, un área particular dentro de una mayor tiene que resolver el problema de su balanza de pagos y sólo puede hacerlo esforzándose por lograr productividad. Al igual que cualquier región pequeña, una ciudad como Ann Arbor necesita sus bancos, pero la capacidad del Ann Arbor Bank para poner en

vigor una política monetaria independiente se halla severamente limitada. No puede imponer aranceles ni formular una política sobre el canje extranjero, y, si pudiera hacerlo, no le sería de gran provecho. Sus facultades impositivas están limitadas no sólo por la ley sino por el hecho objetivo de que se trata de una economía pequeña y abierta. Necesita atraer capital y conseguir que la mano de obra entre y salga. Como el Programa Contra la Pobreza, debe bregar directamente con el problema de su productividad. Y a menos que obtenga la llegada de capital —de fuentes privadas, si resulta ventajoso, o de fuentes públicas, si no— no tiene muchas oportunidades de sostenerse.

### *Movimientos de población*

Permítaseme, en esta coyuntura, orientarme hacia cuestiones más teóricas. Puerto Rico disfruta, tal como lo entiendo, de varias ventajas enormes, comparado con cualquier otro país pequeño (como Malta o Túnez). Por hallarse dentro del área aduanera de los Estados Unidos, Puerto Rico puede, antes que nada, exportar su mano de obra excedente. Desde luego, el concepto de "superpoblación" es relativo. Sin embargo, es difícil crear aceleradamente muchos empleos. La emigración es, desde luego, una solución temporal al problema de empleo. Pero también es algo más. Los emigrantes pueden aprender destrezas en circunstancias diferentes y regresar como obreros productivos adicionales. Pueden hacer remesas de dinero a su país de origen. Algo más importante: brindan a la economía una pausa durante la cual puede prepararse para el día en que la emigración ya no sea necesaria.

Una manera de fomentar el crecimiento de una economía es, naturalmente, poner en vigor una política demográfica que reduzca la tasa de aumento poblacional. No me propongo discutir por cuánto tiempo deba mantenerse o no tal política o si debemos temer o no que a la larga surja el problema poblacional, o si el progreso científico aumentará o no la producción de alimentos lo bastante para atender a cualquier aumento poblacional, etcétera.

El problema es más bien que, no importa cuáles sean las perspectivas a largo plazo de mantener una población creciente, esto sólo puede lograrse si la economía posee fundamentos sólidos. Esto significa específicamente que la economía ha sido preparada para hacer frente a los cambios que surjan, principalmente porque la economía misma cambia. Las dificultades con la superpoblación emergen precisamente de la incapacidad de cambiar. Esto es, en general, el verdadero síntoma de atraso. (Piensen Uds., por ejemplo, en por qué los países tienen tanto miedo al deterioro del comercio. ¡Si tuvieran la capacidad

de adaptarse al cambio, el deterioro serviría para estimular su industrialización y su crecimiento!). Tales países dedican los recursos necesarios para educar y adiestrar la población, construir equipo capital y descartar equipo anacrónico, a alimentar y a mantener la población en el viejo nivel. Se necesita la pausa, antes mencionada, sencillamente para hacer posible el cambio desde una economía en que el aumento poblacional es una maldición a una en que tal aumento, si no construiría una bendición, por lo menos no se erigiría en obstáculo.

### *La necesidad de capital*

Es palmario que yo podría dedicar el resto de esta charla a este problema en particular. Pero en vez de hacerlo, prefiero pasar al segundo problema: la necesidad de capital. Con "capital" quiero decir los recursos disponibles para aumentar la capacidad productiva de la economía. Ahora bien, sería pecar de simplistas el decir meramente: "Lo que necesitamos es más capital", sin indicar concretamente para qué se utilizaría el capital. "Capital", en el sentido pertinente se refiere a una corriente de "entradas" (*inputs*) por un período de tiempo, que después de cierta pausa, producirá una corriente de "salidas" (*outputs*).

El capital necesario puede venir de fuentes nacionales o del extranjero, y puede proceder de empréstitos o donativos. Puede ir a formar parte directamente de empresas productivas o de gastos generales fijos (*overhead*) de carácter social (en cuyo caso los criterios de distribución son diferentes). Siempre, sin embargo, la inversión debe estar justificada racionalmente. A los fines de crear empleos permanentes y de aumentar permanentemente el ingreso es preciso que las inversiones produzcan beneficios (*pay off*), que aumenten la capacidad económica tributable, de modo que se puedan costear los desembolsos, tanto corrientes como capitales, que son esenciales pero que, sin embargo, no producen renta. A menos que las inversiones puedan lograr esto, estamos bregando meramente con un efecto de multiplicación de gastos que se agotará sin contribuir al crecimiento.

Ahora bien, es evidente que en una economía pequeña (y de carácter muy abierto), especialmente una cuya renta es relativamente pequeña, no habrá muchas inversiones que rindan provecho mediante la venta exclusiva en el mercado nacional. Las inversiones dependen, para los efectos prácticos, de la capacidad de vender en el extranjero. (Esto, incluye, naturalmente, la venta de paisaje a los turistas). Si hay una materia prima con un buen mercado y una atracción turística única, el problema de los mercados extranjeros puede resolverse fácilmente.

Si no, la situación plantea el problema del desarrollo sin dorar la píldora.

Habrán observado Uds. que "la substitución de importaciones" no es palpablemente cosa práctica. Sencillamente no hay un mercado nacional. (Esto no impidió que varios productores en Malta insistieran en que el mercado nacional les fuera reservado. La respuesta por fortuna fue sencilla: "¿Cuál mercado nacional?"). Sin embargo, podría señalar que "la substitución de importaciones" no es un concepto que funcione en caso alguno, pues aun en los grandes mercados donde *alguna* substitución de importaciones tiene sentido, tiene uno todavía que decidir más específicamente lo que uno quiere hacer.

Entonces ¿qué se puede hacer? Puesto que la economía es "atrasada", no cuenta con número suficiente de empresarios capaces de competir en los mercados internacionales. Es posible que en el pasado la producción se retrasara a causa de la política colonial con prejuicio mercantilista, pero muy probablemente esto no fue un factor determinante de gran importancia excepto indirectamente, puesto que no prepararon empresarios y obreros diestros. Por lo tanto, el primer paso que se sugiere es el de invitar empresarios "extranjeros", que cuentan con el capital, el conocimiento técnico y un mercado, y hacer esto con incentivos.

### *Productividad y provecho*

Pero esto evidentemente sólo puede ser el primer paso, indispensable. Hay que adelantar simultáneamente por dos lados. Por el lado de las ventas, es preciso abrir el mercado, vale decir, que el país debe formar parte de una economía mayor. Esto implica la disminución de las barreras comerciales y cosas por el estilo por parte de las economías mayores y desarrolladas. Por el lado de la producción, el país debe convertirse en un productor eficaz, de modo que pueda ganarse su sostenimiento. Desde el punto de vista político y social no es muy conveniente depender para siempre de los empresarios extranjeros. Los niveles de salarios y de ingreso dependerán vitalmente de la productividad, tanto en lo económico como en lo social. Mientras más elevada la productividad, más elevados los ingresos. Mientras más suba la renta, la economía se convierte en un mejor mercado para la producción de bienes y servicios, tanto con fines de exportación como para reemplazar ciertas importaciones. Es decir, se va haciendo más fácil crear los cambios estructurales necesarios para adaptarse a un medio cambiante, y, por lo tanto, la economía puede hacerse más rápidamente dueña de su propio destino.

Ahora se presentan varios rumbos posibles al pensamiento que medita sobre este problema. Primero, desde luego, está la relación, que todo economista conoce, entre productividad y renta. El precio del producto o los productos que una economía pequeña vende en el exterior muy probablemente está determinado en el mercado consumidor. Si hay aranceles o costos de transportes, tendrán que ser absortos en gran medida mediante salarios inferiores en el país vendedor. Con el tiempo, sólo una productividad más alta puede recuperar la distancia entre un centro productor y uno consumidor. Y sólo una mayor productividad puede, a la postre, cambiar la economía del tipo satélite (en el sentido de "ciudad satélite") a "central". La teoría de la ubicación o localización tiene en su meollo el debate sobre este proceso.

En segundo lugar, el criterio para las inversiones sólo puede ser la capacidad de rendir provechos. Este concepto significa sencillamente que la inversión genera más recursos que los que utiliza. No contiene matices morales ni tan siquiera capitalistas. Una economía de gran tamaño puede gastarse el lujo de hacer subsidios en diferentes escalas. Una economía pequeña no puede hacerlo. Pues necesita todos sus fondos para romper el *impasse* donde se halla aprisionada. Esto implica que cualesquiera subsidios necesarios deben provenir del exterior mientras que al mismo tiempo los fondos disponibles deben ser invertidos "gananciosamente". Así, por ejemplo, la economía de Italia cuenta con suficiente base impositiva para poder dar subsidios a Sicilia. La economía de Malta no cuenta con ella y tiene que depender, para sus subsidios, de la Gran Bretaña. La economía puertorriqueña tiene que obtener sus subsidios de los Estados Unidos en la forma, por ejemplo, de la exención de pago de las contribuciones federales sobre el ingreso combinada con el acceso libre al mercado norteamericano.

En tercer lugar, es preciso encarar directamente el problema de la productividad. No creo que el problema en este caso difiere del de una economía grande. Se trata de que una gran economía se puede engañar por un tiempo con paños tibios y con políticas ineficaces mientras que una economía pequeña no puede hacerlo. (En una gran economía muchos subsidios son defendidos erróneamente, en la creencia de que conducen al crecimiento, y sin embargo, tal vez puedan ser defendidos como política social, por ejemplo, que ayudan a los menos afortunados, como paliativos).

Esta cuestión está ligada con los problemas de cuáles van a ser los criterios de inversión y de las políticas contributiva y monetaria. Consideremos brevemente el primero. Muchos observadores en los países subdesarrollados creen que existe muchísimo desempleo franco y

disfrazado. La cuestión de que lo haya es, naturalmente, una cuestión de hecho. En muchos casos, lo que parece ser desempleo *no* es otra cosa sino una organización muy deficiente de la producción que exige que la mano de obra se mantenga todo el tiempo disponible para las fases cumbres en cada temporada. Es "sencillamente" productividad baja. Mencioné el caso del Astillero Naval de Malta donde la mano de obra "excedente" necesaria para satisfacer la demanda máxima era pagada por el Almirantazgo Británico.

Ahora bien, desde los puntos de vista económico y social, es conveniente emplear tantos obreros como sea posible y con los más altos salarios posibles. Sin embargo, por mala fortuna, la idea de prescribir métodos de producción, que utilicen con la mayor intensidad posible la mano de obra, sufre de la dificultad de que no se la puede definir prácticamente. Esto, por varias razones. Cuando hay más de dos factores, el factor relativo de intensidad sólo puede ser definido matemáticamente pero es imposible trasladarlo a un criterio *a priori*. Cuando tenemos más de dos bienes que por razones tecnológicas exigen diferentes proporciones en los factores mientras que los factores de precios se mantienen relativamente los mismos, se confunde la ambigüedad en el nivel operativo (*operational ambiguity*).<sup>2</sup> Y cuando añadimos consideraciones de tipo dinámico, por ejemplo, permitiendo que ocurran inversiones la situación se empeora. Pues en este caso, el empleo no solamente depende de los factores relativos de precios, como en un sistema general de equilibrio, y tenemos que bregar no solamente con un sistema complicado de relaciones complementarias y competidoras en el caso de más de dos bienes y más de dos factores, sino que el empleo se vuelve ahora una función *también* de la inversión. Observarán Uds. que esto no es ahora una disputa entre los "keynesianos" ("El empleo depende de la inversión") y los "economistas clásicos" ("El empleo depende de los salarios reales"), sino entre un enfoque de equilibrio y uno dinámico. Los subsidios en un sistema de equilibrio son un problema de redistribución y equidad. En un contexto dinámico, sin embargo, los subsidios que se necesitan para emplear gente se hacen a expensas de otras inversiones para emplear gente. Se descubrirá el efecto neto sobre el empleo, consecuente de una decisión particular, sólo tomando en cuenta *todas* las relaciones, tanto en un momento del tiempo como a lo largo del tiempo.

<sup>2</sup> Ver Paul A. Samuelson, "Prices of Factors and Goods in General Equilibrium", *The Review of Economic Studies*, Vol. XXXI, págs. 1-20. La definición matemática de la intensidad de factor se hallan en las páginas 9-10.

*"Inversión en capital humano"*

Esta breve digresión teórica es tal vez necesaria para volver a la cuestión de qué es lo que puede hacerse directamente para incrementar la productividad. Se suele decir que los países subdesarrollados carecen de conocimientos técnicos y de espíritu de empresa. Simultáneamente se señala a menudo que la mano de obra no-diestra puede ser llevada rápidamente a un nivel de productividad equivalente al de los países avanzados si hay supervisión adecuada, que el entrenamiento de obreros semidiestros y diestros toma un poco más de tiempo, aunque todavía dentro de un período razonablemente corto, y que el entrenamiento de empresarios es lo que más tiempo toma.

De modo que el componente obrero en la producción, definido en sentido estrecho, puede ser adiestrado con relativa celeridad. Y existe acuerdo general de que "la inversión en capital humano" —frase que no me gusta— debiera tener una alta prioridad. Pero no hay consenso en lo que atañe precisamente a lo que debiera hacerse en términos de currículos, adiestramiento "en el trabajo" versus adiestramiento "académico", etc., ni tampoco sobre cuánto debiera "invertirse en capital humano" y en qué proporciones debieran ser puestos en vigor los diferentes programas de enseñanza y entrenamiento. Tampoco existe la probabilidad de que este enfoque suministre una solución inmediata, no importa lo urgente que sea comenzar lo más pronto posible, si es que se va a hallar una solución a la larga.

Desde luego, se necesitaría un libro entero para discutir este problema de "capital humano" en forma significativa, para no pensar que uno vaya a ofrecer soluciones originales. Por ahora, basten las siguientes observaciones, no porque den la solución a un problema espinoso sino para indicar que soy consciente de éste. El llamado enfoque de recursos humanos (*manpower*) padece no sólo de una gran medida de acumulación (*aggregation*) sino de que no toma en cuenta, ya sea implícita o explícitamente, la relación coste-beneficio. (Puede suceder que sea el único enfoque práctico en una situación particular en que haya que tomar una decisión inevitable en un período muy limitado de tiempo).

El enfoque de coste-beneficio aplicado a los problemas educativos tiene sus propias dificultades pero goza la ventaja de que está (o puede estar) vinculado directamente a la capacidad de provecho de las inversiones que exijan el adiestramiento de obreros. Puesto que todas las decisiones envuelven el futuro, hay falta de conocimiento en grados diversos. Pero son decisiones que hay que tomar *ahora*, aunque su efecto llegará mucho más tarde.

En lo que concierne al futuro inmediato, sin embargo, el problema es traer capital extranjero o abrir perspectivas al capital nacional que no tiene el conocimiento o la habilidad para descubrirlas.

### *Limitaciones a los incentivos contributivos*

He aquí el vínculo con la política impositiva y la política monetaria. Casi todas las economías en desarrollo, grandes o pequeñas, cuentan con bancos o corporaciones de fomento, cuya función es descubrir y desarrollar oportunidades de inversión, hallar salidas (*outlets*) para los ahorros nacionales y los fondos extranjeros, concertar los ahorros nacionales con los conocimientos técnicos extranjeros y "nacionalizar" el capital extranjero. Algunos de estos problemas no surgen en Puerto Rico porque se trata de un *Commonwealth* independiente dentro del sistema político de los Estados Unidos. Pero el problema básico es el mismo en todas partes.

Cuando una economía es grande, las funciones del banco de fomento a menudo se relacionan con los subsidios indirectos de tarifas protectivas y los subsidios directos de exenciones contributivas, la devolución de fondos por concepto de pagos de aranceles de importación, la oferta libre o subvencionada de fábricas y cosas por el estilo. Cuando en el país no existen los conocimientos técnicos, y no sólo en este caso, el problema no es sólo encauzar el capital sino el de facilitar estudios sobre posibilidades concretas (*feasibility*), ayuda técnica, servicios de difusión industrial y supervisión. De hecho, el banco o corporación de fomento se hace cargo de funciones que en muchos países, por ejemplo la Alemania de antes de la Primera Guerra Mundial, eran realizadas por los bancos corrientes que financiaban industrias, estaban representados en sus Juntas de Directores, ayudaban a desarrollar los mercados y en general intervenían en las políticas que se formulaban. Los distingos que se hacen entre bancos de depósito y bancos de inversión, y entre bancos e industrias no están tan bien perfilados en otras partes como en los Estados Unidos.

Las concesiones de varios tipos en materia de impuestos tienen como propósito aumentar la capacidad de una inversión para producir beneficios. Como regla general, no pueden lograr este objetivo salvo en el caso de tarifas protectoras o en el caso de contribuciones ligadas no a los beneficios sino a la producción (*output*), las ventas o tal vez a la mera existencia de una compañía. Ahora bien, tales concesiones contributivas poseen sentido sólo si después de un intervalo decoroso lo que la empresa aporta a la economía más que compensa el subsidio. Puesto que el gobierno se ve obligado a dar servicios exi-

gidos tanto por las compañías como por los ciudadanos en general, en alguna parte tiene que cobrar impuestos. El subsidio, por lo tanto, tiene que venir de algún sitio y representa, en el mejor de los casos, una redistribución del ingreso, que viene del ciudadano en general que paga impuestos y va a la empresa. A la larga, tal procedimiento adquiere sentido solamente si el ingreso del ciudadano que paga impuestos va a subir lo suficiente como para pagar el subsidio, en otras palabras, si como resultado del subsidio, la capacidad tributable de la economía aumenta.

Como regla, las empresas respetables no tienen objeción alguna a pagar su parte de los gastos del gobierno local. Para nuevas compañías, es muy posible que se necesite el incentivo adicional de una concesión contributiva, y, si la redistribución combinada de subsidio más ingreso hace aumentar la formación de ahorros y capital, estimulará el crecimiento. Sin embargo, el requisito previo es que la inversión que ha sido auxiliada rinda provechos.

He mencionado el hecho de que los bancos o corporaciones de fomento tienen funciones muy parecidas a las de los bancos —no depositarios— en otras partes (¡y hasta de bancos depositarios cuya función es más importante que la de proveer un conveniente servicio de cheques!). Valdrá tal vez la pena escudriñar un poco más los límites de la política monetaria en regiones pequeñas y la función posible de un banco central.

### *Limitaciones a la política monetaria*

Aun en las grandes economías, como la de los Estados Unidos, la función de un Banco Central ha cambiado a lo largo de las décadas, desde una que consistía en conservar la estabilidad de la moneda y controlar la balanza de pagos a la de una preocupación consciente con el sostenimiento del nivel de empleo y el logro de una tasa satisfactoria de crecimiento. Como bien se sabe, surgen problemas relativos a la autonomía del Banco Central y a su relación con la política fiscal (en el sentido más amplio). En el caso de algunos bancos centrales extranjeros (*e.g.*, en India), la autonomía del Banco Central ha sido gravemente reducida por su carta constitucional que lo convierte explícitamente en servidor del desarrollo económico. En otro caso, se logra el mismo resultado más sutilmente sin que se diga lisa y llanamente en la Carta.

En una economía pequeña el verdadero problema es, sin embargo, qué es lo que allí pudiera hacer un banco central o qué estaría dispuesto a hacer. Tomemos el caso de Malta. El mero hecho de que las

importaciones constituyen una proporción tan enorme de la *GNP* (?) y de que la balanza de pagos domine todos los problemas, de que todas las materias primas deban ser importadas y también los alimentos y que virtualmente toda la producción de bienes y servicios deba ser exportada, impone inmediatamente graves restricciones al funcionamiento del banco central (que no existe todavía).

Cuando se enfoca de esta manera, la balanza de pagos se convierte en el problema central, y, bajo él, la productividad. Es evidente que el Banco Central puede movilizar algunos ahorros emitiendo moneda que la economía necesita, sin respaldo, al estilo de la emisión fiduciaria de la *English Bank Act* de 1844. Esta es una movilización de una vez y para siempre. Palmariamente, puede estimular al ahorro a que dé sus recursos para empréstitos. Pero su capacidad de ampliar el crédito depende de la balanza de pagos.

Es importante ahora darse cuenta de que en una economía pequeña, sin muchos recursos naturales, las inversiones y el consumo nacional dependen de la capacidad de importar. Si dejamos aparte las importaciones de capital público o privado, la capacidad de importar depende de la capacidad de competir que poseen las industrias de exportación. Mientras más productiva e internacionalmente competidora sea una economía o se la pueda hacer, el banco central tendrá mayor libertad de acción; y más liberal puede llegar a ser su política de crédito. De ahí que toda su política relativa a préstamos tiene que ser ajustada a las oportunidades de inversión en el propio país y a la eficacia de estas inversiones.

Vale la pena, tal vez, poner énfasis sobre este punto porque con respecto a las grandes economías se registra con frecuencia la idea de que el Banco Central debiera, a través de su política expansiva, contribuir a que la economía logre el empleo pleno y que no debiera ocuparse primordialmente de la balanza de pagos. Esta debía ser dejada por su cuenta a través de tasas de canje flexibles o controles de intercambio o quizá mediante tarifas aumentadas. Creo que aun en el caso de las grandes economías, esta política no puede ser aplicada universalmente; en lo que atañe a las economías pequeñas no ofrece claramente una alternativa práctica.

La razón de esto debiera ser obvia. Solemos visualizar la acción de un Banco Central (o aun la de carácter presupuestario) desde el punto de vista acumulativo (*aggregative*) de la estabilización, casi siempre dentro de un marco de referencia keynesiano. Ahora bien, los modelos keynesianos de estabilización son esencialmente modelos de demanda. Desde el lado de la oferta no llegan restricciones algunas. En los sencillos modelos keynesianos no se introduce explícitamente

precio alguno, puesto que se supone que todos los factores se hallan en una oferta infinitamente elástica. La producción (*output*) depende de la demanda suficiente.

No deseo menospreciar la importancia de tales modelos. Pero debe ponerse bien en claro que en las economías pequeñas, especialmente en las subdesarrolladas, la producción (*output*) depende de la capacidad de importar. Aunque es posible mantener operando por término imprevisible tales economías a través de importaciones de capital de magnitud suficiente, a menos que se aumente la productividad de la economía, tales importaciones son meramente un subsidio. Si se da la magnitud de las importaciones de capital, el crédito nacional en expansión no hará subir el nivel de los ingresos o del empleo a menos que el crédito se emplee de tal modo que incremente las importaciones disponibles de factores complementarios.

Esto quiere decir que el Banco Central tiene que ocuparse no tanto con los aspectos de su política relativos a la estabilización ni tan siquiera con aquellos que se refieren a la redistribución del ingreso sino que debe preocuparse primordialmente con los problemas de distribución y asignación de recursos. Esto es verdad también en lo que atañe a la política fiscal. De más está decir, si el Banco Central tiene éxito en la movilización, distribución y asignación de recursos para el crecimiento, le será posible estabilizar la economía y conseguirá también ponerse en una situación (y con él, la economía) en que pueda afectar cada vez con mayor eficacia la distribución del ingreso en cualquier forma política conveniente. Pero, fundamentalmente, la política debe estar orientada a afectar la distribución y asignación de recursos.

Estas consideraciones proveen alguna justificación para ciertos criterios relativos a empréstitos, criterios que pueden parecer restrictivos y estrechamente dominados por una mentalidad "bancaria". También pueden explicar por qué, hace más de un siglo, los bancos hablaban de requisitos de elegibilidad y asumían lo que hoy nos parece una perspectiva limitada de la economía. Pueden explicar por qué los economistas pensaron una vez —erróneamente, por cierto— que mientras Ud. preste con fines "productivos" la creación de crédito no surtirá un efecto inflacionista. Ahora bien, lejos de mí proponer que nos olvidemos de las lecciones de los últimos cien años o de las lecciones de la "revolución keynesiana" o que nos olvidemos de que la política monetaria y la política fiscal cumplen funciones de estabilización. Pero esto sólo significa que nosotros debemos ser más sutiles que nuestros antecesores cuando se trata de aplicar criterios de productividad a la política monetaria para el crecimiento.