

CAPITULO II

EL PROBLEMA DE LA INFLACION EN LA AMERICA LATINA

LA INFLACIÓN DURANTE LA GUERRA

Tuvo lugar en los países de América latina, una considerable elevación de precios durante la guerra. Se reflejan, aunque probablemente no en su forma más completa, en la elevación de los índices oficiales del costo de la vida que aparece en el siguiente cuadro ¹:

| <u>País</u> | <u>Porcentaje de aumento en el índice oficial del costo de la vida, de 1939 a 1944</u> |
|-----------------|--|
| Argentina..... | 10 |
| Uruguay..... | 22 |
| Venezuela..... | 31 |
| Colombia..... | 50 |
| Brasil..... | 70 |
| Perú..... | 73 |
| Costa Rica..... | 76 |
| Cuba..... | 83 |
| Paraguay..... | 89 |
| México..... | 100 |
| Ecuador..... | 123 |
| Chile..... | 126 |
| Nicaragua..... | 170 |
| Bolivia..... | 237 |

Fuente: "Monetary Developments in Latin America", *Federal Reserve Bulletin*, jun. de 1945. El cuadro no cubre a todos los países de América latina.

Puede verse que a excepción de Argentina, Uruguay y Venezuela, el costo de la vida, tal como ha sido medido por el índice oficial, se ha elevado de 1939 a 1944 en más de 50 por ciento; y en la mayoría de los países incluidos en el cuadro, en más de 70 por ciento. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente, los índices oficiales han probablemente subestimado la actual elevación de precios. En algunos casos, se basan en los precios topes, que están por debajo de los precios reales del mercado. Además,

¹ Probablemente en la actualidad esos índices han aumentado aún más.

los índices del costo de la vida se refieren frecuentemente sólo a una región importante del país y, por lo tanto, en vista de las grandes diferencias inter-regionales de precios en los países de América latina, pueden muy bien no representar las fluctuaciones de los precios en todo el país.

Debe añadirse, para los efectos de una comparación, que en Estados Unidos y Canadá el costo de la vida se elevó de 1939 a 1944, en 26 y 17 por ciento, respectivamente.

La característica del proceso de elevación de precios, es similar en muchos de los países de América latina.

Se inició después de 1940, con una elevación de los ingresos que fué resultado principalmente de un mayor valor de las exportaciones, mientras que el volumen de las importaciones, no solamente no aumentó, sino más bien, decreció. La discrepancia resultante entre la demanda y la oferta, no fué cubierta por un aumento correspondiente de la producción doméstica. El desequilibrio entre la demanda y la oferta eleva los precios. Esto conduce a un aumento de los ingresos o de la renta, que, a su vez, causa mayor elevación de precios y así sucesivamente. El resultado es una espiral inflacionista.

Pero este aspecto general de la inflación en América latina no ofrece, sin embargo, una visión clara del proceso, que a continuación se describe con ciertos detalles.

*

* *

El aumento primario en los ingresos fué causado, en gran extensión, como se ha dicho, por el aumento de la demanda extranjera de productos latinoamericanos, motivado principalmente por el aumento de la demanda general en los Estados Unidos y la clausura de las fuentes competidoras de abastecimientos. Los precios del café, el azúcar y el arroz sufrieron un fuerte aumento y se reflejó no solamente en las utilidades, sino también—por lo menos en algunas regiones—en la elevación de los salarios de los obreros agrícolas y de los ingresos de los aparceros. Hubo también un aumento considerable en el volumen de las exportaciones de azúcar, arroz y estaño, que dieron como resultado un aumento del empleo. Además, el volumen de las exportaciones y de los precios de legumbres frescas (de México a los Estados Unidos y de Costa Rica a la Zona del Canal) mostró también un aumento considerable. Igual sucedió en América latina con la producción y precios del caucho (*cryptostagia*), abacá (fibra de manila), chinchona (quinina), henequén y otros.

Otro factor significativo que ha contribuido a este principal aumento del empleo y de la renta han sido las obras públicas. Los Estados Unidos emprendieron y financiaron algunas de ellas, como la construcción de la Carretera Panamericana (hoy Carretera Roosevelt—que afectó la situación en Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y el ensanche de la base estratégica de Cuba. Otras, la mayoría con un carácter de obras de fomento, las iniciaron (o prepararon) organismos oficiales o públicos de cierto número de países de América latina y fueron financiados por créditos internos y externos (factor de singular importancia en Chile).

El aumento de la renta causado por los factores enumerados anteriormente, creó una presión sobre la demanda en el mercado doméstico. Sin embargo, hubo al mismo tiempo una *baja* de los artículos de importación.

Para dar una idea de la extensión de esta baja, pueden compararse las cifras de importación de los países de América latina en 1939 y en 1943. El volumen de estas importaciones (es decir, el valor reajustado aproximadamente al aumento de los precios de importación) muestra de 1939 a 1943, una baja de los pedidos de 25 por ciento (y de 20 por ciento si se excluye la Argentina)¹, fué causada por una escasez mundial de barcos y de varios artículos de importación. En 1944, las importaciones de los países de América latina mejoraron, pero su volumen era todavía alrededor del 15 por ciento más bajo que el nivel de 1939 (si se excluye nuevamente a la Argentina, sería probablemente más bajo aún, pero no mucho menor que el nivel de 1939).

El aumento inicial de la demanda, descrito anteriormente, combinado con la baja de los artículos de importación, creó un desequilibrio que ha sido la base del proceso de inflación. Sin embargo; no es éste el final de la historia. Ni la producción industrial ni la producción de artículos alimenticios para el mercado doméstico han quedado estacionarias, sino que han mostrado, en muchos de los países de América latina, un aumento significativo. Puede preguntarse: ¿por qué esta oferta adicional no ha podido cerrar la brecha inflacionista?

Debe recordarse que la producción adicional genera ingresos, parte de los cuales se gastan en artículos de consumo. Así pues, parte

¹ Se dan las cifras relativas a los países de América latina, con exclusión de la Argentina, debido a las siguientes razones: Argentina fué el país que tuvo mayores importaciones en 1939 y el volumen de estas importaciones ha mostrado la baja más marcada desde 1939 a 1944. Al mismo tiempo, el aumento en el costo de la vida fué relativamente lento (sin embargo, la cifra que aparece en el cuadro no refleja probablemente la verdadera situación; en todo caso, el índice oficial de los precios al por mayor de los productos industriales muestra considerable aumento). En estas circunstancias, el porcentaje de la baja en el volumen de importaciones, excluyendo a la Argentina, es significativo para el análisis de la inflación en América latina.

del valor de la oferta adicional tiene como contrapartida una demanda adicional. Actualmente, en América latina el porcentaje de los ingresos adicionales gastado en artículos de consumo es probablemente muy alto, mucho más alto que en países como Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá (hay dos razones: en primer lugar, es mucho menos lo que se deduce de los ingresos por impuestos a la renta o a las utilidades o beneficios; en segundo lugar, el porcentaje de ahorro es probablemente mucho más bajo). Además, el aumento de la producción fué asociado probablemente a alguna forma de inversión adicional, adoptando la figura de un capital fijo o de un capital de circulación. Como consecuencia, gran parte de la oferta adicional fué neutralizada por la demanda adicional que generó; o, para decirlo en otras palabras, el *excedente* de la oferta sobre la demanda, creado por el aumento de la producción manufacturera y alimenticia (y disponible para cerrar la brecha inflacionista inicial) fué probablemente pequeño, en relación con esta producción. Esto explica porqué aun un alza significativa de la producción para el mercado doméstico, fué incapaz de dominar el principal desequilibrio entre la oferta y la demanda. Porque de haber ello sucedido, el aumento de la producción de artículos industriales y alimenticios hubiera sido mucho más alto todavía y hubiera creado un excedente adicional de la oferta, paralelo a la demanda adicional, que hubiera sido adecuado para cerrar la brecha inflacionista primaria.

La falta de balance entre la oferta y la demanda existió no solamente respecto a los artículos en general, sino también respecto a los alimentos en particular. El aumento en la demanda de alimentos, resultante tanto del aumento primario de los ingresos causado por una mayor exportación y obras públicas como del aumento secundario en los ingresos resultante de un aumento de la producción manufacturera, no fué cubierto, a los precios existentes, por el aumento de la producción alimenticia para el mercado doméstico. Además, el aumento de la producción alimenticia generó mayores ingresos en la agricultura y, por lo tanto, parte de la producción alimenticia adicional fué consumida por los propios agricultores y trabajadores agrícolas. Y tomando en cuenta el hecho de que en América latina estas clases están permanentemente desnutridas, su demanda adicional de artículos alimenticios no es probablemente pequeña, en relación con los abastecimientos adicionales que producen.

Como se ha indicado anteriormente, era necesario, para prevenir la inflación, un mayor aumento de la producción agrícola e industrial para el mercado doméstico que el que tuvo lugar en América latina. Ha habido muchos obstáculos para que ese aumento tuviera un

carácter permanente. En general, es muy difícil lograr un rápido aumento de la producción agrícola y estas dificultades se agravan en América latina por el bajo nivel de la técnica agrícola, asociado frecuentemente a un carácter semifeudal de la agricultura.¹ Es cierto que en varias cosechas el aumento fué muy considerable; pero este aumento de la producción fué destinado principalmente a la exportación y no al mercado doméstico. Aun cuando estos productos hubieran sido esenciales para el mercado doméstico, el alto volumen de las exportaciones impidió frecuentemente un aumento adecuado de los abastecimientos para el mercado interno (por ejemplo, la exportación de arroz del Ecuador y México, cuya reducción hubiera detenido el aumento del precio; la utilización de azúcar en México para la producción de alcohol y bebidas gaseosas de exportación, etc.). Otra y muy importante dificultad para aumentar la producción alimenticia en forma suficiente para el mercado doméstico, fué el deficiente desarrollo del sistema de transportes. Esto contribuyó igualmente a una gran diferencia regional en los precios.

El aumento de la producción manufacturera fué limitado, principalmente, por una escasez de ciertas materias primas importadas (inclusive combustible), por una escasez de ciertas categorías de trabajadores y, lo que es quizás más importante, por la limitada capacidad productiva del equipo industrial. En muchos casos la importación inadecuada de maquinarias, etc., no solamente evitó que aumentara la inversión de capitales en maquinarias, sino interfirió seriamente en el reemplazo normal de la maquinaria usada y en las fábricas. Lo último dió por resultado una baja de la productividad de la mano de obra y redujo, por lo tanto, la producción manufacturera y los abastecimientos de artículos manufacturados, para el mercado doméstico.

Es pues, fácil ver porqué la brecha inflacionista inicial resultante del aumento en el volumen y en los precios de los productos de exportación y de la baja en el volumen de importaciones, no pudo ser cubierta por el aumento de la producción agrícola² e industrial para el mercado doméstico.

¹ Sin embargo, en la Argentina ha habido un considerable aumento de productos lácteos. Este fué uno de los factores que contuvieron el alza de los precios de los productos alimenticios en ese país. Otro factor fué la baja de las exportaciones de trigo y maiz (a fin de prevenir una drástica baja en los precios, el Gobierno adquirió grano a precios fijos y lo utilizó como combustible). Por otra parte, el precio de la carne, cuya posición productiva no era satisfactoria, aumentó considerablemente. Esto pudo evitarse si se hubiera puesto en operación un sistema de racionamiento.

² Debe decirse que, en todos los casos, el aumento de los precios de los productos agrícolas fué necesario, a fin de ofrecer un incentivo al aumento de la producción agrícola. Sin embargo, este problema pudo haberse resuelto mediante subsidios a los productores agrícolas, como se hizo en el Reino Unido.

El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda, a precios determinados, creó una tendencia permanente de elevación de precios (inclusive de precios de artículos alimenticios). El aumento en los precios causó un aumento en la renta de los productores (inclusive los agrícolas) aunque no tan pronto y no en todos los casos—y fué seguido por un aumento de sueldos y salarios. Este aumento en la renta determinó nuevamente el alza de precios, y así sucesivamente.

Al continuar la inflación, se agravó por la especulación que creó precios más altos. El ocultamiento de artículos de todas clases tuvo lugar en larga escala y redujo, por lo tanto, las existencias disponibles. Esto aceleró, a su vez, la tendencia alcista de los precios.

Hay que comparar, ahora, la dinámica de los precios en América latina, por una parte, y la de Estados Unidos y Canadá, por la otra. Hay dos diferencias significativas en la tendencia de los precios entre estos dos grupos de naciones: 1) el aumento de los precios durante la guerra, en Estados Unidos y Canadá, fué menor que en muchos de los países de América latina¹; 2) lo que es quizás más importante, después del aumento inicial de precios, tanto Estados Unidos como Canadá lograron una estabilización aproximada de los precios, mientras que en los países de América latina, los precios continuaron subiendo. Así pues, al contrario de lo que sucedió en América latina, Estados Unidos y Canadá pudieron solucionar, en cierta forma, el problema de la inflación, aunque estaban empeñados en un estuendo esfuerzo de guerra. Entonces, ¿cuáles fueron las razones para esta divergencia de evolución?

En primer lugar, a pesar del esfuerzo de guerra, los Estados Unidos y Canadá pudieron aumentar los abastecimientos de gran número de artículos en tal forma que, a pesar del gran aumento de la demanda, la escasez de artículos a los precios existentes no fué muy aguda y esto hizo posible un efectivo control de precios de los artículos indicados. Este éxito en fijar un equilibrio tolerable entre la oferta y la demanda de muchos artículos, fué debido principalmente: *a*) a la restricción de la demanda mediante un aumento de los impuestos a la renta y a las utilidades, lo que no desempeñó un papel importante en América latina; *b*) al hecho de que en países como Estados Unidos y Canadá, la oferta adicional no fué compensada, en forma tan amplia, por la demanda resultante del aumento de los ingresos que este generó.²

En segundo lugar, en cuanto *había* escasez de artículos, el control de precios en los Estados Unidos y Canadá fué reforzado por el racionamiento, lográndose de este modo la equivalencia entre la

¹ Véase pág. 65.

² Véase pág. 67.

oferta y la demanda. Los países de América latina no desarrollaron, en general, ningún sistema efectivo de racionamiento de artículos esenciales y esto hizo imposible que pudiera reforzarse el control de precios de artículos cuyas existencias no eran abundantes.

Se deduce directamente de esta comparación que la inflación en América latina no pudo ser efectivamente contrarrestada debido al poco uso que se hizo de dos medios para restringir la demanda: impuestos a la renta o a las utilidades y el racionamiento. Los sistemas de impuestos anteriores a la guerra en América latina estaban en general basados, principalmente, en impuestos indirectos (impuestos al consumo, derechos de importación y exportación). Durante la guerra se aumentaron los viejos impuestos sobre las utilidades o sobre las rentas más altas y en algunos países se introdujeron nuevas formas de imposición, pero en general, los impuestos sobre las rentas más altas no desempeñaron ningún papel importante para restringir la demanda y reducir así la presión sobre el mercado. Sin embargo, debe notarse que aun si éste hubiera sido el caso, no hubiera resuelto, por sí solo, el problema de la discrepancia entre la oferta y la demanda de artículos para consumo en masa. Se necesita un formidable sistema de impuestos a la renta para obligar a los grupos de rentas más altas a que reduzcan su consumo de artículos alimenticios. Un sistema de impuesto progresivo a la renta puede desempeñar *alguna* parte en prevenir el aumento de los precios en relación con los sueldos y salarios, pero la experiencia de los países beligerantes muestra que el problema de la inflación de precios de los artículos en escasa existencia no puede abordarse sin el control de precios reforzado por el racionamiento. A fin de evitar una elevación de los precios en relación con los salarios, que es el principal móvil de la inflación acumulativa, no es suficiente reducir la demanda resultante de los altos ingresos en general, por medio de impuesto a la renta; es necesario restringir esa demanda de artículos específicos de primera necesidad (o grupos de artículos), racionando al consumidor. Si se produce aguda escasez de determinados artículos de primera necesidad, es decir, si la demanda excede considerablemente a la oferta a los precios vigentes, el control de precios no puede ser efectivo, a menos que lo refuerce el racionamiento. Este fué el caso en América latina, en donde el racionamiento del consumidor funcionó solamente en muy pocos lugares. (Por ejemplo, en el Perú, los artículos alimenticios se vendieron a bajo precio en "estanquillos" del gobierno, pero estas ventas sólo pudieron satisfacer a una fracción de la demanda general. Únicamente parte de las personas que hacían "cola" durante varias horas pudieron aprovechar esta fuente. En Brasil, se introdujo hace algún tiempo el racionamiento, por cupones, de carne y azúcar y el racionamiento

de leche y mantequilla). Pero debe tenerse en cuenta que las dificultades administrativas del racionamiento en América latina son mucho más formidables que en países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Sobre este problema, hay más referencias al tratar de los remedios contra la inflación.¹

EL PROBLEMA DE LA INFLACIÓN EN LA POSTGUERRA

Puede quizás decirse que el problema de la inflación en América latina cesará pronto de ser urgente, como resultado del juego libre de las fuerzas económicas y, por lo tanto, que no serán necesarios remedios especiales contra la inflación, en un futuro próximo. Y como estos remedios exigirán un gran esfuerzo de organización, puede considerarse tal vez que lo mejor sería dejar la situación tal como está. Las siguientes razones pueden apoyar este punto de vista. Al terminar la guerra, tanto el volumen como los precios de las exportaciones bajarán gradualmente. Hay más, los obstáculos para aumentar las importaciones, tales como la escasez de tonelaje y la escasez mundial de algunos artículos de primera necesidad, se eliminarán gradualmente. De este modo, la brecha primaria de la inflación se cerrará también gradualmente y el sistema podrá lograr así un equilibrio entre la oferta y la demanda a precios que conducirán a una "normal" relación de costos, particularmente de salarios. Esto sucederá, ya sea mediante una baja de los precios o mediante un aumento de los salarios. El nivel de precios que emergerá de este proceso podrá, naturalmente, ser muy alto en relación con los precios en otros países; desde el punto de vista del comercio internacional. La situación requerirá entonces, una devaluación de la moneda o un aumento de los derechos aduaneros, o el otorgamiento de algunos subsidios a la exportación.

Sin embargo, debe hacerse notar que este reajuste tomará quizás mucho tiempo. La exportación de muchos artículos de América latina continuará siendo alta debido: a) a la rehabilitación y reconstrucción de la demanda mundial (aunque su extensión dependerá principalmente del volumen de los empréstitos extranjeros a los países devastados); b) al largo plazo que se necesitará para la restauración de las fuentes de competencia en el Lejano Oriente.

¹ Debe señalarse que, a pesar de un racionamiento global, habrá todavía una tendencia alcista de los precios en América latina como resultado del aumento de los costos de artículos de primera necesidad importados. Pero: a) en general los precios de artículos de primera necesidad importados, han aumentado mucho más que su precio de compra y, esto puede evitarse mediante el racionamiento; b) el aumento de los precios de los artículos importados de primera necesidad tendrán sólo una influencia limitada sobre el nivel general de precios; c) podría evitarse esta influencia mediante subsidios, siempre y cuando la oferta y la demanda sean balanceadas por el racionamiento.

Al mismo tiempo, las importaciones aumentarán sólo lentamente, debido a la continuación de la escasez mundial de algunos artículos y de barcos causada por el proceso de rehabilitación y reconstrucción.

Pero aparte de estos factores "externos", puede haber un peligro de inflación en América latina en el período de postguerra. Dos factores pueden entrar en consideración.

En primer lugar, hay en América latina, lo mismo que en muchos otros países, una considerable demanda "pendiente". Muchas personas, principalmente las de los grupos de elevados ingresos, acumularon durante la guerra reservas líquidas que intentan invertir en artículos de consumo, cuando éstos se hallen en gran abundancia y sus precios sean más bajos. Si esta demanda la cubren las importaciones adicionales financiadas con las reservas de oro o de dólares acumulados durante la guerra, esta demanda "pendiente" no ejercerá una presión inflacionista. Sin embargo, si la reserva de oro y dólares se utiliza totalmente para reemplazar el equipo, lo que no pudo hacerse durante la guerra, y para la industrialización, etc., o se conserva para futuras contingencias, la demanda "pendiente" por artículos de consumo puede ejercer una presión inflacionista.

En segundo lugar, como las exportaciones tienden a declinar, los países de América latina, que están deseosos de mantener el presente nivel de empleo, se empeñarán en desarrollar la agricultura y la industria, para que produzcan para el mercado doméstico, a fin de absorber el número de trabajadores provenientes de la producción minera y agrícola de exportación.¹

Es cierto que la maquinaria, etc., para nuevos establecimientos (y para aumentar o modernizar los antiguos) sería importada, en su mayoría, del extranjero y que se utilizaría, para este propósito, las reservas de oro y dólares o los empréstitos en el extranjero. Pero gran parte de la inversión—especialmente para agricultura, transporte y vivienda—se realizará por medio de recursos domésticos (construcciones, irrigación, carreteras, etc.). Los trabajadores que

¹ En su 27a. Reunión (París, 1945) la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa al mantenimiento del empleo total durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales, una de cuyas cláusulas (párrafo 95) dice lo siguiente:

Para evitar el desempleo en los países agrícolas y productores de materias primas, como consecuencia de la reducción o la terminación repentina de contratos estipulados por los mismos con otros miembros de las Naciones Unidas, para el suministro de materias primas destinadas a fines de guerra, deberían tomarse en cuenta conjuntamente, por los miembros interesados, las medidas necesarias para garantizar que la reducción o la terminación de dichos contratos produzca la menor perturbación posible, con inclusión de medidas que faciliten la transferencia de recursos a otros tipos de producción . . .

tengan que abandonar la producción de artículos de exportación, encontrarán inicialmente empleo en este proceso de inversión y serán absorbidos por nuevas industrias, cuando termine el programa de inversión. Por lo tanto, en el período intermedio aumentarán los ingresos que no tendrán su contrapartida en la producción de artículos de consumo y, en consecuencia, la situación será similar a la que existió durante la guerra. Esto quizás no conduzca a una presión inflacionista si se aumentan, correspondientemente, las importaciones, es decir, si las reservas de oro y dólares o el dinero proveniente de los empréstitos extranjeros, se usan no únicamente para importaciones de maquinaria, sino también para importar artículos de consumo a fin de satisfacer la demanda surgida del aumento de los ingresos motivado por los proyectos de inversión. Mas con el objeto de acelerar el proceso de la industrialización y de desarrollar otros recursos, los gobiernos podrían invertir los fondos en divisa extranjera que poseyeran, exclusivamente para adquirir equipo capital. Si este fuere el caso, la inversión interna podría causar una presión inflacionista que tendría que resolverse por contramedidas adecuadas. Debe insistirse en que si la inversión basada en recursos domésticos es baja, surgirá el peligro no de la inflación sino de la depresión y la desocupación.

Se verá pues que si, en el período de la postguerra, se produce una situación con tendencia inflacionista en América latina y cuál será su grado, dependerá, en gran parte, de la política gubernamental. Mientras más elevada sea la inversión de capitales basada en recursos domésticos (es decir, la totalidad de la inversión menos las importaciones de artículos de inversión) y mientras más baja sea—a un nivel dado de exportaciones—la importación de artículos de consumo mayor será el peligro de inflación. Un alto tipo de inversión de capitales basados en recursos domésticos combinado con una importación relativamente baja de artículos de consumo, puede causar una fuerte tendencia inflacionista que tendría que ser contrarrestada por una política apropiada de control y de impuestos. Se deduce directamente que, si se desea evitar la inflación y las penalidades resultantes para las grandes masas de la población, los gobiernos deben basar su política de inversión e importaciones, en su voluntad y habilidad para introducir medidas anti-inflacionistas.

REMEDIOS CONTRA LA INFLACIÓN

Se verá fácilmente ahora que los remedios más simples contra la inflación son importaciones adecuadas de artículos de inversión y de consumo. A cierto nivel y con una conveniente estructura de

importaciones, el volumen de los abastecimientos será tal, que no podrá desarrollarse una presión inflacionista. Sin embargo, se deduce del párrafo anterior que hay dos razones por las cuales no será éste el caso en los países de América latina, durante la postguerra: 1) los obstáculos para asegurar una adecuada importación de ciertos tipos de artículos, continuarán por algún tiempo; 2) los países de América latina desearán invertir sus reservas de oro y de divisa extranjera y el dinero que provenga de empréstitos extranjeros, principalmente en artículos de inversión, a fin de apresurar el desarrollo de la agricultura, de la industria y del transporte y, por lo tanto, no desearán importar artículos de consumo en cantidades adecuadas para satisfacer la demanda, a los precios existentes. Es por lo tanto importante discutir los métodos de evitar la inflación, por medidas internas consistentes en un control y una política de impuestos, control y política que sean apropiados.

Como se ha indicado anteriormente¹, el método más importante de contrarrestar una aguda inflación, es el control de precios reforzado por el racionamiento de artículos de primera necesidad, en escasa existencia. Sin embargo, será mucho más difícil organizar el racionamiento en América latina que en países como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. En primer lugar, los gobiernos tendrán dificultades para asegurar que los abastecimientos producidos en el país vayan enteramente al sistema de racionamiento. La razón es que la organización del comercio al por mayor es primitiva y, por lo tanto, muy difícil de controlar. Y debe recordarse que poner bajo control los artículos alimenticios producidos en el país, es un propósito difícil, aun en países como Estados Unidos, en donde se desarrolló durante la guerra un apreciable mercado negro de carne. Además, en muchos casos, lo inadecuado del transporte hará más difícil asegurar una distribución equitativa de abastecimientos a través de todo el país. En segundo lugar, la administración del racionamiento de los consumidores, en sí misma—es decir, controlar el mercado minorista—sería difícil, debido al poco volumen y al carácter primitivo de muchos establecimientos al por menor. Los mercados locales desempeñan un papel importante en el comercio minorista en América latina, en toda clase de artículos.

En vista de estas consideraciones, un sistema efectivo de racionamiento global en América latina necesitaría las medidas siguientes: 1) una nacionalización parcial del comercio mayorista; 2) control de los transportes para combatir el mercado negro; 3) un gran esfuerzo administrativo para controlar el mercado minorista, esfuerzo al que debe asociarse a representantes de los consumidores para que presten su ayuda. Si estas medidas de largo alcance no se

¹ Véase pág. 73.

adoptan, es dudoso que el racionamiento de los consumidores funcione apropiadamente, aunque en un período de aguda escasez es preferible aún un racionamiento defectuoso que la falta de racionamiento.¹

Pero si no se pone en operación un racionamiento, la lucha contra una aguda tendencia inflacionista resulta muy difícil. Sin embargo, otras medidas contra la inflación—tales como aumentar el abastecimiento de artículos esenciales a expensas de los artículos de lujo y crear impuestos a los beneficios o utilidades y a los altos salarios—serían inadecuadas para enfrentarse a cualquier grado de presión inflacionista. Si no hay racionamiento, es evidente que las importaciones de artículos de consumo necesarios para prevenir la inflación, deben ser mayores que bajo un sistema rígido anti-inflacionista que incluya el racionamiento. Pero el funcionamiento de las demás contramedidas mencionadas anteriormente, hará posible controlar efectivamente los precios, a un más bajo nivel de importaciones que lo que sería necesario, si estas contramedidas no se adoptaran.

Una de estas contramedidas es aumentar los abastecimientos de artículos esenciales, a expensas de los artículos de lujo o de semilujo. Esto induce a la presión inflacionista a dirigirse hacia el sector de artículos no esenciales y ayuda a estabilizar el precio de los artículos esenciales. Una medida con este propósito, que implica comparativamente pequeñas dificultades administrativas, es el control de importaciones y exportaciones. La estructura de las importaciones de artículos de consumo sería determinada de tal modo, que pudiera mantener lo más bajo posible el relativo intercambio de artículos de lujo (en su más amplio sentido) y aumentar, así, el relativo intercambio de artículos esenciales. Al mismo tiempo, tendría que prohibirse la exportación de artículos de consumo esenciales que sean escasos. Esto reduciría la cantidad de dinero disponible para pagar las importaciones, pero con adecuados planes para estas últimas, podría significar un aumento en las existencias de artículos esenciales, a excepción de los artículos no esenciales.

Un principio similar puede aplicarse a la manufactura de artículos de consumo. Esto implicaría, por supuesto, un problema administrativo mucho más difícil. La producción de las firmas manufactureras de artículos de consumo, por lo menos las que tengan mayores unidades, tendrían que controlarse de tal manera, que se garantizara que una gran proporción de esos artículos, fuera dedicada a artículos de consumo en masa. El modelo podría ser similar al

¹ Es interesante hacer notar que en algunas regiones de la India, el racionamiento de cereales, mantequilla, azúcar, kerosina y vestidos, tuvo éxito para garantizar a la población pobre abastecimientos mínimos de estos artículos de primera necesidad a precios razonables.

sistema de los artículos de utilidad (*utility goods*) que se desarrolló durante la guerra en la Gran Bretaña, o al sistema referente a la producción de artículos textiles, que estuvo funcionando en el Brasil. Además de asegurar la producción de artículos de consumo en masa, tales sistemas causan un ahorro de mano de obra, porque motivan una reducción del número de tipos, una simplificación del dibujo y una concentración de dibujos.

Debe notarse que como resultado de organizar el comercio extranjero y la producción doméstica para aumentar, en la medida que sea posible, las existencias de artículos de consumo en masa, los artículos de lujo (o aun los de semilujo) estarían con existencias muy escasas y esto aumentaría sus precios. Podrían prevenirse las utilidades anormales sobre tales artículos, creando impuestos sobre los artículos en cuestión, con el propósito de absorber la diferencia entre los "precios de escasez" y el "nivel normal de precios"; fijado a base de los costos.

Es también necesario considerar algunas medidas anti-inflacionistas que tienden a restringir la demanda. Una de estas medidas podría ser los impuestos sobre la renta y los altos salarios. Esto reduciría el poder adquisitivo de los grupos de rentas más altas y, por lo tanto, restringiría su demanda de artículos de consumo. Es particularmente importante si se junta con medidas para aumentar el abastecimiento de artículos esenciales, como se ha descrito anteriormente. Estas medidas harían escasos a los artículos de lujo (y aun a los de semilujo) y, por lo tanto, aumentarían fuertemente sus precios. El aumento del impuesto a la renta podría contrarrestar el aumento de los precios de artículos "no esenciales" que, hasta cierta medida, también los consume la población más pobre. Sin embargo, el aumento de los precios de artículos no esenciales induciría a la población más rica a gastar más en artículos de consumo en masa. Esta presión del impuesto a la renta podría prevenir estas actividades, en cierta medida, pero para que así suceda es necesario que los impuestos sean extremadamente altos.

*

* * *

Pueden añadirse algunas pocas palabras más acerca del control de las inversiones y los precios de los artículos de inversión. El volumen total de las inversiones y los principales rasgos de su estructura, lo decidirán, probablemente, los gobiernos. Es importante que las inversiones que, como se deduce de lo anteriormente dicho, se llevarían a cabo a expensas del consumo, sirvan realmente para fomentar los recursos del país, de un modo razonable. A fin

de lograr este objetivo, todos los proyectos de amplia inversión privada (incluyendo las casas residenciales) tienen que ser autorizados y debe darse la autorización únicamente si el proyecto en cuestión se considera útil, desde el punto de vista del plan general de inversiones. Estas autorizaciones, los proyectos de inversión de los gobiernos y el anticipado volumen de menor adquisición de artículos de inversión, podrían balancear la existencia de los artículos de inversión importados y los producidos dentro del país, sobre lo que se basa el plan. Sería pues posible satisfacer la demanda de artículos de inversión, a precios controlados. Dos casos pueden surgir. En primer lugar, puede haber demasiados proyectos útiles de inversión privada comparados con la existencia disponible de artículos de inversión. Podría realizarse un ajuste de dos maneras: ya sea considerando como de menor urgencia algunos proyectos que haya planeado el gobierno y deteniendo, por lo tanto, su ejecución, o ya sea cancelando algunos proyectos privados de menor urgencia. En segundo lugar, puede suceder que se sómetan menos proyectos de inversión privada de cierto tipo, que lo que se considera conveniente dentro del propio campo de actividades de la industria privada, como por ejemplo, en la manufactura o en la construcción de casas residenciales. En tal caso, las autoridades públicas podrían cerrar la brecha, iniciando nuevas fábricas o construyendo viviendas.

EL PROBLEMA DEL AUMENTO DE LOS SALARIOS

Combatir la inflación por los métodos que se han discutido anteriormente, conduce a la restauración de la relación normal entre salarios y precios. Esta tendrá lugar, ya sea como resultado de las reducciones de los precios de los artículos que tengan escasa existencia, ya sea aumentando los salarios, especialmente aquellos salarios que quedaron fuertemente rezagados de los precios, durante la inflación de guerra. Sin embargo, podrá haber aún otras razones para aumentar los salarios, además de la liquidación de la herencia inflacionaria.

Parece probable que la presión de la industrialización de la economía de América latina, que tendrá lugar en el período de postguerra, será acompañada por una fuerte presión para aumentar los salarios. Habrá varias razones para que esto suceda. Algunos tipos de trabajadores serán escasos. Los sindicatos en las industrias en que se han establecido, crecerán en número de miembros y en fuerza. Los sindicatos penetrarán también en industrias en las que antes no habían puesto el pie y en las que los salarios hayan sido más bajos, comparados con los de los trabajadores organizados. Es pues, importante discutir brevemente las repercusiones que los

aumentos de salarios tendrán en un sistema en que las medidas descritas anteriormente hayan liquidado la inflación.

¿ Es posible mantener la estabilidad de los precios por el control de precios frente al aumento de salarios? Surgen dos problemas: a) la demanda puede ejercer una presión sobre los precios de artículos esenciales de consumo; b) el margen de utilidades, esto es, las utilidades por unidad de producción, tendrá que reducirse, si se estabilizan los precios mediante el control de precios.

En lo que se refiere al primer problema, una desviación de las utilidades hacia los salarios aumentaría evidentemente la demanda de artículos de consumo. Si funciona el racionamiento de artículos esenciales, podrá controlarse la situación. En la medida en que los trabajadores en cuestión vayan utilizando totalmente sus raciones, la ganancia adicional se gastaría sólo, relativamente, en artículos o servicios no esenciales o se ahorraría. El mayor uso de las raciones por los trabajadores, que no estaban en situación de usarlos totalmente antes del aumento de salarios, aumentaría en alguna forma la demanda de artículos esenciales; pero el aumento de la demanda debería balancearse con los abastecimientos, reduciendo en alguna forma las raciones. Si no funciona el racionamiento, el aumento de salarios necesitará mayor importación de artículos esenciales de consumo, que lo que de otro modo podría ser necesario.

A este respecto, la desviación de las utilidades a los salarios, en el caso de compañías extranjeras, merece especial atención. La reducción de las utilidades aumentaría *pro tanto* la balanza de pagos en cuenta corriente. Como resultado, podrá disponerse de una mayor suma correspondiente para importar artículos de consumo, a fin de afrontar la mayor demanda que surge de los aumentos de salarios. Puede objetarse que parte de las utilidades podrían invertirse y que el aumento de salarios podría, por lo tanto, reducir la inversión de capital extranjero. Sin embargo, debe recordarse que la inversión directa del capital extranjero en América latina se caracteriza, en general, por un alto retorno, considerando que es conveniente que el desarrollo de América latina debería basarse sobre empréstitos extranjeros de tipo bajo.¹

¹ Véase el siguiente extracto de la resolución relativa al mantenimiento del empleo total durante el período de la rehabilitación y reconversión industriales, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 27a. Reunión (París, 1945):

Deberían tomarse medidas para hacer frente a las necesidades de importación de los países agrícolas y productores de materias primas, y más particularmente a su demanda de mercancías esenciales, que sean necesarias para permitirles desarrollar sus recursos industriales y agrícolas, en la mayor medida posible.

Con objeto de facilitar la provisión de fondos para el pago de dichas importaciones, deberían concederse préstamos a largo plazo y a bajo interés, sea directamente por los países que puedan hacerlo, sea por mediación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Debe añadirse que el problema de la presión sobre los precios de artículos esenciales no surgirá, si la productividad de la mano de obra, en un año dado, aumenta proporcionalmente a las tarifas de salarios, porque entonces no habría desviación de las utilidades a los salarios: el costo salarial por unidad de producción se estabilizaría y con precios estabilizados, la utilidad por unidad de producción se estabilizaría también.¹

Debe considerarse en seguida del problema de la reducción del margen de utilidades, esto es, utilidades por unidad de producción. Se deduce del párrafo anterior que este problema (como el problema de la presión sobre los precios de artículos esenciales) no surge, si la productividad de la mano de obra, en un año dado, aumenta proporcionalmente a las tarifas de salarios.

Si, sin embargo, las tarifas de salarios aumentan más que la productividad, y los precios se mantienen estabilizados mediante el control de precios, el margen de utilidades se reduciría, si los precios se mantienen estabilizados.² Sin embargo, en donde el margen de utilidades sea alto—y este es el caso frecuente en la agricultura y la industria de América latina—cabría todavía suficientemente un aumento sustancial de salarios. Aun en las industrias en que el margen de utilidades sea relativamente bajo, los precios pueden mantenerse constantes, a despecho del aumento de salarios, mediante subsidios que puedan balancear, en favor de las firmas interesadas, el aumento del costo debido al aumento de los salarios.³ Si los subsidios son financiados por el impuesto a la renta, serán pagados, en último lugar, por el *pool* de las utilidades (y altos salarios).

Puede objetarse que una desviación de las utilidades a los salarios, que tiene lugar como resultado del aumento de salarios, afectará desfavorablemente a la inversión privada. Sin embargo, dos factores deben tomarse en consideración:

1) El proceso del desarrollo económico, que presupone un alto volumen de capitales de inversión, contribuirá a una mayor estabilidad en el empleo y en los ingresos, que en el pasado. Si las exportaciones decaen, los trabajadores que salen del empleo serán empleados como resultado del aumento del plan de inversiones; o encontrarán empleos en industrias de artículos de consumo, si tales industrias están en situación de aumentar su producción (surgiera una demanda adicional de artículos de consumo si se cortan las importaciones

¹ Este es el caso si el término medio por unidad de producción es estable; si baja, la utilidad neta por unidad de producción aumenta.

² A menos que el término medio por unidad de producción baje (véase nota precedente).

³ En el caso de artículos sujetos a impuestos indirectos (en particular artículos de consumo) pueden reducirse estos impuestos en lugar de pagarse subsidios.

como resultado de la baja de las exportaciones, a fin de balancear la afluencia y salida de divisa extranjera). Además, como el proceso de industrialización marcha hacia adelante, la economía de América latina depende cada vez menos de las condiciones del comercio extranjero. La mayor estabilidad del empleo, de los ingresos y de los precios, comparada con el pasado, y la expansión del mercado doméstico, reducirá considerablemente el riesgo de la inversión privada en América latina y esto contrarrestará los efectos de la reducción de las utilidades.

2) Si la inversión privada tiende a bajar como resultado del corte del margen de utilidades, no se necesitará trastornar el plan de inversiones. En todo caso, será probablemente necesario que los gobiernos de América latina intervengan, en muchos casos, en la esfera normal de la inversión privada, a fin de asegurar la ejecución del plan de inversiones. Y como se ha dicho anteriormente, si no hay una inversión privada adecuada de cierto tipo, las autoridades públicas tendrán que cerrar la brecha, ellas mismas, estableciendo fábricas, construyendo casas, etc., etc.

Como consecuencia de lo anteriormente dicho, será posible aumentar los salarios, sin trastornar la estabilidad del sistema de control de precios, pero esto requerirá mayor importación de artículos de consumo del que de otro modo sería necesario.
