

LOS PROBLEMAS ECONOMICOS ANTE EL NUEVO PRESIDENTE*

MOHINDER S. BHATIA**

EL propósito de este trabajo es señalar y analizar algunos de los principales problemas económicos a que se enfrenta el nuevo Presidente de los Estados Unidos, quien tomará posesión de su cargo el 20 de enero de 1961. El trabajo está preparado con la intención de ayudar a una mejor comprensión de los problemas que surgen de las condiciones económicas nacionales e internacionales. Aunque en algunas partes se sugieran políticas y medidas aconsejables para bregar con los problemas, no se pretende presentar un programa de acción para el nuevo Presidente.

Los problemas económicos a que se tiene que enfrentar el administrador de una economía de medio trillón de dólares son muchos y variados. La limitación de espacio no nos permite discutirlos todos en este trabajo. Por lo tanto, nos limitaremos a cuatro problemas sobresalientes, a saber, la próxima recesión, la tasa de crecimiento económico menguante, el problema de desempleo estructural, y la adversidad de la balanza de pagos y la política exterior económica. Estos se discuten en cuatro secciones.

La sección I brega con la próxima recesión donde se analizan varios indicadores económicos tales como producto nacional bruto, índice de producción industrial, producción de autos, inventarios comerciales y de fabricantes, inversión en plantas y equipo, ingreso personal, ganancias corporativas, etc., para averiguar en qué situación se encuentran hoy

Nota del Traductor: Este ensayo se preparó antes de la inauguración del Presidente Kennedy, y fue traducido en enero, 1961. El autor, por lo tanto habla de la inauguración como un acontecimiento futuro, y del Presidente Kennedy como Presidente-electo. El lector debe tener en cuenta que el ensayo fue escrito antes de la toma de posesión de la nueva Administración.

* Traducido por Carmen G. de Bhatia.

** Consultor económico de la Junta de Planes de P. R. y profesor de economía de la Universidad de Puerto Rico.

la economía estadounidense, cuándo estará en recesión, y cuál será la magnitud de esa recesión.

La sección II brega con el problema de la tasa de crecimiento menguante de la economía estadounidense. Esta sección presenta un análisis de tasa de crecimiento en su perspectiva histórica, compara las tasas de crecimiento de 21 países con la de los Estados Unidos y subraya los factores que son responsables de y las deducciones a que nos lleva la tasa de crecimiento menguante de EE. UU.

La sección III brega con el problema del desempleo estructural en años recientes. Analiza la magnitud, la seriedad y varios costos económicos y sociales de este tipo de desempleo.

Finalmente, la sección IV analiza el problema que surge de la salida persistente de las reservas de oro estadounidenses, y sus inferencias para la economía de Estados Unidos y para el liderato de ese país en el mundo monetario. Presenta las causas fundamentales de la posición adversa de la balanza de pagos norteamericana acompañada de la política exterior económica de EE. UU., para ver si los déficits se contrajeron para mejorar el nivel de vida de los países de ingreso bajo en América Latina, Asia y Africa o para aumentar las reservas monetarias de los países desarrollados de la Europa Occidental.

De hecho, el Presidente electo Kennedy ya comentó sobre estos problemas durante el curso de su campaña electoral. Para enfrentarse al reto de estos problemas ha sugerido una política de tasa de interés bajo para detener una recesión; algunos incentivos contributivos para estimular el crecimiento económico, preferencia en los contratos de armamentos por áreas deprimidas que sufren de desempleo estructural, préstamos de desarrollo a largo plazo y ayuda técnica; una propensión a adoptar un programa general de fomentar expansión económica calculado a empujar vigorosamente la economía estadounidense hacia arriba; y el establecimiento de un cuerpo de paz de jóvenes talentosos para ayudar a los países infradesarrollados.¹

I. La recesión venidexa

Cualquier analista que analice el comportamiento a corto plazo de la economía de los Estados Unidos debe mirar hacia varios indicadores económicos, que son: producto nacional bruto, índice de producción industrial, producción de acero, producción de autos, inventarios de comercios y manufacturas, inversión en plantas y equipo, ingreso personal, ganancias corporativas, tasa de desempleo, desembolsos gubernamentales y exportaciones e importaciones. Los indicadores econó-

¹ Vea el *New York Times* (13 de noviembre de 1960) p. 60.

micos indican actividad económica. No es necesario que todos los indicadores se encaminen hacia un aflojamiento de la actividad económica o recesión; aunque algunos de los indicadores económicos estén fuertes, la economía puede estar en recesión, o en camino de una recesión.

El producto nacional bruto (PNB) se define como "el valor en el mercado de la producción total de bienes y servicios producidos por la economía nacional, antes de deducir gastos de depreciación y otras rebajas por consumo comercial e institucional de bienes durables de capital".² En otras palabras, PNB está compuesto de las compras de bienes y servicios por los consumidores y el gobierno, inversión privada interna bruta, e inversión extranjera neta. De acuerdo con el *Council of Economic Advisors* el PNB en el segundo trimestre de 1960 subió a un alto de \$505 billones.³ Pero en el tercer trimestre se niveló a \$503 billones. Sin embargo, era como \$12 billones de dólares más alto que en el tercer trimestre de 1959, cuando estuvo sujeto a los golpes de la huelga del acero de ese año. Aunque una baja de \$2 billones (un ajuste con el índice de precios demostrará que la baja fue mayor) en el tercer trimestre de 1960 no es grande, es la primera desde que la huelga nacional del acero redujo la actividad económica, y debe ser una fuente de preocupación para el nuevo Presidente. Debe notarse que la Ley de Empleo de 1946 declara que es política continua y responsabilidad del Presidente el fomentar la producción, el empleo máximo y el poder adquisitivo por todos los medios consistentes con sus otras obligaciones y en una manera que fomente la empresa libre y competitiva y el bienestar general.⁴

El índice de producción industrial que mide niveles de producción de industrias manufactureras y de minería y empresas de servicio público estuvo en un punto culminante en enero de 1960 cuando alcanzó un 111 por ciento del promedio de 1957. Para septiembre ya había caído a 107. Mientras que la producción de servicios públicos y bienes no durables aumentó, la producción de bienes durables y de industrias mineras decayó. En el mismo período la producción de bienes de manufactura decayó de 112 a 107.

El corazón de la economía estadounidense es la industria del acero. La producción en esa industria está hundida en una calma pasmosa, y no hay señas de mejoría. Aunque este es el último trimestre de 1960 cuando la actividad económica e industrial generalmente zumba a su mayor velocidad, los molinos de acero en la economía están operando a

² U. S. Department of Commerce, *National Income*, edición de 1951, p. 52.

³ Council of Economic Advisors, *Economic Indicators* (Washington: Government Printing Office, 1960), p. 1.

⁴ Vea el *Economic Report of the President Transmitted to the Congress*, enero 24, 1956 (Washington: Government Printing Office, 1956), p. 158.

un 52 por ciento de capacidad. La producción mensual es como 6.6 millones de toneladas. Sin embargo, las ventas de automóviles están activas y la reacción del público hacia los modelos compactos de 1961 que consumen mucho menos acero parece ser favorable.

Los inventarios de negocios manufactureros y comerciales que miden el exceso del valor del cambio en inventarios de negocios, valorados en precios promedios durante el período, sobre el cambio en el valor en los libros de los inventarios, han, en general, decaído durante los últimos meses; los inventarios de negocios manufactureros, mayoristas y detallistas han bajado. Sin embargo, los inventarios de las tiendas por departamento han aumentado en meses recientes.⁵

Las nuevas construcciones de casas en septiembre 1960 fueron 20 por ciento menos que en el mes anterior y 26 por ciento por debajo de las de un año antes. El desembolso en construcción nueva total aumentó en septiembre después de una caída de medio billón de dólares en agosto. A pesar de este aumento en construcción, el desembolso fue más bajo en septiembre que en julio.

El ingreso personal que mide ingresos recibidos por familias, instituciones de fines no pecuniarios, y fondos privados de pensión y bienestar ha subido lentamente a \$408 millones; últimamente el aumento ha sido menor. Por ejemplo, aunque entre agosto y septiembre el ingreso personal aumentó por \$200 millones, el aumento promedio mensual en el segundo trimestre fue de \$1.4 billones. Recientemente, mientras los dividendos e ingresos por concepto de rentas, ingreso de intereses personales y pagos de transferencia se mantienen bien, las compensaciones a empleados, que forma como un 70 por ciento del ingreso personal, están en decadencia. Los consumidores están más propensos a ahorrar para los tiempos difíciles que se avecinan. El ahorro personal como por ciento del ingreso disponible ha aumentado de 7.1 en el segundo trimestre a 8.1 en el tercer trimestre de 1960, cifra muy cercana a la de ahorro para el tercer trimestre de 1958.

Las ganancias corporativas antes de pagar impuestos, promediaron \$47 billones en 1959 y \$52 billones en el segundo trimestre de 1959. Cayeron a \$46 billones en el segundo trimestre de 1960.⁶ Aunque aún no tenemos asequibles todos los datos para el tercer trimestre, un estudio hecho por el First National City Bank of New York demuestra que los beneficios de 764 compañías en el tercer trimestre de 1960 bajaron en 11 por ciento del nivel en el segundo trimestre. Por supuesto que estos beneficios fueron 8 por ciento más altos que los del tercer trimestre de 1959 cuando fueron afectados por la huelga del acero. La decaden-

⁵ Vea *Economic Indicators* (octubre, 1960).

⁶ Vea *Ibid.*, p. 8.

cia en ganancias corporativas afectará los ingresos gubernamentales por concepto de impuestos sobre la renta de corporaciones, dividendos, y planes para inversión en plantas y equipo, especialmente cuando las corporaciones norteamericanas están recurriendo cada día más al auto-financiamiento. La inversión bruta interna total privada en los sectores corporativo y no-corporativo decayó de \$79 billones en el primer trimestre de 1960 a \$71 billones en el tercer trimestre. Esto, sin embargo, compara bastante bien con el tercer trimestre de 1959, cuando la inversión bruta privada interna totalizaba \$68 billones.

Aunque los desembolsos de consumidores en septiembre de 1960 decayeron 1.7 por ciento comparados con el mes anterior, el desembolso gubernamental, tanto nacional como local, está creciendo y es el único buen presagio ante una actividad económica que empeora cada día. El desembolso gubernamental generalmente se considera un estímulo potente a la economía.

El desempleo sumaba 3,388,000 en septiembre, un aumento de 168,000 sobre el mismo en 1959. La fuerza trabajadora civil total era 71.16 millones en septiembre de 1960, y el desempleo daba cuenta de 4.8 por ciento de ella. Este porcentaje para el mismo mes en 1959 era de 4.6.

Con la excepción de 1957, han habido déficits en la balanza de pagos de los Estados Unidos desde 1950.⁷ La razón principal fue un aumento en la salida de capital gubernamental y privado, incluyendo capital a corto plazo en busca de un tipo de interés más alto en Europa Occidental. Recientemente, debido a que se han empujado las exportaciones y se ha permitido un alza lenta en las importaciones, se rebajó el déficit total de más de \$2 billones en la primera mitad de 1959 a menos de \$1.4 billones en la primera mitad de 1960. Durante la primera mitad de 1960 los gobiernos y bancos extranjeros cambiaron en oro sólo una pequeña parte de sus ganancias en dólares. En el tercer trimestre de este año, sin embargo, la salida de oro aumentó bruscamente. Mientras que en enero de 1960 las reservas de oro de los Estados Unidos se encontraban en \$19 billones, ahora [diciembre de 1960] se encuentran en \$18 billones. De hecho han habido conversaciones agitadas en Londres y otros mercados extranjeros sobre una posible devaluación del dólar, a efectuarse mediante un aumento en el precio del oro para los Estados Unidos.

El patrón mixto que surge de la actividad comercial e industrial en los Estados Unidos ha sido rotulado por algunos economistas recesión y por otros ajuste o "nivelación hacia una meseta alta". Recientemente uno de los principales servicios de estadísticas y asesoramiento en inver-

⁷ Vea "U. S. Balance of Payments 1959-60" en *Federal Reserve Bulletin* (octubre, 1960), pp. 1095-1101.

siones vió en la actividad comercial e industrial una "recesión tipo platicillo", en la cual la economía sufriría una pequeña caída y entonces se movería otra vez hacia arriba en corto tiempo. Es discutible que la economía ya esté en recesión porque la producción de automóviles está subiendo, la producción de acero podría aumentar, los desembolsos de capital podrían mantenerse igual por el resto del año, los desembolsos gubernamentales pueden subir, y la actividad comercial general podría mantenerse alta en los próximos meses. "En adición", dice Mr. Butler, "los indicadores principales del *National Bureau* no parecen arrojar señas inequívocas de una baja inmediata en la actividad comercial general. Mi interpretación de ellos es que ahora se ven de la manera que generalmente se ven alrededor de 6 meses antes de una caída".⁸

El *National Bureau of Economic Research* ha estado estudiando los ciclos comerciales intensivamente por mucho tiempo. Para el período de los últimos cien años, el *Bureau* ha identificado ciclos (generalmente medidos de mínimo de un ciclo a mínimo de otro ciclo) tan cortos como de dos años y medio, y tan largos como de ocho años y un cuarto; el ciclo más largo es por lo tanto, más de tres veces más largo que el más corto. Los ciclos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, proveen un ritmo regular. Inmediatamente después de terminada la guerra hubo una pequeña caída en la economía estadounidense que llegó a su punto más bajo en octubre de 1945. Hubo un segundo punto bajo en octubre de 1949, un tercero en mayo de 1954 y un cuarto en abril de 1958. Esto significa que desde el fin de la guerra han habido tres ciclos económicos completos, incluyendo tres expansiones y tres contracciones. El ciclo promedio duró cincuenta meses, la expansión promedio treinta y nueve meses y la contracción promedio once meses. Debe notarse que en ningún caso ha habido ninguna gran desviación del promedio porque la duración del primer ciclo fue de cuarenta y ocho meses, el segundo cincuenta y cinco meses y el tercero cuarenta y ocho meses. Si el pasado tiene algún significado para el futuro, entonces la economía de los Estados Unidos debe estar en contracción antes de mediados de 1961.

En su testimonio ante el *Joint Economic Committee* del Congreso de los Estados Unidos, el profesor Moses Abramowitz presentó varias gráficas y números que indican que la economía de los Estados Unidos está en una oscilación a largo plazo acompañada de la amenaza de una posible depresión seria.⁹ ¿Podría convertirse la recesión venidera en

⁸ *The General Business Outlook*, una charla por William F. Butler, Vicepresidente del *Chase Manhattan Bank* ante la *Pittsburgh Society of Financial Analysts*, Pittsburgh, Pa., 28 de septiembre de 1960 (mimeografiado).

⁹ Vea *Hearings Before the Joint Economic Committee of the Congress of the United States*, congreso 86^o la sesión abril 7-10, 1959, Parte 2a.—*Historical and Comparative Rates*

una depresión seria? Se ha señalado que la bolsa, que refleja en vez de determinar el curso de la economía, está sufriendo una caída continua, lo que es claramente una repetición del caso de mil novecientos veintinueve cuando la quiebra del mercado de valores precedió la depresión más severa de la historia. Como en 1929, hay una caída continua de la bolsa porque la inversión inmensa en plantas y equipo durante los últimos quince años ha creado un exceso de capacidad productiva. Como resultado de esto, el capital no se está utilizando a capacidad. En noviembre de 1960, por ejemplo, la industria del acero ha operado a un 52 por ciento de su capacidad. Si los datos más recientes sobre la capacidad en manufacturas hubieran estado asequibles, habiéramos podido ver que el nivel de operación en ella está alrededor de un 70 por ciento.¹⁰ La utilización por debajo de la capacidad indica una comparabilidad significativa con la situación de 1929. Esto, sin embargo, no significa que la economía estadounidense sufrirá una depresión de la magnitud de la de los 1930's. Esto se debe a que la estructura institucional de la economía está actualmente organizada de una forma distinta a como estaba en 1929.

Una diferencia muy significativa es que los desembolsos del gobierno hoy forman una proporción mucho mayor de la producción total que en 1930. Los desembolsos gubernamentales no son sensitivos a una reducción de ingresos. Como resultado, cuando los gastos de inversión privada bajan, el gobierno mantiene su nivel de demanda por bienes. En segundo lugar, el ingreso y desembolso personal son menos sensitivos ahora a un cambio en el nivel de desempleo que en la década de 1930, debido a que la estructura contributiva de los Estados Unidos es hoy altamente progresiva y cuando el ingreso baja el efecto de esto sobre los desembolsos personales es menos severo porque una porción de la baja en ingreso personal se compensa con el hecho de que se reduce la carga contributiva. Debe notarse que el ingreso personal cayó de una valuación anual de \$332.7 billones en el tercer trimestre de 1957 a \$327.8 billones en el primer trimestre de 1958 (excluyendo pagos de transferencia). La baja en obligación contributiva personal al gobierno federal compensó como un 29% de esta caída.

En tercer lugar, una pérdida de empleo hoy no significa una pérdida total de ingresos. Los programas de seguro de desempleo y pensiones para la vejez protegen el ingreso personal de las bajas en producción. Por ejemplo, mientras en la recesión de 1958 el ingreso personal

of Production, Productivity and Prices (Washington: Government Printing Office, 1959) pp. 411-66.

¹⁰ El *Staff Report on Employment, Growth, and Price Levels*, preparado para el *Joint Economic Committee* del Congreso de los Estados Unidos señala en la p. 70 que la Producción de la Reserva Federal como por ciento de capacidad se encontraba en 85 en diciembre de 1958 y en 96 para el mismo mes en 1955.

cayó de \$354.5 billones en el tercer trimestre de 1957 a \$352.2 billones en el primer trimestre de 1958, un descenso de \$2.3 billones, el PNB cayó de \$410.6 billones a \$391 billones, un descenso de \$19.6 billones. En cuarto lugar, el Gobierno tiene ahora a su disposición una política fiscal y monetaria más sensitiva. Bajo la Ley de Empleos de 1946 al Gobierno se le da el poder específico para hacer uso de estas herramientas para lograr y mantener una tasa de empleo alta y constante, estabilidad en el nivel general de precios y una tasa alta de crecimiento económico. En quinto lugar, el sistema bancario de los Estados Unidos ha sido reformado. La Federal Deposit Insurance Corporation protege los depósitos del público de la amenaza de un fracaso bancario. Finalmente la capacidad del gobierno y el sistema bancario de Estados Unidos para evitar una depresión sería alienta a los hombres de negocios a mantener constantes sus desembolsos de capital. Los hombres de negocios ahora sienten que no pueden ser amenazados por una depresión de graves consecuencias.

Los análisis que preceden indican que es inminente una recesión en los próximos meses. Tiene las potencialidades de desarrollarse en una depresión del tipo de la de los 1930 pero esta potencialidad no se convertirá en realidad debido a que la estructura institucional de los Estados Unidos está ahora equipada con flexibilidad propia en el presupuesto gubernamental, y en la política fiscal y monetaria. Cuando el nuevo Presidente tome posesión en enero de 1961, tendrá que dirigir su maquinaria administrativa, hacia la tarea de enfrentarse al reto de una recesión. Como administrador de la economía de medio trillón de dólares ésta será su primera tarea en el campo de los problemas económicos. Sin embargo, no será el único problema económico.

II. *Tasa de crecimiento económico menguante*

El crecimiento económico es un cambio en la capacidad de un país para producir los bienes y servicios que su pueblo desea. La capacidad productiva depende de la cantidad de recursos asequibles y su productividad —del tamaño, habilidad, entrenamiento y experiencia de la fuerza trabajadora, de la cantidad física de capital, de la disponibilidad de recursos naturales y del estado de organización y tecnología. El crecimiento económico depende de todos estos componentes de capacidad productiva. Cuando estos componentes están bien ajustados unos con los otros la tasa de crecimiento económico alcanza su máximo. El desarrollo sin coordinación de los componentes no sólo lleva a una mala distribución de los factores de producción sino también a veces a un desperdicio total de recursos.

El *Staff Report*¹¹ es el esfuerzo más reciente por medir el crecimiento económico a largo plazo de los Estados Unidos. Durante los últimos 120 años, el producto nacional bruto real (expresado en dólares constantes) en la economía de los Estados Unidos aumentó a una tasa anual promedio de 3.7 por ciento. Mucho de este incremento se debió a aumento poblacional, especialmente en los sesenta años cubiertos por el siglo XIX. Sin embargo, el PNB real *per cápita* aumentó solamente en alrededor de un 1.6 por ciento al año. La tasa de crecimiento en estos años no era estable. El crecimiento durante el período de la Segunda Guerra Mundial tuvo un alto en 7 por ciento, y los años de depresión de 1929-32 vieron una ausencia virtual de crecimiento económico. Se ha estimado por el *Staff Report* que como 50 por ciento del incremento a largo plazo del producto real bruto resultó de los aumentos en la fuerza trabajadora y cantidad física de capital usado en producción, y la otra mitad se explica por mejoras en la calidad de la fuerza trabajadora, y las técnicas de producción. La investigación y desarrollo tecnológico unidos a innovaciones imaginativas tanto en producción como en distribución influenció enormemente el rendimiento real. Tampoco ha sido pequeña la contribución a la producción hecha por el éxodo gradual de trabajadores de industrias de productividad baja a industrias de productividad alta, mayormente de la agricultura a la manufactura.

No parece haber mucha necesidad de reconstruir la historia de la tasa de crecimiento en los últimos cien años. Podría, sin embargo, ser deseable repasar rápidamente los cambios durante las últimas dos décadas. Este repaso unido a la tasa de crecimiento en otros países durante la última década debe darnos una idea bastante buena del problema a que se enfrenta el nuevo Presidente.

Mientras la tasa de crecimiento anual (expresado en dólares de 1954) era de 4.8 por ciento entre 1949-50, la tasa de crecimiento entre 1951-59 era de 2.8 por ciento. La década de 1940 vio la Segunda Guerra Mundial y las recesiones de 1945 y 1949. La de 1950 estuvo expuesta a la guerra o acción policial en Corea y las recesiones de 1954 y 1958. Si excluimos los años de guerra de nuestro análisis, la tasa de crecimiento baja a 3 por ciento entre 1946-50 y 3.2 por ciento entre 1954-59.

La tasa de crecimiento anual durante 1940-52 fue de 4.6 por ciento contra 2.4 por ciento entre 1953-59. Entre 1933-52, una era democrata, la tasa de crecimiento estuvo alta en 5.6 por ciento. Esto demuestra que desde la Guerra de Corea la tasa de crecimiento económico en los Estados Unidos ha bajado considerablemente por debajo de la tasa

¹¹ *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels* preparado para el *Joint Economic Committee*, *op. cit.*

de crecimiento de los primeros años de la postguerra, y ha caído debajo de las tasas históricas a largo plazo. La tasa de crecimiento anual de 1940 a 1959 se puede ver en la tabla siguiente:

Tabla I

TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO, 1940-59

Año	Tasa de Crecimiento (por ciento)	Año	Tasa de Crecimiento (por ciento)
1940	8.7	1950	8.7
1941	15.7	1951	7.4
1942	12.1	1952	3.4
1943	11.2	1953	4.4
1944	7.1	1954	-1.6
1945	-1.2	1955	8.1
1946	-10.0	1956	2.1
1947	-0.1	1957	1.8
1948	3.8	1958	-2.3
1949	-0.1	1959	7.0

Nota: Las tasas de crecimiento están basadas en producto nacional bruto real expresado en dólares de 1954. Los datos sobre producto bruto en el *Survey of Current Business*, julio 1960 y el *U. S. Income and Output, 1958* fueron desinflados con desinfladores de PNB para obtener PNB real.

La tabla que precede demuestra que la tasa de crecimiento de 1940 a 1944 fue muy alta y de 1945 a 1947 fue negativa. En 1948 fue normal y en el año siguiente fue levemente negativa. Los años 1950 y 1951 vieron una tasa de crecimiento muy alta seguida por una tasa normal en los dos años siguientes. Mientras que el 1954 tuvo una tasa de crecimiento negativa, el 1955 tuvo una muy alta. Los años 1956 y 1957 vieron tasas de crecimiento moderadas, seguidas por una negativa en 1958. La tasa de crecimiento en 1959 fue bastante alta. De este repaso surge un patrón importante sobre tasa de crecimiento, o sea, durante los años de guerra la tasa de crecimiento es alta, en años de postguerra la tasa en general, es negativa y a los años de tasa de crecimiento negativo sucede una tasa de crecimiento más o menos alto. Debido a que los desembolsos gubernamentales, especialmente defensa, son altos durante los años de guerra, la tasa de crecimiento también es alta. Los gastos de defensa menguan en los años de postguerra. A la misma vez la capacidad para producir bienes civiles es limitada hasta que se completa el reajuste económico. Como resultado, la tasa de crecimiento se

vuelve negativa. Y, finalmente, la tasa de crecimiento se acelera después de una recesión o una tasa negativa porque recursos no utilizados creados por la recesión vuelven a la corriente de producción. Además, las existencias de mercancía van aumentando y esto crea una gran presión de demanda en la economía. Por un tiempo estos factores estimulan el crecimiento rápido de producción. Entonces, cuando las existencias de mercancías han llegado al nivel normal ese estímulo a la demanda desaparece. Es como la convalecencia de una enfermedad grave de un paciente que ha estado enfermo por algún tiempo. La mejoría del paciente en las etapas tempranas es mayor que en las etapas posteriores. ¿Significa esto que debe uno enfermarse para poder mejorar más tarde?

Una comparación con otros países adelantados y países en proceso de desarrollo indicará que aunque la convalecencia del paciente se acelere y se retarde, la mejoría total de la salud del paciente en años recientes es bajo lo normal. La tabla siguiente compara la tasa de crecimiento de varios países.

Tabla II

TASA DE CRECIMIENTO PER CÁPITA DE 1950 A 1958

<i>País</i>	<i>Porcentaje por año</i>	<i>País</i>	<i>Porcentaje por año</i>
Alemania	6.2	Israel	5.2
Bélgica	2.3	Japón	6.4
Canadá	1.4	Noruega	1.6
Checoslovaquia	6.8	Polonia	6.3
Dinamarca	1.6	Puerto Rico	4.9
Estados Unidos	0.8	Reino Unido	1.7
Finlandia	2.8	Rumania	8.9
Francia	3.7	Suecia	2.2
Holanda	3.3	Suiza	3.3
Hungría	5.2	Venezuela	6.8
Italia	4.9		

Nota: Computado de datos asequibles en el *Anuario Estadístico* de las Naciones Unidas, p. 449. Los números de tasa de crecimiento se basan en producto nacional bruto real per cápita expresado en precios de 1953, exceptuando Hungría, Polonia y Rumanía donde está basado en producto material neto per cápita.

La tabla que precede comparando tasas de crecimiento *per cápita* en 21 países claramente indica que la tasa de crecimiento de los Esta-

dos Unidos es la más baja. La tabla no incluye la Unión Soviética porque no había datos comparables a la mano. Los datos que ha hecho disponible la *Central Intelligence Agency* de los Estados Unidos indican que la tasa de crecimiento de la Unión Soviética en la década del 50 fue como 7.7 por ciento contra 3.3 en los Estados Unidos. Algunos de los otros estimados preparados por CIA suministran la siguiente información: de 1950 a 1959 el PNB soviético subió 85 por ciento contra 8 por ciento en Estados Unidos y la producción industrial soviética subió 129 por ciento contra 41 por ciento en los Estados Unidos. En años recientes estas cifras han demostrado diferencias aún mayores: de 1955 a 1959 el PNB soviético aumentó 33 por ciento contra 8 por ciento en los Estados Unidos y la producción industrial soviética subió un 36 por ciento contra 9 por ciento en Estados Unidos. Se dice que si los rusos aventajan a los norteamericanos esto simplemente refleja la base económica baja de los primeros y la madurez de los últimos en una base económica alta. Si esto es así, entonces en años recientes la laguna entre las tasas de crecimiento debía cerrarse en vez de ampliarse. Como los hechos son contrarios al argumento, una tasa de crecimiento alta en los Estados Unidos también refleja otros factores.

En realidad, la tasa de crecimiento más alta ha cerrado considerablemente la laguna en PNB *per cápita* entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El PNB soviético *per cápita* estimado muy aproximadamente era 28 por ciento del de los Estados Unidos en 1950 y aumentó hasta como 40 por ciento en 1959.¹²

La tasa de crecimiento más alta permite a la Unión Soviética asignar cierta proporción de su PNB a sus programas de defensa mientras mejoran relativamente el nivel de vida de su pueblo. El conflicto entre Occidente y Oriente es en gran parte un conflicto en el cual los presupuestos de defensa y los productos nacionales brutos son armas importantes. Este es el caso con la competencia cada día mayor en la concesión de ayuda económica y militar al extranjero. La seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su capacidad para asignar fondos para defensa. El señor Rowen en un trabajo presentado ante el *Joint Economic Committee* dice:

Los Estados Unidos es capaz de mantener sus instalaciones actuales de defensa asignando como 9 por ciento de su producto nacional bruto a defensa; la Unión Soviética, manteniendo instalaciones de defensa de

¹² U. S. Department of State, "Soviet Economic Growth in the Struggle for the Underdeveloped World", documento no secreto, 11 de marzo de 1959, citado en el ensayo "Evaluation of the Soviet Economic Threat" por Gerhard Colm en *Comparison of the United States and Soviet Economies*; trabajos presentados por panelistas que aparecieron ante el *Sub-committee on Economic Statistics* (Washington: Government Printing Office, 1959), p. 534.

un tamaño aproximadamente comparable tiene que asignar entre una vez y vez y media más de sus recursos a defensa.¹³

La voluntad rusa a hacer sacrificios por la nación ha sido firmemente establecida. Al hacer planes de defensa debemos considerar las inferencias de, digamos, que se duplique el presupuesto de defensa soviético aunque a un gran sacrificio. De aquí a una década, sin embargo, el sacrificio puede ser mucho menor. La Unión Soviética está creciendo rápidamente. El producto nacional bruto ruso puede aumentar en 7 por ciento al año, llegando a las cercanías de \$250 a 500 billones para 1970. Si la proporción actual, de producto nacional bruto fuera a dedicarse a defensa, el presupuesto de defensa soviético podría subir a un equivalente de alrededor de \$80 billones, en precios de Estados Unidos, para 1970—quizás el doble del nivel actual—para 1975, sobre \$90 billones.¹⁴

El impacto de la tasa de crecimiento retardada en años recientes sobre el bienestar nacional y la seguridad nacional de los Estados Unidos sugiere que debemos examinar los factores subyacentes a esta situación. Las manifestaciones principales para explicar esta situación son: (a) la capacidad productiva ha sido cada vez menos aprovechada, (b) las tasas de desempleo han sido más altas, en comparación con los primeros años de la postguerra, (c) un porcentaje creciente de la fuerza trabajadora total está siendo utilizado por sectores de salarios bajos, y (d) el aumento en la tasa de productividad ha venido siendo más flojo.

La Guerra de Corea terminó en el tercer trimestre de 1953. El período desde entonces ha estado estropeado por las recesiones de 1954 y 1958. La recesión de 1954 que detuvo el crecimiento por 7 trimestres fue más largo y la recesión de 1958 fue más intensa. La recesión de 1949 interrumpió el crecimiento por 5 trimestres. Las tasas de crecimiento subsiguientes a cada recesión han sido bastante grandes. Después de la recesión de 1954 el período de expansión fue corto. El alza en tasa de crecimiento fue mucho más lento durante 1956 y 1957 que durante 1952 y 1953. Eso, claro está, se debió a la Guerra de Corea. Según demuestran las tasas de utilización a capacidad y de desempleo total, la oferta potencial de factores de producción era más alta que la demanda efectiva. El estimado algo conservador del *Staff Report* señala que "la utilización de capital en diciembre de 1956 era de 91 por ciento, y para gusto de 1957 había caído a 88 por ciento de la tasa de utilización de mayo de 1953".¹⁵

¹³ Henry Rowen, *National Security and the American Economy in the 1960's*, trabajo de Estudio Núm. 18, preparado en relación con el *Study of Employment Growth and Price Level* (Washington: Government Printing Office, 1960) pp. 74-5.

¹⁴ *Ibid.* pp. 75-6.

¹⁵ Vea *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels*, *op. cit.*, p. 71.

"Mientras la tasa de desempleo mensual más baja lograda durante 1956-57 fue 4.1 por ciento de la fuerza trabajadora, en 1953 se lograron niveles de 2.7 por ciento, y durante el período temprano de la postguerra se lograron niveles de 3.7 por ciento".¹⁶ La magnitud mayor del desempleo puede atribuirse a la ausencia de guerra y a un aumento mayor en la fuerza trabajadora civil. Mientras durante el período de 1953-59 la fuerza trabajadora civil aumentó en una proporción anual promedio de 1.55 por ciento, este aumento durante el 1947-53 fue bajo en 1.46 por ciento.

En años recientes, el sector de bienes del PNB no subió en el grado en que subió el sector de servicios. Durante 1947-59 mientras el anterior aumentó en una proporción anual promedio de 2.7 por ciento el último aumentó en 4.1 por ciento. Sin embargo, durante 1955-59 el sector de bienes aumentó en 1.5 por ciento y el componente de servicios en 4.4 por ciento. Las tasas de crecimiento de 1909 a 1958 fueron de 2.7 por ciento en el sector de bienes y 2.5 en el sector de servicios. Es verdad que un aumento relativamente mayor de servicios en los presupuestos de consumidores es un concomitante inevitable de la economía madura norteamericana. Pero se ha apuntado que el cambio en presupuesto de consumidores se debe a que el aumento en ingreso personal disponible (o sea, poder adquisitivo) es cada vez más lento, lo que obliga a los consumidores a gastar menos en bienes durables para pagar por bienes y servicios no-durables tales como comida, alquiler y cuentas de médicos. Para mantener el mismo patrón de consumo en bienes y servicios no-durables los consumidores deben gastar relativamente más en servicios ahora porque los precios de servicios han aumentado mucho más rápidamente que los de bienes.¹⁸ Una parte del cambio en compras de consumidores de bienes a servicios, sin embargo, puede atribuirse a cambio en la estructura poblacional. Es innecesario señalar que el disturbio en el sector de bienes tuvo ramificaciones sobre la tasa de crecimiento al reducir la utilización de recursos y dilatar el amento en productividad total.

La productividad total menguó debido a una gran absorción de trabajadores por sectores de productividad baja en la economía. Además, muchos de los trabajadores en sectores de productividad baja, aunque dispuestos a trabajar en tarea completa sólo podían trabajar en tarea parcial. Entre 1953 y 1959 el empleo en sectores no-agrícolas¹⁹ aumen-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Durante el período 1947-59 el ingreso personal real disponible creció a una tasa anual de 3.7 por ciento. Sin embargo, durante 1955-59, creció al 3.2 por ciento. El aumento per cápita fue además más bajo en alrededor de 1.4.

¹⁸ Vea *Economic Indicators* (octubre, 1960), *op. cit.*, p. 23.

¹⁹ Un cambio de trabajadores del sector agrícola a sectores no-agrícolas tuvo un impacto positivo significativo sobre el crecimiento económico de la economía estadounidense.

tó en 2.9 millones de los cuales 1.9 millones ó 66 por ciento fue en servicios y comercio. Hubo una caída en empleo en los sectores manufacturero y minero. Los sectores de finanza, seguro, bienes raíces y Gobierno vieron un aumento en empleo de 1.6 millones. Debe señalarse que parte de la producción total de servicios se produce en sectores de productividad alta y rápidamente creciente, tales como transportación, comunicación y servicios públicos. El empleo en estos sectores bajó en 277 mil. Si estos sectores de alta productividad hubieran estado absorbiendo trabajo, el cambio de trabajadores a servicios no hubiera tenido una influencia restringente sobre la tasa de crecimiento económico.

En cuanto a por qué una fuerza trabajadora mayor fue absorbida en los sectores de baja productividad, debe señalarse que estos sectores tienen un rendimiento bajo por hora de trabajo, y como consecuencia se puede mantener un nivel más alto de empleo por un nivel dado de demanda total. En 1958 mientras el valor añadido por persona ocupada en la economía privada total fue \$5,787, en comercio fue \$4,697 y en servicios \$4,526. Naturalmente, las ganancias anuales promedio fueron más bajas en los sectores de comercio y servicios también. Si ese es el caso, entonces los trabajadores no se trasladaron a estos sectores por sentir atracción especial hacia ellos, sino porque no había ninguna demanda por ellos en los sectores de salarios altos. Esta tendencia, una especie de sub-empleo en la economía, perpetúa la tasa de aumento dilatada en productividad y por lo tanto la tasa de crecimiento.

Los análisis arriba expuestos demuestran que la tasa de crecimiento en el período de la postguerra disminuyó sustancialmente después de 1953. Los análisis también indican que la tasa de crecimiento, en comparación con la de varios otros países, fue la más baja entre 1950-58. La tasa de crecimiento fue baja debido a dos recesiones desde 1953, la baja en el ritmo de crecimiento de demanda, especialmente la demanda por bienes, tasas de desempleo más altas, un más alto porcentaje de trabajadores trabajando en tarea parcial, las tasas bajas de utilización de capital y la absorción creciente del trabajo por los sectores de baja productividad de servicios y comercio. Una tasa de crecimiento baja significa pérdida de producción total y de poder adquisitivo, que fueron sacrificados para evitar la inflación. En realidad las políticas que se siguieron no pudieron evitar la inflación. La tarea ante el nuevo Presidente es acelerar la tasa de crecimiento manteniendo la inflación al mínimo.

Desde 1953 la salida de trabajadores del sector agrícola ha disminuido dramáticamente, lo que significó que había menos trabajadores abandonando un área de baja productividad.

III. *El problema de desempleo estructural.*

Varios tipos de desempleo son producidos por fricción, ciclos, estructuras y existe además el desempleo escondido. El desempleo causado por fricción ocurre durante el período de tiempo necesario para parear un trabajador desempleado con un trabajo apropiado, aun cuando este trabajo esté asequible. El desempleo cíclico resulta de una deficiencia general en la demanda por trabajadores en la economía. Se desarrolla durante una bajada del ciclo económico y tiende a desaparecer durante un alza. El desempleo escondido es causado a veces por un retiro prematuro de la fuerza trabajadora y otras veces sucede cuando una persona está empleada en un trabajo que no hace uso completo de sus habilidades o tiempo. El desempleo estructural lo causa el cambio en la estructura de la economía. Todas estas formas de desempleo existen en la economía estadounidense. Sin embargo, entre todas éstas, la más seria es el desempleo estructural. Aunque reconocemos la importancia de toda clase de desempleo, creemos que el desempleo estructural será un reto serio para el nuevo Presidente.

El desempleo estructural resulta de descenso a largo plazo en ciertas localidades, industrias u ocupaciones. Estos descensos son de tal magnitud que constituyen un cambio en la estructura de la economía misma. El desempleo estructural emana de cambios tecnológicos o de cambios en los bienes que tienen demanda en la economía. Un desempleo estructural persistente indica una falla fundamental de la economía al no ajustarse eficiente y rápidamente a cambios en tecnología, utilización de recursos, ubicación de industrias y demanda.

El desempleo en exceso del mínimo por fricción y la fluctuación cíclica se clasifica como desempleo estructural. En otras palabras, es desempleo de larga duración en períodos que generalmente consideramos períodos de ocupación plena. En 1957, cuando la tasa total de desempleo era de 4.3 por ciento, el desempleo de largo plazo—definido como uno que dura 15 semanas o más—promedió 560 mil. Siendo el desempleo total 2,936 miles, el desempleo estructural constituyó casi un 20 por ciento del total. En marzo de 1958 y 1959 el desempleo a largo plazo se hallaba en 1,446 miles y 1,544 miles. Del desempleo total, formaba respectivamente un 28 y un 35 por ciento. Esto significa que el problema de desempleo estructural va aumentando en vez de cediendo. En marzo de 1959, entre 118 mil trabajadores desempleados, profesionales, técnicos y de otros campos afines, 42 por ciento pertenecían a esta categoría, y entre 94 mil administradores, funcionarios y propietarios (exceptuando los del sector agrícola) desempleados 43 por ciento pertenecían a este grupo. En la siguiente tabla pueden verse

más detalles sobre desempleo a largo plazo dividido por ocupaciones principales:

TABLA III
PERSONAS DESEMPLEADAS 15 SEMANAS O MAS POR TIPO
DE OCUPACION PRINCIPAL (MARZO DE 1958 Y 1959)

Ocupación	Número (en miles)		Porcentaje distribuido		Porcentaje del total empleados	
	1959	1958	1959	1958	1959	1958
TOTAL	1,544	1,446	100	100	35.4	27.8
Profesionales, técnicos y campos afines	49	26	3.2	1.8	41.5	17.6
Agricultores y administradores de fincas	1	3	.1	.2	5.9	15.8
Administradores, funcionarios y propietarios	40	45	2.6	3.1	42.6	31.7
Oficinistas y campos afines	115	87	7.4	6.0	29.7	19.9
Vendedores	56	28	3.6	1.9	26.3	15.6
Artesanos, capataces y campos afi- nes	231	242	15.0	16.7	35.1	28.7
Operarios y campos afines	431	452	27.9	31.3	40.0	27.1
Trabajadores en casas privadas ..	30	31	1.9	2.1	22.9	21.5
Trabajadores de servicio, excep- tuando casas privadas	160	151	10.4	10.4	31.9	32.1
Trabajadores y capataces agrícolas	57	56	3.7	3.9	35.6	23.6
Jornaleros, exceptuando agrícolas y mineros	276	271	17.9	18.7	39.7	34.0

FUENTE: U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Division of Manpower and Employment.

El *Staff Report*²⁰ señala que un estudio sometido al *Joint Economic Committee* por el Departamento del Trabajo Federal demuestra que la duración promedio del desempleo subió de 8.6 semanas a 11.3 semanas entre 1948 y 1956. Aún peor, el porcentaje de desempleo que informa más de 27 semanas de desempleo subió de 5.6 a 9.1 por ciento. Todo el aumento en la tasa de desempleo se explica por el alza proporcionalmente mucho más alta en los continuamente desempleados. El grado creciente de larga duración del desempleo parece haber sido uno de los factores más importantes en esta evolución. Aunque los datos para los años posteriores no han sido publicados todavía, se cree que las tendencias no son distintas. Como señaláramos en la sección anterior,

²⁰ *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels, op. cit.*, p. 173.

el aumento en el desempleo a largo plazo está asociado al hecho de que las industrias productoras de bienes, agricultura, minería, manufactura²¹ y construcción, han decaído en importancia relativa en la economía estadounidense mientras los servicios y el empleo gubernamental han aumentado.

El desempleo estructural está con frecuencia concentrado geográficamente, afectando los trabajos e ingresos de aun aquellas personas que no están directamente conectadas con la industria afectada. En todas partes de los Estados Unidos, de acuerdo a datos recopilados por el *Bureau of Employment Security*, han habido tasas altas de desempleo como en 20 áreas principales en el mercado de trabajo y algunas 50 áreas más pequeñas durante todos o casi todos los últimos 8 años. Como promedio, aproximadamente uno de cada diez trabajadores en estas áreas con exceso crónico de trabajadores estaba desempleado en mayo de 1959. Esto fue el doble de la tasa nacional de desempleo. Aún más significativo, más de una cuarta parte de la fuerza trabajadora desempleada había estado desempleada por 6 meses en las áreas afectadas. El *Bureau of Employment Security* clasificó como áreas de exceso crónico de trabajadores aquéllas que han tenido tasas de desempleo por lo menos 50 por ciento sobre el promedio nacional durante 4 de los últimos 5 años.²²

Hay varios factores tras las tasas persistentemente altas de desempleo en las áreas afligidas. El más importante, exceptuando a Detroit, es la falta de diversificación industrial. No es poco frecuente que el área dependa mayor o completamente de la operación eficiente de una planta, firma o industria como la fuente de su ingreso y empleo. Como consecuencia, si hay un cambio en preferencia de consumidores, técnicas de producción, la ubicación óptima de plantas o la disponibilidad de recursos naturales, el área afectada se queda con una tasa de desempleo que no puede ser aliviada ni siquiera por las grandes expansiones de los ciclos económicos.

Esta situación se demuestra claramente mediante un examen de las

²¹ Debe apuntarse que el número de empleos en manufactura se redujo de 16.9 millones en 1956 a 16.2 millones en septiembre de 1960. En contraste, la producción manufacturera ha subido de 100 por ciento del promedio de 1957 en 1956 a 107 por ciento en septiembre, 1960.

²² Vea "Chronic Labor Surplus Areas: Characteristics and Trends" en *Monthly Labor Review*, vol 82, Núm. 11, pp. 1211-17. Este artículo es una adaptación de *Chronic Labor Surplus Areas: Experience and Outlook*, Bureau of Employment Security, BES Núm. R-182 (1959). Según el estudio, las áreas mayores son las 149 áreas incluidas en el programa regular de reporte y clasificación de áreas de mercado de empleo. La mayor parte de estas áreas tienen una ciudad central con una población en 1950 de al menos 50,000 almas. Las áreas más pequeñas tienen una fuerza trabajadora de 15,000 o más. Las tres áreas mayores de exceso de trabajadores en Puerto Rico—San Juan, Mayagüez y Ponce—no están incluidas en este estudio.

áreas particulares complicadas. El informe del *Senate Committee on Unemployment Problems* dice:

El uso de gas y aceite en vez de carbón para la calefacción de hogares y la fuerza motriz de ferrocarriles es un ejemplo de cambio en la demanda de consumidores. Esta sustitución en preferencia de consumidores, acompañada por mecanización de las operaciones mineras, dio por resultado un desempleo serio en áreas extensas de Indiana, Illinois, Wyoming, Pennsylvania, Kentucky, West Virginia y muchas otras comunidades a lo largo de las Montañas Appalachian. La disminución en la demanda de consumidores por textiles de lana como resultado de la evolución de fibras sintéticas, así como cambios en ubicación de plantas, han dejado también a los pueblos dedicados a la industria de textiles de lana en Nueva Inglaterra, en una situación desalentadora. Los cambios en ubicación de plantas de Michigan a lugares cercanos a las fuentes de materia prima o más cerca de nuevos centros de población han causado desempleo en la industria automovilística.²³

El desempleo en áreas deprimidas, como se señala arriba, es un problema muy serio. Mientras el desempleo es de larga duración, los programas de compensación por desempleo, tanto estatales como federales, son de corta duración. En 1959, de acuerdo con el Departamento del Trabajo Federal, cerca de un cuarto de millón de trabajadores en las 17 áreas afectadas agotaron su elegibilidad para el seguro, bajo los programas regulares estatales y federales de compensación por desempleo. Además, el desempleo en esas áreas estaba concentrado mayormente entre hombres adultos, especialmente jefes de familia.²⁴ Los desempleados en estas áreas eran trabajadores de cuello azul (especialmente semidiestros) anteriormente empleados en el sector manufacturero. La magnitud del apuro de estos trabajadores es grande porque a menudo no están equipados en términos de destreza para llenar puestos en aquellas ocupaciones donde es más probable que surjan vacantes. Como resultado, puede que acepten trabajos que exijan relativamente poca destreza a un salario más bajo. Esto crea un desempleo escondido en la economía.

El desempleo a largo plazo lleva a una pérdida de ingreso y de poder adquisitivo. No sólo afecta las industrias dominantes en las áreas deprimidas, sino que también se esparce a otros componentes de la eco-

²³ *Report of the Special [Senate] Committee on Unemployment Problems* (Washington: Government Printing Office, 1960) p. 56.

²⁴ Vea *The Structure of Unemployment in Areas of Substantial Labor Surplus*, U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (Washington: Government Printing Office, 1960), p. 4.

nomía. El desempleo a largo plazo afecta el producto nacional bruto mucho más que cualquier otro tipo de desempleo. Aún en una familia con varios trabajadores, el desempleo a largo plazo obligará a la familia a ajustarse a la pérdida de ingresos mediante la utilización de ahorros, disminución en compras, conseguir ayuda de parientes, acumulación de cuentas y coger dinero prestado. Sus efectos se sienten por mucho tiempo después que el desempleado haya vuelto a trabajar debido al pago de deudas; restitución de los ahorros utilizados, reparación y reemplazo de bienes durables de consumo y recuperación de problemas de salud.

El desempleo a largo plazo está concentrado entre trabajadores no diestros. Es el mayor peligro para las gentes de los grupos más bajos sociales y económicos. Añade un ímpetu adicional a la vida a menudo desorganizada e inestable de las familias en este grupo. Para un jefe de una familia de clase media, conlleva una sugestión de fracaso, pérdida de prestigio y status. Los miembros de la familia tienden a retirarse de participar en actividades de la comunidad y el vecindario, uniones, logias y grupos similares. Los efectos sobre la salud y oportunidades de educación de los niños son de mucho alcance. Y, lo peor de todo, la reacción hostil de unos hacia otros dentro de la familia y también hacia la sociedad, aumenta.

El desempleo a largo plazo también afecta comunidades. Si las plantas se cierran, es posible que los salarios en otras industrias sean recortados; las ventas al por menor bajen y los planes para mejorar las facilidades comerciales, y de la comunidad se cancelen, lo que a su vez disminuya la atracción para nuevas plantas e inversiones. Las valuaciones de propiedad generalmente disminuyen y las tasas de impuestos aumentan. Todos estos factores²⁵ hieren de raíz cualquier programa de industrialización diversificada, que es un remedio importante para detener el desempleo estructural.

Al pasar el tiempo si las áreas deprimidas no logran reducir sustancialmente su problema de exceso de trabajadores, sus condiciones sociales y económicas se tornan más desesperantes. El atraer la nueva industria que los pondrá nuevamente sobre sus propios pies se convierte en una proposición casi imposible. La fuerza trabajadora disponible se deteriora en calidad, los miembros más jóvenes y capacitados que comienzan a abandonar la región dejan un residuo de personas mayores y más difíciles de emplear. Esto lleva a una baja adicional de ingreso de tal forma que el mercado circundante para bienes de consumo no puede atraer nuevas firmas que esperen vender localmente. Junto al

²⁵ Las rebajas en salarios pueden atraer nuevas industrias. Pero otros factores dominan en la decisión de localizar una planta, porque los salarios bajos no significan necesariamente una productividad igual. Además, es posible que los trabajadores no posean las habilidades necesarias para manejar las nuevas máquinas.

deterioro general, las facilidades públicas tales como carreteras, escuelas y sistemas de acueductos también se deterioran. La aprobación pública de emisiones de bonos y el venderlos en el mercado financiero se vuelve cada vez más difícil aún cuando éstos sean claramente necesarios para el futuro de la comunidad. Bajo estas circunstancias, no queda otra opción que formular un programa federal mediante el cual se provea asistencia técnica y financiera en préstamos a largo plazo a estas comunidades para que ellas puedan trazar planes de fomento económico con oportunidades razonables de éxito, puedan reconstruir las facilidades de la comunidad para atraer nueva industria, puedan proveer préstamos a nuevas industrias que se ubiquen en el área y puedan retener trabajadores cualificados para ser re-empleados. Esta es una de las tareas más importantes ante el nuevo Presidente. El está totalmente enterado de ello. Su conocimiento de esto se puede determinar del hecho de que ha nombrado un comité para redactar un programa federal de ayuda a áreas económicamente deprimidas.¹²⁶ El nombramiento del Comité es un reconocimiento por parte del próximo Presidente del hecho de que el desempleo estructural no se compensa automáticamente por un aumento en empleos creados por expansión en alguna industria. En vista de que los términos de la asignación encargada al Comité y su configuración demuestran una mezcla agradable de visión, realismo y acción decidida de parte del nuevo Presidente, el letargo de la administración saliente puede juzgarse del hecho de que el proyecto de ley para bregar con áreas deprimidas que fuera aprobado por el octogésimosexto Congreso fue vedado por el Presidente Eisenhower por creerlo demasiado amplio.

IV. *Balanza de pagos adversa y política exterior económica*

Durante la última década la economía mundial ha sufrido un cambio tremendo. El sobrante enorme en la balanza de pagos estadounidense ha cedido a déficits. La escasez persistente de dólares ha pasado al olvido. A la misma vez, la Europa Occidental ha surgido como una región fuerte de sobranes en sus pagos internacionales. Aunque ciertas tendencias de la evolución económica doméstica tuvieron una relación directa con esta situación, algunas de las políticas exteriores económicas estadounidenses han tenido mucho mayor impacto. Este impacto dependía de la cantidad, clase y dirección de ayuda a varios países desarrollados e infradesarrollados.

Desde 1950, los Estados Unidos han vendido como \$4 billones de oro y los países extranjeros han adquirido \$9 billones adicionales en balances de dólares estadounidenses reservados por los bancos e insti-

¹²⁶ Vea *The New York Times* (6 de diciembre de 1960) p. 40.

tuciones oficiales de estos países. A la misma vez, los países de la Europa continental han aumentado sus valores habidos en oro y moneda extranjera por más de \$12 billones. Aunque era esencial que hubiera alguna transferencia de recursos de los Estados Unidos a otros países para mejorar la posición de agotamiento de sus reservas, la transferencia continua en la escala en que ha ocurrido en años recientes no sólo ha socavado la posición de reservas de los Estados Unidos, sino que ha tomado un curso alarmante. Ultimamente, la transferencia de reservas ha hecho que la administración de Eisenhower tome medidas de emergencia. La siguiente tabla demuestra el cuadro en más detalle:

TABLA IV

VALORES OFICIALES HABIDOS EN ORO Y MONEDA EXTRANJERA POR LOS ESTADOS UNIDOS, LA EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS PAISES
(Billones de dólares estadounidenses)

1950	Total	E.U.A.	Europa Continental	Area Esterlina	América Latina	Canadá	Resto del Mundo
1950	48.5	22.8	6.4	10.8	3.2	1.8	3.5
1951	48.9	22.9	7.5	9.8	2.9	1.8	4.0
1952	49.5	23.3	8.5	9.1	2.9	1.9	3.9
1953	51.3	22.1	10.3	10.3	3.2	1.8	3.8
1954	53.0	21.8	11.8	10.7	3.0	2.0	3.8
1955	54.1	21.8	13.3	9.8	3.2	1.9	4.0
1956	55.4	22.1	13.8	9.6	3.7	1.9	4.3
1957	56.3	22.9	14.8	9.5	3.8	1.8	3.5
1958	57.0	20.6	17.9	9.8	3.1	1.9	4.0
1959	56.9	19.5	18.0	10.0	3.0	1.9	4.5

FUENTE: *International Financial Statistics*, Vol. XII, No. 9 (Sept., 1960), pág. 21.

Mientras que las reservas de oro y cambio extranjero estadounidense formaban como 47 por ciento del total en 1950, bajaron a 34 por ciento para 1959. En el mismo período las reservas de los países de la Europa Continental aumentaron de 14 por ciento a 32 por ciento. La acumulación de reservas por los países de la Europa Continental ha corregido no sólo los desajustes que surgieron de la Segunda Guerra Mundial, y la Gran Depresión, sino que en algunos casos las reservas de países de la Europa Occidental han logrado una solidez superior a la de los Estados Unidos. La solidez de las reservas de los países de la Europa Continental ante la presencia de condiciones económicas debilitantes en los Estados Unidos está realmente creando el temor de que los valores habidos en el extranjero de dólares estadounidenses que son con-

siderablemente en exceso de los balances necesarios para operación, pudieran ser transferidos a otros países o convertidos en oro de surgir una crisis económica. Si las reservas menguantes de los Estados Unidos y la balanza de pagos adversa fueran sobrecogidas por una salida súbita de oro, la Administración se vería obligada a dirigir las políticas fiscales y monetarias hacia el fin de mejorar la balanza de pagos. Estas políticas pueden o no tener un impacto deseable sobre la producción total y el empleo. Las reservas de oro y cambio extranjero de los Estados Unidos deben ser lo suficientemente grandes para imponer respeto en el mercado mundial y para evitar el uso de políticas monetarias y fiscales para la corrección del problema de la balanza de pagos. Las fluctuaciones cíclicas, que son más amplias en los Estados Unidos que en otros países, generalmente hacen necesario el uso de políticas contracíclicas, financiamiento de déficit de los presupuestos gubernamentales y política de dinero fácil. En la época en que las reservas de oro debido a una balanza de pagos adversa, están menguando y el nivel de la economía va bajando, el acudir a tales políticas fiscales y monetarias podría acelerar la salida de oro. Hemos señalado en otra parte de este trabajo que la economía estadounidense va encaminándose hacia una recesión. Si la posición de la balanza de pagos no se corrige antes de que llegue la próxima recesión, las autoridades encargadas de la Reserva Federal tendrán gran dificultad en emprender una política de facilitar el crédito. Hay pocas señales actualmente que indiquen cambio alguno en las tendencias de la posición de la balanza de pagos durante los próximos meses. Si ese es el caso, el nuevo Presidente se enfrentará conjuntamente, a una recesión y una balanza de pagos adversa.

La balanza de pagos total de los Estados Unidos es el resultado del balance de exportación, desembolsos gubernamentales netos en el exterior, balances de capital privado y salidas netas de capital privado y gubernamental. Es igual a la suma neta de entrada de capital extranjero a los Estados Unidos más ventas de oro por los Estados Unidos. La posición del balance de exportación de la economía estadounidense ha sido muy sólida. El balance de exportación promedió alrededor de \$4 billones durante 1950-59. En este período el desembolso gubernamental neto en el extranjero promedió como \$5 billones. Los balances de capital privado fueron negativos y promediaron poco más de \$600 millones, pero si los sumamos ascienden a alrededor de \$6 billones durante un período de diez años. Un ajuste de estas cifras con los recibos no registrados nos dejaría saber la balanza neta de pagos, que promedió como \$1.3 billones entre 1950-59. Los ingresos estadounidenses sobre inversiones privadas en el extranjero han subido constantemente durante todo el período, y por mucho más que los ingresos privados ex-

tranjeros sobre inversiones en los Estados Unidos. Como resultado, el ingreso neto privado estadounidense sobre inversiones en el extranjero ha crecido significativamente. Las salidas netas de capital privado comercial estadounidense han estado creciendo mucho más rápidamente. Excedieron el ingreso neto privado sobre inversiones en el extranjero por un promedio de \$900 millones durante el período de 1956-58.

Un renglón muy grande que afectó la posición de pagos estadounidenses es el expendio militar gubernamental en ultramar y las concesiones de materiales y servicios militares a otros países. Los expendios militares en el extranjero solamente promediaron \$2.4 billones de 1950 a 1959. Durante los tres años pasados promediaron \$3.2 billones. Del total de \$24.4 billones utilizado en gastos militares en el extranjero desde 1950, el 53 por ciento se gastó en los países de la Europa Occidental. De 1956 a 1958, el expendio militar en la Europa Occidental fue aún mayor, ascendiendo a 58 por ciento del total.

Las concesiones de materiales y servicios militares de los Estados Unidos a otros países ascendieron a alrededor de \$2 billones en 1959 y un poco más de medio billón en 1950. Tuvieron una cima de \$4.3 billones en 1953 y desde entonces han bajado constantemente. Entre 1951 y 1954, las concesiones excedieron la cantidad de expendios militares en el extranjero. Desde 1955, lo último excedió lo primero. De 1950 a 1959 las concesiones militares totales sumaron \$24 billones, de los cuales como un 70 por ciento se utilizó en la Europa Occidental, y el resto en algunos países de Asia.

De 1946 a 1958, las concesiones económicas estadounidenses ascendieron a \$32 billones, de los cuales \$19 billones fueron a parar a países de la Europa Occidental. Las concesiones económicas sumaron \$5 billones en 1949. Para 1958, han bajado consistentemente a \$1.6 billones. Desde 1955, aunque se ha otorgado una cantidad cada vez mayor de concesiones económicas a países infradesarrollados, la cantidad es todavía una cuarta parte de la ayuda económica dada en 1949 a países de la Europa Occidental. Las repúblicas latinoamericanas con casi 200 millones de almas recibieron en 1958 sólo \$118 millones ó 59 centavos de dólar por cabeza. Esto sucedía mientras dichas repúblicas importaban bienes por más de \$4 billones.

El objetivo de la política exterior económica es seguridad, que está firmemente basada en preparación militar respaldada por solidez económica, tanto de los Estados Unidos como del mundo libre. En casos de guerra atómica esta política no conduce a lograr la paz; pero provee alguna satisfacción psicológica y esperanza de paz. No importa cuán rápidamente pueda uno actuar militarmente, es la base económica la que eventualmente importará. Aunque la tasa de crecimiento de la economía de los Estados Unidos se ha menguado en años recientes, la eco-

nomía todavía puede proveer un nivel generoso de consumo, un alto nivel de inversión en plantas y equipo, servicios públicos adecuados, y los desembolsos necesarios para la defensa. Después de haber satisfecho todas estas necesidades, la economía estadounidense puede proveer para inversión extranjera y ayuda económica.

La recuperación de los países del a Europa Occidental después de la guerra fue facilitada y acelerada por la ayuda del Plan Marshall. Desde 1951 estos países han recibido ayuda económica estadounidense en una escala bastante considerable. A la misma vez, los expendios militares estadounidenses en el extranjero han aumentado considerablemente. La ayuda militar unida a los expendios militares en el extranjero han añadido sustancialmente a la defensa de Europa. El profesor Bernstein dice:

Nadie cuestiona la necesidad de continuar con el mismo nivel o un nivel más alto de defensa conjuntamente con Europa. Lo que se cuestiona es la necesidad de compartir este gasto ahora sobre la base de criterios establecidos en 1951, mucho antes de que la economía europea hubiera logrado su estado actual sumamente próspero.²⁷

Obviamente, los países de la Europa Occidental deben proveer de sus propios recursos los fondos necesarios para su defensa. Los fondos estadounidenses liberados de esta forma se deben usar para levantar los niveles de vida en África, Asia y América Latina. Las oportunidades de paz y seguridad son mucho mejores en un mundo en que la gente siente que están progresando. La capacidad de los Estados Unidos y otros países avanzados para proveer por su defensa y seguridad ha aumentado enormemente en el período de la postguerra. La producción total de los Estados Unidos es como un 65 por ciento más alta hoy que en 1947. La producción total de los países de la Europa Occidental, Australia y Canadá se ha más que duplicado desde 1947. En adición, los países de la Europa Occidental han cambiado de un área de déficit, dependiente de ayuda extranjera, a un área de sobrantes capaz de hacer una contribución considerable de ayuda a regiones infradesarrolladas.

Excluyendo las contribuciones de los Estados Unidos al Fondo Monetario Internacional, y al Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo, el déficit total de la balanza de pagos estadounidense ascendía a alrededor de \$4 billones en 1959. En una economía con una producción nacional anual de \$500 billones, con expendios en consumo personal ascendiendo a \$300 billones y una inversión privada de \$70 billones, sería ridículo decir que la economía no puede reducir sus gas-

²⁷ Edward M. Bernstein, *International Effects of U. S. Economic Policy* (Washington, Government Printing Office, 1960) p. 89.

tos e inversiones en 1 por ciento para eliminar el déficit en la balanza de pagos. El problema no estriba en la cantidad, es más bien la manera en que se utilizan estos recursos. Un déficit en la balanza de pagos estadounidense simplemente significa la contraparte de un sobrante en otros países, en este caso los de la Europa Occidental. Los déficits en la balanza de pagos estadounidense están siendo utilizados solamente para aumentar el sobrante de la Europa Occidental. Los déficits, por lo tanto, no se están utilizando para propósito alguno que no sea rebajar las reservas económicas estadounidenses y matar de hambre a los países de ingresos bajos. La tarea ante el nuevo Presidente es eliminar los déficits en la balanza de pagos estadounidenses rebajando las concesiones militares a países avanzados y rebajando los expendios militares en el extranjero. En el presente estos gastos se incurren a nombre de la seguridad de los Estados Unidos. La seguridad de los Estados Unidos y la paz mundial estarán mucho mejor protegidas en un mundo donde la gente sienta que están progresando, y tal mundo es posible únicamente si la América Latina, Asia y Africa reciben concesiones y préstamos para ayudar a sus billones prolíficos.