

UNIVERSIDAD INTERAMERICANA INTER-AMERICAN UNIVERSITY
UNIVERSITÉ INTERAMÉRICAINÉ UNIVERSIDADE INTERAMERICANA
PANAMÁ, REP. DE PANAMÁ

BOLETIN del INSTITUTO de INVESTIGACIONES
SOCIALES y ECONOMICAS

—
BULLETIN of the INSTITUTE of SOCIAL
and ECONOMIC RESEARCH

—
BULLETIN de l'INSTITUT des RECHERCHES
SOCIALES et ECONOMIQUES

—
BOLETIM do INSTITUTO de INVESTIGAÇÕES
SOCIAIS e ECONOMICAS



Vol. II

Febrer

Février - Fevereiro

Nº 3

- 1945 -

SUMARIO — CONTENTS — TABLE DES MATIERES

	Pg.
Problemas y Orientaciones Socio-Económicas para la Post-guerra: Consideraciones en Torno a Temas Generales y Nacionales. (<i>Socio-Economic Postwar Problems and Trends: Considerations in Regard to General and National Topics</i>).—RICHARD F. BEHRENDT (Panamá).....	5
Aspectos de la Vida Social Rural de Panamá. (<i>Aspects of Rural Sociology of Panama</i>).—OFELIA HOOPER (Panamá)	67
Directorio de Especialistas en Estudios Sociales y Económicos en Latinoamérica, Parte I. (<i>Directory of Specialists in Social and Economic Studies in Latin America, Part I</i>)	317
Directorio de Instituciones de Estudios e Investigaciones Sociales y Económicos en Latinoamérica, Parte I. (<i>Directory of Institutions of Higher Learning and Research in Social and Economic Sciences in Latin America, Part I</i>)	398
Sumario de Publicaciones Recientes.— <i>Survey of Recent Publications</i>	488
Nota Preliminar.....	488
Introductory Note.....	489
Obras de consulta general— <i>General reference works</i>	490
Problemas socio-económicos básicos— <i>Basic socio-economic problems</i>	491
Geografía socio-económica— <i>Cultural geography</i>	491
Historia socio-económica— <i>Social and economic history</i>	494
Asuntos socio-económicos y políticos del presente en general— <i>Current socio-economic and political affairs in general</i>	506
Relaciones interamericanas en general— <i>Inter-American relations in general</i>	511
Estadística en general— <i>Statistics in general</i>	516
Demografía— <i>Demography</i>	517
Estadística económica— <i>Economic statistics</i>	518
Sociología general— <i>General sociology</i>	520
Sociología rural— <i>Rural sociology</i>	522
Sociología educacional— <i>Educational sociology</i>	524

	Pp.
Opinión pública— <i>Public opinion</i>	528
Salud pública y previsión y asistencia sociales— <i>Public health, welfare, and social work</i>	528
Seguros— <i>Insurance</i>	536
Legislación y organización obreras— <i>Labor legislation and organizations</i>	544
Cooperativas— <i>Co-operatives</i>	548
Política agraria, colonización e inmigración— <i>Land policy, colonization and immigration</i>	550
Urbanismo y viviendas— <i>City planning and housing</i>	554
Administración pública— <i>Public administration</i>	556
Política económica general— <i>Economic policy in general</i>	558
Comercio interamericano e internacional— <i>Inter-American and international trade</i>	568
Economía agrícola— <i>Agricultural economy</i>	575
Economía ganadera— <i>Livestock industries</i>	581
Economía forestal— <i>Forestral industries</i>	582
Economía pesquera— <i>Fishing industries</i>	583
Economía minera y petrolera— <i>Mining and oil industries</i>	584
Economía manufacturera— <i>Manufacturing industries</i>	587
Empresas de utilidad pública, transportes, comunicaciones y turismo— <i>Public utilities, transportation, communications and tourist trade</i>	590
Comercio doméstico y administración de negocios— <i>Domestic commerce and business administration</i>	594
Economía monetaria y bancaria— <i>Monetary and banking policies</i>	594
Hacienda pública— <i>Public finance</i>	611

Colaboradores a esta Sección—*Contributors to this Section:*

Manuel María Alba (Panamá), Richard E. Behrendt (Panamá), Adrien L. Boucard (Haití), Richard M. Boyd (U. S. A.), Miron Burgin (U. S. A.), Russell H. Fitzgibbon (U. S. A.), George P. Hammond (U. S. A.), Ernesto Herrnstadt (Colombia), Leland H. Jenks (U. S. A.), Alfredo Lagunilla Iñarritu (México), Javier Lasso de la Vega (Panamá), Irving A. Leonard (U. S. A.), Lawrence S. Malowan (Panamá), Fritz Morstein Marx (U. S. A.), Hermann Max C. (Chile), Ernesto Pinate (Panamá), Juan Bernaldo de Quirós (República Dominicana), James F. Shearer (U. S. A.), George Wythe (U. S. A.), Pablo Max Yusfrán (Paraguay), John Parke Young (U. S. A.).

PROBLEMAS Y ORIENTACIONES SOCIO-ECONOMICAS PARA LA POST-GUERRA

**CONSIDERACIONES EN TORNO A TEMAS GENERALES
Y NACIONALES (1)**

Por

RICHARD F. BEHRENDT

**Director del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas
y Catedrático de Economía Política y Sociología
de la Universidad Interamericana.**

(1) Partes del siguiente texto se basan en una conferencia dictada por el autor el 18 de Octubre de 1944 en Colón, R. de P., a invitación de Acción Democrática Internacional y Acción Cívica Colonense.

INDICE

	PÁG.
I. Introducción	7
II. Tendencias socio-económicas contradictorias de nuestro tiempo	9
III. Requerimientos básicos de un reajuste internacional	14
IV. Problemas de las relaciones económicas de Latinoamérica con el resto del mundo	19
V. La necesidad de orientaciones y planes realistas para el fomento socio-económico postbélico de Latinoamérica	26
VI. Panamá frente a los problemas de la postguerra .	41
1. Caracteres del comercio panameño.	42
2. Oportunidades de expansión comercial	44
3. El futuro de las comunicaciones aéreas	47
4. El turismo	48
5. Las Zonas de Puerto Libre	48
6. El fomento de la vida campesina	54
7. Problemas demográficos	58
VII. Conclusiones.	63

*Our wills and fates do so contrary run,
That our devices still are overthrown,
Our thoughts are ours, their ends none of our own.*

Shakespeare: *Hamlet*, III, 2.

I

En estos meses, la mirada de todas las personas conscientes de los desarrollos mundiales se dirige más y más hacia los grandes problemas que se acercan en el período postbélico. La tarea de ganar la paz, es decir, de hacer que los tremendos sacrificios de la guerra sean aprovechados lo más posible para obras constructivas en pro de las generaciones futuras, es tan urgente como la de ganar la guerra. Y es preciso darse cuenta de que es aún más difícil.

La guerra requiere un inmenso esfuerzo de energías y una estrecha coordinación de las fuerzas combativas y capacidades técnicas de todas las Naciones Unidas que en ella participan activamente, pero por un período relativamente limitado. En cambio, una paz constructiva que justifique las infinitas desgracias de individuos, familias y pueblos, la destrucción de valores irremplazables, las devastaciones materiales y profundas perturbaciones de orden moral, social y económico por las cuales atraviesan continentes enteros, una paz que llene las legítimas aspiraciones y anhelos de las grandes masas de la gente de buena volun-

tad, exige cualidades y facultades aún más raras: cooperación consciente y concienzuda entre todos los elementos que componen nuestro sistema internacional cada día más complejo y más amplio; vigilancia constante y comprensión inteligente de las grandes tendencias sociales, económicas, políticas y culturales de nuestra época y de los muy diversos factores que en ellas influyen; un concepto de verdadera democracia que no se limite a las declamaciones oratorias y pronunciamientos más o menos teóricos sino que se base en la disposición y habilidad de dar realización constante a los ideales profesados y de respaldar todas las medidas necesarias para preparar a las grandes multitudes de nuestros contemporáneos que viven todavía fuera del alcance de la democracia real.

Es igualmente preciso reconocer que la democracia es el único sistema político que en nuestro tiempo puede garantizar a la larga, la paz interna y la paz internacional.

En esta ocasión no nos será posible hacer más que tocar, en forma rudimentaria e inevitablemente ligera, algunos de los problemas y factores que a nuestro modo de ver influirán más prominentemente en los próximos desarrollos socio-económicos de las Américas en general y de Panamá en particular.

En este período de interdependencia mundial en todos los renglones de la existencia ya no es posible tratar sobre los problemas socio-económicos de un determinado país, cualquiera que sea, sin enfocar tales problemas desde los puntos de vista (a) de los problemas generales fundamentales de nuestro tiempo y (b) de la situación de nuestro continente en la postguerra. Sólo así puede lograrse una comprensión adecuada y realista de los problemas y posibilidades nacionales.

II

En las tendencias básicas de nuestro tiempo, tan caracterizado por la multitud de tendencias diversas y la falta de unidad de orientaciones e intereses, se notan ciertas contradicciones sumamente significativas cuya disparidad se pondrá aún más de relieve en la postguerra, factores que por esta razón requieren alguna aclaración:

1º La contradicción acaso mas fundamental de la época contemporánea se advierte entre el racionalismo científico y tecnológico, al cual debemos los progresos singulares de los medios técnicos y el aumento enorme del nivel material de la vida durante el siglo pasado, por una parte, y el irracionalismo emocional que se manifiesta en las agrupaciones políticas por otra parte y el cual provoca siempre de nuevo las violentas perturbaciones de nuestra vida civilizada, por revoluciones y guerras mundiales. Esta contradicción ha resultado en el abuso de los maravillosos descubrimientos científicos para fines destructivos más bien que constructivos. Nuestra técnica y nuestros conocimientos y prácticas de producción cada día más perfectos y eficientes nos sirven para eliminar vidas humanas y valores culturales y materiales en escala cada día mas grande y en forma cada día mas eficiente mientras una porción de lo que gastamos en nuestras guerras mecanizadas y totalitarias sería suficiente para echar las bases de un bienestar adecuado de todos nuestros contemporáneos. En otras palabras, nuestras capacidades meramente técnicas han crecido mucho más que nuestra inteligencia social y sentido de responsabilidad.

2º Semejante contraste se advierte también entre el aumento del bienestar material, sobretodo en los países que mas activamente han participado en la evolución de la civilización financiera e industrial del último siglo y medio, por

una parte, y la barbarización y hasta brutalización de las costumbres y la decadencia de la cultura religiosa y estética por otra parte. Otro aspecto del mismo problema es la desorganización social que se expresa en manifestaciones múltiples, como consecuencia de la destrucción de tradiciones y antiguas formas de la vida.

3º En cuanto a las tendencias y anhelos que rigen mas prominentemente las mentalidades de nuestros contemporáneos típicos se notan asimismo contradicciones, disparidades y confusiones peligrosas. Una de estas es el deseo del progreso y mejoramiento económico por una parte y la demanda por seguridad y continuidad personal por otra parte. Parece obvio que no puede buscarse lógicamente la realización de ambos fines al mismo tiempo ya que el precio del progreso material es un reajuste continuo de nuestra organización económica y social y tal revisión por supuesto implica cambios igualmente constantes de demanda en el mercado, condiciones de producción y de trabajo, fluctuaciones de precios y de los negocios, necesidad de migraciones, la lucha de la competencia, en una palabra, todos aquellos riesgos que inevitablemente acompañan todos los desarrollos hacia formas más eficientes y más amplias de la organización y estructura económicas basadas en la propiedad particular y en el afán de ganancias.

4º Estrechamente relacionada con este problema está la contradicción que se puede notar entre el clamor casi universal por una extensión cada día mayor de las funciones y atribuciones del Estado, mediante su administración central, para cumplir con las numerosas demandas por protección y fomento de parte de toda clase de organizaciones gremiales, intereses locales y hasta empresas particulares, por una parte, y la profesión de ideales de libertad e independencia democráticas por otra parte. Es difícil comprender cómo se podrá combinar un sistema socio-econó-

mico en el cual los ciudadanos delegan cada vez más responsabilidades y poderes al Estado, tratando de evitar las iniciativas que pueden imponerles ciertos riesgos e inconveniencias, con un sistema socio-político basado sobre la libre decisión y la libre emisión de opiniones de todos los ciudadanos.

Evidentemente hay que buscar un término medio entre estas dos tendencias por el cual se puedan evitar los extremos. En otras palabras, se impone la necesidad de procurar ese *mínimum* de seguridad social y de apoyo a los elementos social o económicamente débiles, que les capacite para la intervención activa y remunerativa en la lucha de la existencia, dentro del sistema económico existente, evitando sin embargo la construcción de una maquinaria de economía colectiva y «dirigida» en la cual desaparecerían las posibilidades de iniciativa individual y así también de la libertad personal y del mejoramiento a base de los esfuerzos personales, en favor de la dictadura centralizada de un grupo irresponsable.

5º Otra disparidad de ideales se nota en el campo de las relaciones internacionales: todos nos damos cuenta ya de la necesidad absoluta de la formación de un sistema de seguridad internacional pero no estamos todavía dispuestos a renunciar para ello los fetiches colectivos acaso mas fatales de toda la historia humana, es decir, el nacionalismo exagerado y la noción irrealista de la soberanía nacional con sus diversos atributos, nociones que no son compatibles ya con las exigencias mas fundamentales de nuestra existencia moderna. Mientras nuestro sistema económico y social ha adquirido hace ya dos generaciones caracteres netamente mundiales y se ha extendido a través de las fronteras nacionales y mientras todos los habitantes de los países de civilización moderna dependen para su existencia diaria del intercambio de bienes, conocimientos, capitales y manos de obra a través de la superficie de todo nuestro planeta, persistimos muchos de nosotros en adherirnos a las nociones medioevales de una política y economía completamente anticuadas

de tipo territorial, las cuales correspondían a las condiciones tecnológicas y económicas del siglo XV, antes del descubrimiento del Nuevo Mundo. Es más, algunos de nosotros aún insistimos en renovar las supersticiones y prejuicios que caracterizaban las épocas primitivas cuyas organizaciones sociales más amplias eran el clan y la tribu y en las cuales la humanidad se identificaba con la tribu propia. (1)

6º Esta última divergencia se expresa en la forma más concreta y peligrosa en las tendencias de un proteccionismo ciego y estrecho de ciertos intereses creados, tendencia que no consulta ni los intereses y exigencias de una organización internacional capaz de ayudarnos a evitar otra catástrofe bélica ni siquiera los intereses inmediatos de la propia nación. Es verdaderamente sorprendente que en una época que se caracteriza más que ninguna otra por el énfasis que se da a las actividades económicas, exista un analfabetismo económico, una ignorancia completa de leyes y hechos económicos aun elementales no sólo entre las masas de todos nuestros pueblos contemporáneos sino aun entre la mayoría de sus dirigentes. (2) Así se explica el funesto hecho de que las políticas económicas internacionales de casi todas las naciones del mundo entre las dos guerras mundiales han carecido tanto de sentido común y de orientaciones realistas que han contribuido poderosamente a la prolongada depresión económica, a la descomposición cada día más avanzada del comercio mundial y a la anarquía política internacional, factores que al fin prepararon la base para el triunfo temporal de la agresión imperialista de las potencias nazi-fascistas.

(1) (Véase en la página 66).

(2) Este fenómeno puede compararse, en cuanto a su significado y algunas de sus raíces, con el analfabetismo igualmente alarmante que existe con respecto a los «problemas raciales». En ambos campos de conocimiento el público en general se obstina en ignorar o rehusar las enseñanzas perfectamente inequívocas de los expertos para seguir una conducta irracional, con consecuencias cada día más perjudiciales para todos.

Hoy día se leen y escuchan muchísimas afirmaciones sobre la necesidad de un comercio internacional más libre después de la guerra. Debe temerse porque muchas de tales declaraciones preserven un carácter puramente platónico ya que hasta ahora no se ha advertido casi en ninguna parte una verdadera disposición de parte de los productores a hacer esos sacrificios parciales y temporales que serán indispensables en caso de una disminución de las barreras aduaneras, administrativas y monetarias que obstaculizan el desarrollo de un intercambio más intenso de bienes, capitales y manos de obra a través de las fronteras nacionales.

Al contrario, parece casi seguro que la iniciación de tantas nuevas industrias domésticas durante la presente guerra debido a los trastornos provocados por ella, industrias que amenudo carecen de una base económicamente segura y amplia, dificultará la solución del problema sobremanera. Ahora se han establecido y siguen estableciéndose a diario numerosos intereses creados, entre empresarios, capitalistas, funcionarios públicos, empleados y trabajadores, y estos intereses se opondrán a toda política liberal del comercio internacional la cual pudiera promover la importación de artículos más baratos y de mejor calidad.

Un axioma sobre que en este respecto debe insistirse, porque se desconoce o se niega con suma frecuencia, es el hecho, tan elemental para cada hombre de negocios, que una ventaja para una parte no significa necesariamente una desventaja para la otra parte. En la postguerra se le pedirá a ciertas naciones que compren ciertos productos a sus vecinos que ellos pueden producir más baratos, en vez de insistir en suministrarse estos artículos mediante la producción doméstica, aunque sea a precios dos o tres veces más altos. Tales «concesiones» no significarán sacrificio alguno para la nación que las haga, desde el punto de vista de los intereses fundamentales de su economía.

Al contrario: libre cambio o, al menos, un cierto acercamiento a un intercambio internacional menos obstaculizado, habrá de resultar en beneficio de todos quienes participen en él, a la medida de su participación.

III

En la época post-bélica, a la cual nos acercamos ahora afortunadamente con mucha rapidez, estos problemas, divergencias y contradicciones continuarán creando conflictos y exigirán soluciones. A ellas se sumarán otros problemas más específicos pero no menos difíciles que ya provocan inquietud en muchas partes. Ya se pregunta un creciente número de personas de buena voluntad si es compatible la formación de una sociedad mundial de seguridad y solidaridad internacional la cual todos anhelamos, con el mantenimiento o aún el aumento de los armamentos y otras preparaciones para una guerra mundial futura, por parte de las grandes potencias ahora aliadas; cómo puede combinarse el ideal de una sociedad internacional democrática, con derechos y garantías iguales para todas las naciones dispuestas a cooperar franca y lealmente, sin consideración de la extensión de su territorio, del número de su población, su desarrollo económico y poder militar, con la necesidad de una organización de seguridad internacional capaz de tomar decisiones y de llevarlas a la realización en forma efectiva para hacer frente a cualquier amenaza, organización ésta que para ser efectiva no podrá depender sino de un número limitado de miembros y que deberá estar segura en todo momento del apoyo de las grandes potencias.

Parece ya cierto que grandes partes del Viejo Mundo — Europa y Asia — pasarán por un período de conflictos internos provocados por la lucha entre los defensores del orden anterior y los partidarios de nuevas formas de organización social, política y económica—lucha que se ha hecho casi inevitable por la descomposición del estado de cosas existente antes del presente delugio y por la falta de previ-

sión de ciertos círculos, y su inhabilidad de avaluar adecuadamente los factores muy complejos que intervienen en la situación que confrontamos. Es indudable que este período de crisis y transición acentuará y prolongará aun más los múltiples y graves efectos que han dejado las destrucciones y perturbaciones causadas por las invasiones y ocupaciones alemanas y japonesas, en la vida de esas desafortunadas naciones.

Una guerra civil, en territorio apenas libertado del enemigo exterior, ya ha estallado y sus repercusiones serán incalculables. Es probable que será seguida por otras, en más de un continente, a menos que surjan, en las posiciones de responsabilidad, personalidades capaces de preveer e interpretar las grandes corrientes de nuestro tiempo, señalar rumbos y caminos para alcanzarlos e inspirar confianza en las masas de sus contemporáneos que buscan desesperadamente por orientaciones seguras para el logro de formas de existencia más satisfactorias.

Sin embargo, la amenaza más grande que encierra esta situación es que estos conflictos aparentemente internos de índole socio-política que ahora se han concretado dentro de determinadas naciones puedan extenderse a la órbita internacional, convirtiéndose en contiendas abiertas entre algunas de las grandes potencias ahora unidas aunque distintas en cuanto a su organización e ideologías socio-económicas. De modo que la necesidad de adoptar pronto una política *constructiva* de aplicación universal, capaz de evitar otras erupciones de anarquía interna, en los países devastados, asume una trascendencia vital para todo el mundo.

Otro foco de inquietud es el problema de los pueblos coloniales y sus aspiraciones de determinación propia de sus destinos, de acuerdo con los ideales democráticos, frente no sólo a las tendencias de preservación del «status quo» de los imperios existentes sino también a la necesidad de evitar el surgimiento de múltiples nuevos organismos políti-

cos que puedan adoptar medidas de un exagerado nacionalismo y así intensificar aún más los problemas de los cuales hemos hecho mención anteriormente.

Una vez más estamos cayendo en el error fatal de creer que la solución de los problemas internacionales puede lograrse mediante la revisión de fronteras — medida superficial que no soluciona nunca problema alguno sino sólo crea nuevos problemas, sobre todo en las regiones de población densa y de múltiples grupos nacionales y lingüísticos entrelazados geográficamente, como ocurre en toda la Europa central y oriental — en vez de comprender que la única solución verdaderamente satisfactoria y definitiva se halla en la disminución de la importancia de las fronteras nacionales mediante la eliminación paulatina de las barreras al intercambio, de las políticas de supresión y discriminación de minorías y de los sentimientos de un nacionalismo arrogante y exclusivista.

Las transplantaciones forzadas de millones de habitantes de unas regiones a otras que están practicándose por razones políticas en nuestro tiempo, significan una bancarrota del sentido común y humano mas elemental y una confesión abierta de nuestra incapacidad de resolver conflictos de índole psico-sociológica — referentes a los fenómenos del nacionalismo y racismo — por medios racionales, es decir, resolverlos verdaderamente. (1) Las cuasi-solucio-

-
- (1) Al terminar la primera guerra mundial se efectuó el traslado de 9.500.000 pobladores civiles dentro de Europa — sin contar los prisioneros de guerra.—La contienda actual ha provocado ya movimientos abruptos y violentos de números varias veces más grandes de migradores civiles involuntarios, bajo circunstancias incomparablemente más crueles, debido principalmente a las invasiones y campañas de devastación y deportación de los alemanes en Europa y los japoneses en Asia. (Véase al respecto Eugene M. Kulischer, *Desplazamientos de población en Europa*.—Montreal: Oficina Internacional del Trabajo, 1944 [«Estudios y Documentos» Serie O, N° 8]; sobre el problema en general: Joseph J. Senturia, «Mass Expulsion.» *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. X, New York, 1935, pp. 185-189).

nes tales como el «intercambio» obligatorio de minorías lingüísticas y étnicas, tendrán — y han tenido ya — como efecto la preservación y acentuación aún más marcada de los distingos y resentimientos entre grupos nacionales, culturales y «raciales» y de las tendencias hacia la extinción, dentro de cada uno de los países afectados, de todas las influencias que pudieran fomentar la comprensión, tolerancia y acercamiento mútuos entre dichos grupos.

Este espectáculo, como tantos otros aun peores de nuestra época, pone de relieve una vez más el doloroso hecho de que no hemos hecho ningún progreso, en cuanto se refiere a los caracteres esenciales de nuestra existencia colectiva, en comparación con las civilizaciones «primitivas» o las épocas de la antigüedad o del absolutismo monárquico europeo, épocas que practicaban la expulsión o exterminación de masas de valiosos ciudadanos, debido a su «inconformidad» religiosa o ideológica. Todavía insistimos — acaso más que nunca — en sacrificar seres humanos a los fetiches doctrinarios y los complejos psico-patológicos colectivos, en vez de hacer servir las ideas, técnicas y organizaciones al fomento del bienestar humano.

En términos generales, confiamos demasiado en la eficacia de nuevas instituciones de índole diplomática, jurídica y militar para la creación y el mantenimiento de seguridad internacional, sin apreciar debidamente que la eficiencia aún de una maquinaria teóricamente ideal depende completamente de la buena voluntad, perspicacia y previsión de las personas responsables de su dirección y de la disposición de los pueblos respectivos de fomentar una política adecuada a tales agencias, de aprobar sus decisiones y de apoyar cualquiera acción concreta que ellas tomen. En otras palabras, la solución verdadera de los problemas fundamentales de carácter internacional debe buscarse en la comprensión adecuada de los requerimientos de la convivencia internacional por los individuos que componen las naciones y que forman la opinión pública. Si hubiera existido tal opinión

pública inteligente, consciente de la comunidad internacional de los intereses básicos y representativa de la inmensa mayoría de la gente de buena voluntad, no habría sido posible el caos actual en que se encuentra el mundo debido a la agresión de unas dos o tres potencias imperialistas.

Sobre todo salta a la vista el tremendo problema de crear y fomentar una opinión pública cada día más ilustrada y fuerte, capaz de apoyar medidas de la política social, económica y diplomática internacional que correspondan a las necesidades más apremiantes de nuestra situación general—mientras al mismo tiempo resulta cada día más complicado el complejo de hechos e interrelaciones que constituyen nuestra vida pública y resulta consecuentemente también más difícil su comprensión adecuada. Es esta la inmensa tarea que confronta la educación en nuestro tiempo: proporcionar tal comprensión a números cada vez crecientes de ciudadanos de todos los niveles sociales y económicos, ya que en una verdadera democracia el curso de los acontecimientos depende, en última instancia, del criterio y de las decisiones de estos ciudadanos. Es evidente la triste verdad que hasta ahora los sistemas educativos de todos los países han dejado de cumplir con esta tarea de orientación.

El primer paso hacia una comprensión realista, inspirada en motivos del interés propio, de los problemas de la futura organización mundial debe ser el reconocimiento de que *todas* las naciones y *todos* los individuos que las constituyen tienen un interés *común* e igualmente vital en la realización de las siguientes necesidades: (a) prevención de una tercera guerra mundial que resultaría en la destrucción completa de nuestra civilización, prevención por medios constructivos destinados a curar las *causas* del mal de las agresiones imperialistas y no solamente sus síntomas; (b) levantamiento de la capacidad productiva, y así del nivel de vida, del mayor número posible de gente, a través de todo el mundo.

De estas premisas básicas elementales pueden deducirse luego las demandas más específicas, en la forma de las medidas concretas que precisa tomar para la realización de aquellas.

IV

Pasamos ahora a una consideración somera de ciertos aspectos que ofrecen las *relaciones económicas de la América Latina con el resto del mundo*.

El continente americano, con sus veintiuna repúblicas, el Dominio del Canadá y las colonias de tres potencias europeas no ha sido nunca ni es ahora una unidad económica. Es verdad que los sistemas económicos de los Estados Unidos por una parte y la América Latina por otra, se completan en cierto sentido por el hecho de que el primer país es el mas grande productor y exportador del mundo de artículos manufacturados y sobre todo de maquinarias, mientras la América Latina es una vasta región predominantemente agropecuaria y minera que depende de la exportación de materias primas y la importación de manufacturas y equipo de producción. Sin embargo, resulta que la gran variedad de los recursos naturales de los Estados Unidos ha puesto a ese país en condiciones no sólo de producir muchas materias primas y alimenticias para su propio consumo sino también para la exportación a los países densamente poblados de Europa. Así resulta que los Estados Unidos no sólo no pueden comprar muchos de los principales artículos de exportación de ciertos países sudamericanos, sino que compiten con tales países en el mercado mundial.

Por otra parte existe una relación más satisfactoria de enlace y complemento económico entre el gran vecino del norte y los países tropicales del Caribe ya que la mayoría de los artículos de exportación de estos países no se pueden producir en el clima templado del país septentrional.

Es sabido que durante los últimos años las relaciones económicas interamericanas han experimentado un empuje

y una intensificación muy considerable. Esto se debe por una parte a la necesidad urgentísima en que se encontraban los Estados Unidos de sustituir materias primas de carácter esencial suministrados en tiempos normales por el lejano Este, tales como caucho, cáñamo, quinchona, estaño y otros minerales, por productos latinoamericanos y por otra parte a la creciente dependencia en que se encontraban los países americanos, el uno del otro, para el suministro de productos manufacturados, debido a la interrupción de las relaciones comerciales y de transportes con el continente europeo. Es indudable que las amplias medidas de fomento de la producción minera, forestal, agrícola e industrial y la creación de nuevos medios de transportes y comunicaciones, de saneamiento y adiestramiento, medidas que han auspiciado los Estados Unidos en cooperación con los respectivos gobiernos latinoamericanos, han tenido resultados positivos y benéficos para todos. Es igualmente cierto que las actividades de las diversas agencias oficiales y semi-oficiales y asociaciones privadas de carácter interamericano que han sido formadas recientemente o cuya actividad ha sido estimulada por las exigencias de la emergencia bélica, han contribuído considerablemente a la intensificación de los lazos interamericanos en el campo económico, cultural y político.

Otro efecto de la situación extraordinaria provocada por la guerra actual ha sido la enorme intensificación del intercambio comercial entre muchas de las naciones latinoamericanas, en contraste con la casi falta de relaciones entre la mayoría de estos países en tiempos pasados. (1)

(1) Para mayores detalles sobre todos estos temas véase R. F. Behrendt, «Cooperación Económica Interamericana: Un resumen de problemas básicos, desarrollos recientes y perspectivas futuras». *Boletín del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad Interamericana*, I, 1 (1944), pp. 35-120. (Edición agotada).

No obstante, al considerar las perspectivas del período de la postguerra no podemos prescindir del hecho fundamental de que la orientación de muchas economías latino-americanas queda predominantemente en el mercado europeo debido a la imposibilidad de colocar la mayor parte de sus principales productos de exportación en su mercado doméstico o en el de los Estados Unidos o en los de los demás países del Continente americano. Es ampliamente conocida la interrelación tradicionalmente estrecha que existe al respecto entre Argentina y Uruguay y hasta cierto grado también Brasil y Paraguay por una parte, y la Gran Bretaña por otra.

Sin embargo, el papel de la Gran Bretaña en el comercio internacional de la postguerra habrá de sufrir serias alteraciones. Debido a la necesidad de continuar importando materias primas y alimenticias y la imposibilidad de continuar sus acostumbradas exportaciones durante la emergencia bélica, Bretaña en los últimos años se ha visto obligada a liquidar gran parte de sus inversiones en América a fin de poder pagar por sus importaciones. Aun así ha tenido que acumular grandes sumas, en cuentas cerradas, que no ha podido transferir a los distintos países exportadores de América. Estas obligaciones tendrán que ser liquidadas en la postguerra mediante mayores exportaciones a los distintos países acreedores. Por estas razones y particularmente por la reducción de las entradas que los ingleses recibirán en el futuro por sus inversiones en este continente, la Gran Bretaña se verá en la necesidad permanente de intensificar su comercio de exportación a la América Latina y, posiblemente, de insistir en un comercio de compensación (es decir, de equilibrio entre compras y ventas) con estos países. Es muy posible que esto tendrá serias repercusiones sobre las vinculaciones comerciales de tipo triangular que han existido en tiempos anteriores entre varios países sudamericanos, la Gran Bretaña y los Estados Unidos.

En cuanto al mercado europeo continental que ha sido un cliente tan importante de los productos latinoamericanos, parece casi seguro que resultará empobrecido de esta guerra debido a las inmensas devastaciones que ha venido sufriendo, y que su restablecimiento requerirá un período prolongado, aunque las necesidades inmediatas de socorro y rehabilitación, parcialmente financiadas como serán por ciertas organizaciones internacionales, resultarán en un estímulo temporal de las exportaciones de materias brutas y alimenticias y hasta de ciertas manufacturas de origen latinoamericano.

En cuanto a los productos centro y sudamericanos cuya exportación a los Estados Unidos se ha expandido tanto en estos últimos años de la guerra (tales como el caucho, el cáñamo, la quinchona, los aceites vegetales, los insecticidas, el estaño y otros minerales), es muy probable que tendrán que confrontar, muy pronto después que termine la guerra contra el Japón, la competencia renovada de aquellas regiones del lejano Este que en décadas pasadas se habían conquistado una posición dominante en el mercado mundial de estos productos, gracias a su mano de obra abundante y barata, sus magníficas condiciones naturales y la organización eficiente y sistemática de su producción bajo auspicios europeos y norteamericanos. Parece que sólo en unos pocos casos entre los cuales posiblemente se encontrará el cáñamo, le será posible a la América Latina defender sus recientes conquistas en la producción y exportación de estos artículos contra esa competencia y la de los productos sintéticos que están alcanzando ahora una perfección cada día más grande, sobre todo en las enormes plantas industriales que han sido instaladas en los Estados Unidos bajo los auspicios del gobierno, para suplir las necesidades bélicas.

Frente a estas circunstancias se pecaría de un optimismo exagerado al esperar que los grandes países importadores de estos productos, sobre todo los Estados Unidos, pudieran hacer concesiones especiales a favor de los productores

latinoamericanos aún cuando los costos de producción de ellos fueran más altos que los de sus competidores en las otras partes del mundo. Tal política de preferencia regional no sólo estaría en contra del sentido común económico sino que también sería incompatible con la política comercial que ha seguido el gobierno del Presidente Roosevelt desde 1933 — política encaminada hacia una reducción paulatina y parcial de las barreras aduaneras en todo el mundo mediante la celebración de convenios comerciales con la cláusula de la nación mas favorecida. Tal política de preferencia continental además no consultaría los intereses de los muchos millones de nativos de las vastas regiones asiáticas de densa población y cuyo equilibrio económico, social y político depende de la posibilidad de continuar sus exportaciones al mercado mas fuerte del mundo que son los Estados Unidos.

Sin embargo, es posible que se llegará a la celebración de convenios internacionales para el control de la producción y exportación de ciertos artículos, con la participación de los principales países consumidores, a fin de evitar así una competencia ruinosa.

Una cuestión de tremenda importancia — quizá la mas significativa de todas las relacionadas con la economía mundial de la postguerra — es si los Estados Unidos estarán dispuestos a incrementar sustancialmente sus importaciones, no sólo de la América Latina sino también de otras partes del mundo, en comparación con sus exportaciones, aceptando así una balanza comercial negativa, algo que les corresponde por ser aquel país la mas grande, y en efecto casi la única nación acreedora del mundo. Ningún organismo de estabilización monetaria internacional — medida eminentemente necesaria — podrá tener buen éxito sin este prerequisite, entre otros.

Un índice halagador en este respecto es el inmenso poder adquisitivo que ha sido acumulado en los Estados

Unidos durante los últimos años por la falta de muchos artículos de consumo civil. En los últimos tres años el pueblo norteamericano ha hecho ahorros que alcanzan \$75.000.000.000 y que equivalen a los ahorros que habrían hecho en diez años, sobre la base de 1940. En septiembre de 1944 el monto de dinero disponible y bonos en manos de particulares en los Estados Unidos se calculó en más de \$200.000.000.000, casi igual a todas las erogaciones que había hecho el gobierno de aquel país por motivo de la presente guerra.

Es evidente que estos fondos acumulados constituirán una inmensa demanda efectiva tan pronto que se vuelva a la producción civil y que han de influir favorablemente sobre las importaciones del gran país del norte, durante algún tiempo. Si tal demanda podrá mantenerse en un nivel permanentemente satisfactorio dependerá desde luego de cómo se llevará a cabo el proceso de la reconversión de la producción bélica, si se podrá asegurar empleo amplio y si se logrará desarrollar el comercio exportador frente al restablecimiento de la competencia de otros países exportadores.

Con respecto a las importaciones de productos extranjeros, la América Latina será objeto de una competencia decididamente intensificada. Ya a fines de 1943 la capacidad productiva de las industrias norteamericanas había alcanzado el doble de la de 1939. El gran país del norte tratará de aumentar sus exportaciones postbélicas considerablemente, a fin de asegurar empleo a sus trabajadores y a su equipo industrial vastamente expandido por las necesidades de la producción bélica. (1) Así resultará que por primera vez en la historia de los Estados Unidos el comercio

(1) El valor total de los bienes producidos en los Estados Unidos (calculado a base de los precios de 1940), aumentó de \$97,100,000,000 en 1940 a \$155,000,000,000 en 1943. Y este inmenso incremento se logró a pesar de que, durante el período indicado, aproximada-

de exportación adquirirá una importancia vital dentro de su sistema económico.

En cuanto a la Gran Bretaña ya hemos mencionado las razones por las cuales aquel país también, y quizá aún más que los Estados Unidos, se verá obligado a hacer todo lo posible para dar empuje a su comercio exportador.

Lo que se ha dicho sobre la exportación de productos se refiere asimismo a los servicios de transporte, comunicaciones, seguros y otros renglones de exportaciones llamadas invisibles.

No cabe la menor duda de que la atención de los productores y exportadores de todos los países industriales en la postguerra se fijará preferencialmente en la América Latina por ser ésta la única región principal del mundo que ha escapado a las destrucciones materiales, las pérdidas de vidas y la desorganización de su sistema productivo provocadas por esta segunda guerra mundial, y al contrario ha experimentado una expansión sin igual de sus capacidades productoras en este mismo período.

En resumen, la América Latina encontrará sus perspectivas de exportación amenazadas y posiblemente disminuídas, al mismo tiempo que se le ofrecerán facilidades más favorables y amplias que nunca para importar productos manufacturados de toda clase a precios bajos, de altas calidades y en abundantes variedades.

Es evidente que esa situación planteará problemas sumamente delicados a las jóvenes industrias manufactureras de los países latinoamericanos, industrias que han

mente 10,000,000 de hombres fueron apartados de las ocupaciones civiles para servir en las fuerzas armadas, lo que significa, entre otras cosas, una intensificación, aún más marcada que en el pasado, de los métodos mecanizados de la producción, los que ya antes habían sido muy característicos del sistema económico norteamericano.

recibido tanto empuje durante los últimos años debido a la necesidad de producir dentro de los países respectivos productos esenciales, que no podían suplirse por los suministradores acostumbrados en Europa y Norteamérica, y por la protección efectiva pero pasajera que esta ausencia de competencia externa ha brindado a las nuevas empresas domésticas. El desarrollo de tales industriales en ciertos países latinos del continente ha sido verdaderamente sorprendente. Algunas de ellas no sólo satisfacen ya la demanda doméstica sino que han podido emprender la exportación a otros países del continente menos avanzados en este respecto. El Brasil, México y Argentina ya tienen los núcleos de una industria pesada mientras otros países tales como Chile y el Perú están en proceso de crearlos.

Se presenta pues la pregunta de cuál será la situación de estas industrias incipientes frente a una competencia más intensa y amplia que nunca de las grandes industrias exportadoras de países de larga tradición industrial y de recursos incomparablemente más amplios. Trataremos de contestar esta pregunta con un brevísimo examen de las orientaciones que conviene a los países latinoamericanos adoptar para su política económica de la postguerra.

V

Se hace cada día más evidente que en nuestro mundo se impone la imprescindible *necesidad de una política económica sistemática*, sentada sobre bases de sentido común y del estudio cuidadoso de los factores que influyen en el costo de la producción y en los precios, consultando sobre todo los intereses de los consumidores, y elaborada dicha política mediante estrecha cooperación entre los órganos realmente representativos de las diversas naciones del mundo. En otras palabras, hemos alcanzado un estado de desarrollo en el cual confrontamos la necesidad de orientar el futuro desenvolvimiento económico y social de nuestros pueblos de una manera consciente y sistemática, sirviéndonos para ello

de ciertas metas claramente definidas y de todos los datos y consejos que puedan proporcionar los expertos y especialistas autorizados. Esto no significa necesariamente una economía dirigida en el sentido de la centralización de todas las funciones decisivas y ejecutivas en las manos de autoridades gubernamentales. Al contrario, parece indispensable, precisamente para la salvación de los principios sanos de la iniciativa privada, de la responsabilidad individual y de la propiedad particular, lograr un sistema de política económica bajo el cual estos principios sean combinados, en la forma más satisfactoria posible, con las legítimas aspiraciones a un nivel de vida más alto de las masas de los pueblos hasta ahora poco desarrollados económicamente.

En todos los países de la América Latina resulta ya muy clara la necesidad de tal planeamiento adecuado que debe ser respaldado por una opinión pública efectiva e inteligente, para garantizar un *mínimum* de estabilidad y continuidad, independiente del cambio de funcionarios públicos y de la política personalista. Esta necesidad surge sobre todo de las siguientes consideraciones:

Todos estos países tienen un desarrollo económico y social relativamente incipiente, en comparación con su gran vecino del norte y muchos de los países del Viejo Mundo. Las razones de este estado de cosas — que son múltiples y complejas y en gran parte de índole histórica — no nos preocupan ahora. Estamos más bien interesados en el porvenir. Bajo este aspecto resulta que estos países están encaminándose ahora hacia un desarrollo más esforzado y amplio que nunca de sus recursos humanos y naturales. La situación actual se caracteriza precisamente por un fuerte afán de adquirir para estos países aquellas conquistas materiales y sociales que se habían logrado ya hace décadas en países de más larga evolución industrial y financiera; por un nacionalismo que ha surgido espontáneamente de la explotación unilateral de los recursos de estos países por capitalistas y

empresas del exterior, en el reciente pasado, y del hecho de que estos países habían quedado en una dependencia muy acentuada de los mercados en las naciones más industrializadas, con severos perjuicios en tiempos de depresión económica y en casos de medidas proteccionistas de aquellas naciones; y por la conciencia de que estos países, quizá aún más que el resto del mundo, han entrado plenamente en una época de transformación caracterizada por la liquidación de ciertos valores antiguos, la revisión de la estructura social tradicional y una actitud más dinámica en general.

En esta situación urge tomar en cuenta que el capital y el trabajo — dos de los factores básicos de producción — están estrictamente limitados en casi toda la América Latina. Por lo tanto toda política sistemática de desarrollo económico y social debe ser guiada por la consciencia de la *estricta necesidad de selección* de aquellas ramas de actividad que requieren y merecen fomento, gracias a su importancia que justifica la inversión de estos escasos medios de producción. Tal política debe, además, determinar el orden de la importancia relativa de dichas ramas; la atención y los fondos que deben dedicarse al fomento de cada una de ellas, tales como los diversos productos de la agricultura, ganadería, minería, selvicultura, pesca, el comercio, las industrias manufactureras para el mercado doméstico, industrias transformadoras para la exportación, empresas de utilidad pública y medios de transporte; las regiones que mas se prestan para el desarrollo de cada una, según sus condiciones de suelo, clima, transporte y población; y las obras auxiliares que cada una requiere para su desarrollo (saneamiento, urbanización, asistencia y seguridad sociales, instrucción pública, medios de recreación, etc). Teniendo en cuenta todo esto debe emprenderse la elaboración de planes sólidos, realistas y detallados que aseguren la realización de los objetivos.

Sólo de esta manera puede lograrse lo que todavía hace falta en muchas partes: una verdadera política económica

nacional no sólo del día, o de una determinada administración, sino de toda una generación. Política que podría servir de guía y orientación para evitar los peligros fatales de improvisión, improvisación y malgasto de fondos públicos y capitales particulares. (1)

Es igualmente necesario determinar, sobre bases científicas y objetivas, cuáles proyectos de fomento corresponden a la iniciativa privada, cuáles al Estado (y específicamente a las diversas entidades de la administración pública, tales como Gobierno Nacional, provincias y municipios) y cuáles corresponden más bien a un régimen mixto de financiamiento y responsabilidad parcialmente privada y parcialmente pública, por su naturaleza y las circunstancias del ambiente.

En la misma forma ha de determinarse en cada caso cuál puede o debe ser la participación que corresponde a

(1) El problema que tocamos arriba puede abarcarse también desde el siguiente punto de vista: es obviamente inevitable que el Estado expanda y acentúe su actuación dentro de la vida económica y social. Por otra parte, en la mayoría de los países latinoamericanos, los órganos estatales carecen de un cuerpo suficientemente numeroso y adecuadamente adiestrado de funcionarios que dispongan de la independencia necesaria de las influencias de orden político y de determinados intereses creados y de la estabilidad y continuidad de sus gestiones, indispensables para la realización de planes verdaderamente eficientes y de largo alcance. Así surge el tremendo peligro de una concentración cada vez más marcada de poder en manos de una burocracia estatal sujeta a influencias y orientaciones de todas luces indeseables, bajo el aspecto de los intereses de la comunidad nacional, y que carece de la preparación y experiencia técnica, incorruptibilidad y relativa objetividad de criterio que caracterizan a los miembros del servicio civil en los países donde existe. Todos los elementos que abogan hoy día por la expansión cada vez más marcada de la actividad gubernamental en la vida económica y social en Latinoamérica debieran confrontar este problema y empeñarse en sugerir una solución factible. Uno de los múltiples síntomas de la incapacidad actual de la mayoría de las administraciones gubernamentales de la América Latina de llevar a cabo una política económica eficiente se encuentra en el hecho de que el proceso inflatorio ha progresado mucho más en casi todos estos países durante la presente guerra, que en las principales Naciones Unidas activamente beligerantes, debido a la falta de los gobiernos de adoptar y ejecutar un sistema realmente adecuado del control de precios.

capitales o técnicos extranjeros, si acaso, y en qué forma debe conseguirse tal participación para el mayor beneficio de la nación.

La adopción de este procedimiento precisa particularmente en cuanto se trata del *desarrollo de las vías de comunicación y medios de transporte*. Varios países latinoamericanos se han perjudicado sensiblemente por una política de construcción de ferrocarriles y carreteras poco juiciosa, caracterizada por falta de estabilidad y coordinación y la duplicación innecesaria de medios de transporte en ciertas regiones mientras otras zonas, mucho más vastas y con mayores perspectivas de desarrollo, carecen de todo lazo con el resto del país y el mundo exterior. Tal política ha dado lugar en repetidas ocasiones, a malinversiones, suspensión de servicios de deudas públicas y desajustes sociales y económicos.

Es menester tener presente que la inversión de fuertes sumas en la construcción de nuevas vías de comunicación no se justifica

(1) en regiones cuyos recursos u otras condiciones no las hacen aptas para un desarrollo económico pronto y decidido;

(2) en regiones que carecen de una población suficientemente numerosa que pudiera beneficiarse por los nuevos servicios de transporte y que tampoco tienen perspectivas de ser pobladas por inmigrantes, en un futuro calculable;

(3) sin ser acompañada por la creación de otros medios del progreso (saneamiento, instrucción técnica y cultural, estímulo de entidades sociales, organización de la producción y venta, etc.) pues en tal caso las carreteras sirven sólo para facilitar el éxodo del campo a las urbes y el acaparamiento de tierras por latifundistas y otros elementos parasíticos.

En otras palabras, la extensión y perfección del sistema de transporte y comunicaciones, en un país de desarro-

llo incipiente, debe obedecer, lo mismo que toda acción de promoción efectiva, a las reglas de la razón económica y un criterio imparcial y estrictamente selectivo. A fin de evitar la disipación de fondos limitados, entre una gran variedad de objetivos, debe concentrarse sobre aquellas regiones que prometen los resultados más satisfactorios, para así facilitar la amortización pronta y segura de los capitales invertidos, y luego, la extensión de los beneficios a otras regiones; debe formar parte de un plan comprensivo, científico y estrechamente coordinado de fomento, de largo alcance, y guardar proporción con la implantación de otros medios, igualmente indispensables, de fomento sin los cuales será ineficaz o resultará contraproducente dicha ampliación de los sistemas de comunicación y transporte.

Tal orientación científica, objetiva y constante de la futura política económica de los países latinoamericanos parece aún más necesaria cuando se toma en cuenta que será sumamente difícil conseguir la inversión de capitales adecuados, tanto de origen doméstico como extranjeros, tan necesarios para el fomento de la capacidad productiva de estos pueblos, a menos que se ofrezcan garantías mínimas a los capitalistas y empresarios en forma de una política económica y fiscal estable que consulte las necesidades y posibilidades del ambiente y que proteja a los empresarios — los pequeños agricultores y artesanos así como a los accionistas de grandes corporaciones petroleras o fruteras— del peligro de que los capitales y energías que hayan dedicado al desarrollo de una empresa puedan ser anulados de la noche a la mañana por alguno de los frecuentes cambios más o menos improvisados de la política arancelaria, fiscal, social o económica en general.

En cuanto a *futuras inversiones de capital extranjero*, sería erróneo creer que se harán innecesarias por las acumulaciones de fondos disponibles que ha tenido lugar en Latino-