

## DOCUMENTOS

### EXPOSICIÓN DEL SUBSECRETARIO DE LAS NACIONES UNIDAS A CARGO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, DR. RAÚL PREBISCH, PRONUNCIADA DURANTE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL, EN PUNTA DEL ESTE, URUGUAY, AGOSTO DE 1961

Cuando el doctor Mora tuvo a bien invitarme, en nombre del Consejo, a colaborar con mi buen amigo Jorge Sol en las tareas preparatorias de esta Conferencia, acepté muy agradecido y complacido esta invitación.

Días antes, señor Presidente, se había escuchado una voz eminente, que proclamaba en un gesto dramático la necesidad de cambiar fundamentalmente la política de cooperación internacional al desarrollo económico de la América Latina.

Para quienes veníamos preconizando, de mucho tiempo atrás, la necesidad de este cambio fundamental, era un deber ineludible aproximarnos al CIES para prestar nuestra resuelta colaboración. Teníamos que hacerlo quienes veníamos pensando que la política de cooperación internacional ya no debiera tener el designio primordial de abrir nuevos campos de expansión del capital extranjero, sino el de desarrollar y estimular las propias fuerzas vitales de la América Latina y cooperar con ésta en las soluciones de fondo indispensables para acelerar la tasa de crecimiento.

En esta conferencia, señor Presidente, es el momento de plasmar en forma concreta esas aspiraciones. No nos engañemos. Las graves tensiones sociales de la América Latina no podrán resolverse con meros paliativos que las alivien. No es construyendo algunas casas, hospitales y escuelas para los desheredados como vamos a resolver el problema fundamental del desarrollo económico y social. El desarrollo económico no es una operación filantrópica: es un proceso vasto y profundo de transformación de la estructura económica y social de la América Latina, para abrir a las masas populares todas las ventajas de la tecnología contemporánea, para facilitar la movilización social, hoy reprimida por la ignorancia y el lento crecimiento del ingreso, y para asegurar el reparto equitativo del mayor ingreso obtenido por el proceso tecnológico.

#### LA REFORMA AGRARIA: EXIGENCIA INELUDIBLE DEL DESARROLLO ECONÓMICO

En cuanto a esas transformaciones estructurales, pocos discuten ahora que la reforma del régimen arcaico de tenencia de la tierra es una exigencia ineludible del desarrollo económico. Es cierto que este problema se presenta con características diferentes en los distintos países latinoamericanos, y requiere también soluciones diferentes; pero en la mayor parte de ellos el problema de la reforma agraria plantea muy serias dificultades, pues, aun con la técnica primitiva que prevalece, hay exceso de población sobre la tierra.

El progreso técnico que tendrá que acompañar a las reformas agrarias, conforme vaya penetrando en las actividades rurales, agravará el problema del exceso de población, y se necesitará, por lo tanto, un capital considerable, no solamente para poner en práctica esa reforma y hacerla efectiva, sino también para absorber con alta productividad esos excedentes de población rural; problema que por cierto no se circunscribe al campo. En las ciudades hay también un fenómeno de congestión de gente que trabaja con ingresos precarios en el artesanado y los mil servicios no calificados que abundan en nuestras ciudades por falta de una absorción intensa de mano de obra en el proceso de industrialización. Este fenómeno de congestión se observa

aun en los países en que el crecimiento industrial ha sido intenso en los últimos diez años.

#### LA MAGNITUD DE NUESTROS PROBLEMAS

Señor Presidente: Cuando más miro estos fenómenos, tanto más me impresiona la magnitud que están adquiriendo; unas dimensiones que jamás se han tenido antes en la América Latina, ni se han tenido por cierto en la gradual evolución capitalista de los países más avanzados. Baste señalar que en el próximo cuarto de siglo el incremento bruto de la población activa de la América Latina será de noventa millones, consecuencia de las altas tasas de crecimiento de la población que se han venido experimentando.

Por cierto que celebro mucho que el doctor Herrera haya hecho, hace un momento, una consideración muy significativa acerca de las tasas de crecimiento, y lo celebro porque en esos altos planos financieros en que él se mueve, hay opiniones que, frente al desequilibrio entre hombres y capitales, prefieren achicar las tasas de crecimiento de los hombres antes que agrandar la cuantía de los recursos internacionales de capital.

Me pregunto, señor Presidente, frente a estas urgentes necesidades de capitalización que tiene América Latina para absorber productivamente esas enormes masas de población, me pregunto —repito— si es posible que nuestros países sigan desperdiciando cuantiosos recursos invertibles debido a los módulos de consumo de los grupos de altos ingresos, a la mala orientación que suele observarse en los gastos del Estado y al crecimiento desproporcionado de los gastos militares.

El consumo de los grupos de altos ingresos y su contraste con los bajos ingresos del resto de la población es un hecho manifiesto sobre el que no necesito insistir. Más aún: en países en que el ritmo de crecimiento ha sido más intenso, la disparidad en la distribución de los ingresos ha crecido antes de decrecer, con el desarrollo económico. Es que, señor Presidente, a las fuentes tradicionales de desigualdad provenientes del régimen arcaico de tenencia de la tierra, se han venido agregando las disparidades emergentes de un proteccionismo industrial excesivo que fomenta las combinaciones monopolistas, las consecuencias de la inflación —que no es ciertamente un instrumento de política social— y las consecuencias de ciertas formas espurias de intervención del Estado en la vida económica que han generado nuevas desigualdades.

#### PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN

El señor Presidente Haedo, nos ha hablado de revolución. Señores delegados: la prueba de la autenticidad de esta revolución, estará dada por la aptitud que se demuestre en los países latinoamericanos para corregir esas disparidades y las fuentes de donde provienen; y la eficacia de esa revolución va a depender también de la aptitud para aprovechar esos ingresos para aumentar sustancialmente la capitalización. Al principio habrá que hacerlo a expensas del consumo superfluo de esos grupos holgados, en seguida habrá que crear mecanismos para que, conforme las masas populares vayan sintiendo las consecuencias del aumento de productividad y la redistribución del ingreso, contribuyan también en forma efectiva a la capitalización; no a aquella capitalización que hemos visto con frecuencia, en que el instrumento expolatorio de la inflación extrae recursos a las masas para que otros capitalicen, sino para que los mismos trabajadores participen activamente en el proceso de capitalización.

Pero, señor Presidente, por mucho que se tenga éxito en esta política de movilización masiva de los recursos nacionales de inversión, son tales las necesidades acumuladas, y las que vendrán con el crecimiento de la población, que esos recursos resultarán a todas luces insuficientes para lograr la aceleración de la tasa de desarrollo económico latinoamericano.

De ahí la necesidad de una vigorosísima política de cooperación internacional en el próximo decenio. Se reconoce que la cuantía de los recursos puestos hasta ahora a disposición de la América Latina han sido insuficientes. Todo indica que ese problema será objeto de atenta consideración en esta conferencia, y es de esperar que se definan programas que puedan concurrir con el esfuerzo de movilización interna a la resolución de este grave problema.

Más aún: no solamente se trata de aumentar la cuantía de los recursos disponibles, sino de adquirir los compromisos necesarios para que los planes de desarrollo económico que se nos recomienda hacer con todo acierto, puedan basarse sobre seguro, porque no se concibe la tarea del planeamiento si uno de los datos importantes de ese planeamiento, que es el monto de la aportación de los recursos internacionales, no se define cuando el plan se presenta.

#### RECURSOS DE CAPITAL PARA ACELERAR LA TASA DE DESARROLLO

Esta tarea de planeamiento nacional y este tipo de compromisos que parecen ineludibles exigen, señor Presidente, el desarrollo de nuevas funciones en el ámbito internacional. Ya en el año 1954 un grupo de personalidades muy distinguidas de la América Latina, que la CEPAL invitó a Santiago de Chile para redactar un informe que se presentó a la Conferencia de Quitandinha, después de abogar por el planeamiento de la economía, consideró la necesidad de crear un pequeño grupo de expertos para que cumplieran algunos aspectos de esas nuevas funciones; y esta idea, después de examinar muchas otras, fue recogida por el grupo de expertos correspondiente en las tareas preparatorias de esta conferencia.

En efecto, una vez que un país presente su plan de desarrollo con la estimación de la cuantía de los recursos internacionales que requiere, ¿quiénes examinarán esa cuantía, quiénes la analizarán en función de los esfuerzos internos de movilización de recursos? ¿Quiénes establecerán la debida compatibilidad entre esos recursos exteriores que un país solicita y el monto necesariamente limitado de los recursos internacionales que se tendrá a disposición? ¿Quiénes informarán periódicamente a los gobiernos acerca de la marcha de los planes, de los obstáculos nacionales o internacionales que se han encontrado en su ejecución?

Pues bien, esas preguntas se plantearon ante esas personalidades latinoamericanas, quienes por esa razón recomendaron que se creara un grupo de expertos imparciales e independientes. Consideraban que no podrían ser expertos gubernamentales quienes recomendaran en los planes internacionales la cuantía de las aportaciones necesarias, puesto que estos expertos pertenecían a los mismos gobiernos que los habían preparado. Por eso se desechó la idea de que el análisis se hiciera por expertos gubernamentales. También se desechó la idea de que se hiciera por expertos de las instituciones de crédito internacional, puesto que los primeros, apremiados por sus necesidades y las dificultades que representa la movilización de recursos internos, tenderían a presentar un programa de aportación superior a lo que sería posible conseguir en función de los recursos disponibles. Los segundos, los expertos de las instituciones de crédito, movidos muy legítimamente por la propia escasez de recursos, tenderían a ver estos problemas con cierta parsimonia.

Por eso se prefirió a expertos independientes para esta tarea, sin que en aquellos tiempos se hubiera pensado dar a este grupo otras funciones. Se ha hablado alguna vez de funciones de coordinación de planes que estarían a cargo de estos expertos. En aquel entonces no se pensó en tal cosa, y no creo que sea dable pensar en ello, porque la coordinación en la política económica de los países americanos tiene ya sus órganos: tiene el Comité de Cooperación Económica de Centroamérica y el Comité de Montevideo en sus zonas respectivas. Allí los países podrían considerar la coordinación de sus planes en las negociaciones de concesiones comerciales recíprocas. Lo esencial es la función, como dijo el doctor Herrera, el reconocimiento de esa nueva función, impuesta por una nueva modalidad de la política de cooperación internacional.

Ahora bien, dónde vaya a ubicarse ese Comité, cómo se nombrarán sus miembros para asegurar su independencia, son problemas en los que caben distintas soluciones que no dudo se examinarán en el comité pertinente.

Por otra parte, creo que una vez que los expertos presenten su dictamen, el Banco Interamericano debiera estar a disposición de los gobiernos que así quisieran utilizarlo, para gestionar, frente a las otras instituciones de crédito radicadas en Estados Unidos y en instituciones de crédito de otras regiones del mundo, la aportación global de recursos internacionales que supone cada plan. Creo que el Banco Interamericano está debidamente situado para tomar esta tarea.

#### NUEVAS FUNCIONES EN EL CAMPO DE LA PLANIFICACIÓN

Señor Presidente: las graves responsabilidades internacionales que hay que afrontar en estos momentos en materia de un programa global de inversiones, se ven acompañadas en el plano nacional por una responsabilidad muy efectiva de nuestros países en la tarea de planeamiento.

El plan no es una operación meramente técnica. Significa muy importantes decisiones políticas, y la ejecución del mismo requiere una gran disciplina, un gran sentido de responsabilidad y previsión en nuestros países; responsabilidad que no solamente han de tener en sus manos los organismos gubernamentales, sino también las diferentes fuerzas de la economía que deberán asociarse a la tarea de planeamiento, desde la formulación del plan hasta la ejecución del mismo.

Muy particularmente, creo necesario incorporar a las tareas de planeamiento, tanto a las fuerzas empresarias como a los sindicatos obreros, no sólo en cuanto están interesados fundamentalmente en el incremento de la productividad, sino para irlos preparando a tomar, a su tiempo, la responsabilidad que les corresponde en las tareas de capitalización nacional.

Muchas veces he oído decir: esta técnica de planeamiento es difícil e impone una tarea que nuestros países, posiblemente, no logren realizar con eficacia. Sí señores. Esta tarea es extraordinariamente difícil. Pero, ¿cuál es la otra solución simple? No está probado que aquella solución simple del mero libre juego de las fuerzas económicas pueda resolver los problemas de crecimiento, por mucha que sea la importancia de estas fuerzas en la eficacia del sistema económico. Históricamente, ¿acaso el libre juego de las fuerzas económicas ha resuelto el problema de la tenencia de la tierra? Acaso la redistribución de los ingresos no ha sido el resultado de la acción política y sindical de las masas, a través de los impuestos y de la acción sindical, antes que el libre juego de las fuerzas económicas.

Sí señores; creo que el libre juego de las fuerzas económicas es eficaz toda vez que se hayan apartado del campo económico los obstáculos fundamentales que se

oponen al desarrollo, y toda vez que un planteamiento acertado establezca las condiciones y los objetivos económicos y sociales del desarrollo.

Sin duda, se va a necesitar personal calificado; pero se lo necesita en todos los aspectos de la vida económica de nuestros países. Es un aspecto que también requiere cambios estructurales y es posible hacerlos.

Hace un año, en la Reunión de Bogotá, daba el dato de un país en el que se evadía el cincuenta por ciento del impuesto a la renta, y ayer he tenido la satisfacción de oír del Ministro de Hacienda de ese país que eso se iba corrigiendo rápidamente debido al hecho de haberse utilizado gente capaz y al margen de las influencias políticas a fin de mejorar el mecanismo tributario.

#### ASIMILACIÓN DE LAS TÉCNICAS MODERNAS

Ésa es una responsabilidad apremiante de los países latinoamericanos y tengo la convicción de que es posible, en muy poco tiempo, formar los cuadros administrativos eficaces, si se da a los hombres jóvenes de América las oportunidades necesarias para aprender y asimilar técnicas modernas.

He visto, al recorrer este ancho campo de la América Latina, cómo la presencia de nuestros grupos asesores ha despertado en algunos países un entusiasta deseo de aprender en hombres jóvenes que se están transformando rápidamente en elementos eficaces en todos los aspectos de la tarea de planificación.

No es sólo eso. Ahí está la experiencia de Celso Furtado, en el Brasil, que en muy poco tiempo, está formando cuadros de primer orden para todos los niveles de las tareas de planificación económica.

Señor Presidente, tengo una confianza que no es el resultado de la emoción sino del conocimiento concreto de las cosas y de los hombres de América: una confianza, una fe muy grande, en la potencialidad de las nuevas generaciones de la América Latina. Pero es necesario que aprendamos a hablar su propio lenguaje. Ese léxico político, que para nosotros los hombres de generaciones que van pasando ha tenido y tiene una profunda significación, no tiene la misma significación para las nuevas generaciones. Buena parte de esas palabras han perdido su sustancia, han perdido su vigencia; y si queremos restablecer esa vigencia, acaso en nuevas formas, sería imprescindible incorporar realmente a esas nuevas generaciones, a los elementos más promisorios y dinámicos de ellas, a las múltiples tareas que exige el desarrollo económico y social. Es necesario captar su imaginación, su sentido constructivo, llevarlos a organizarse, para realizar, sostenida y sistemáticamente, el esfuerzo requerido para obrar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas de la economía, para conseguir los grandes objetivos del desarrollo económico y social.

Hay que abrir a esas nuevas generaciones, con celeridad y eficacia, las puertas de ese vasto caudal de la tecnología contemporánea, y convencerlas de que toda esa tecnología está a su disposición, y que con tiempo y con esfuerzo lograrán manejarla en todos sus aspectos, desde la explotación del petróleo y otros recursos naturales, hasta las formas más complicadas de la técnica industrial, porque el desarrollo económico es fundamentalmente un proceso de capacitación nacional, y solamente así el desarrollo será económicamente auténtico e independiente en nuestros países latinoamericanos.

#### LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES Y LA COOPERACIÓN INTERAMERICANA

Es indispensable, por todo ello, una política amplia y vigorosa de cooperación interamericana que nos asegure el complemento indispensable de recursos financieros

y técnicos en nuestro desarrollo. Necesitamos, además, una colaboración decidida para formar gradualmente nuestro mercado común y estimular la iniciativa individual latinoamericana dentro de su ámbito. Necesitamos, como acaba de decir con elocuencia don Felipe Herrera, una política de relativa estabilidad de los precios de los productos primarios o de los ingresos de los países productores, a través de un fondo de compensación que atenúe las fluctuaciones y dé asimismo a los países sometidos a un proceso persistente de deterioro de los precios de intercambio, los recursos para intensificar las reformas estructurales, sin las que no podrían eliminar las consecuencias de ese deterioro.

Necesitamos también, no sólo más amplios mercados exteriores para la producción primaria, sino estímulos eficaces a las exportaciones industriales de Latinoamérica.

Conforme se avanza en el desarrollo industrial de la América Latina, es más y más necesario exportar productos industriales y lograr con ellos productos manufacturados; establecer nuevas formas de intercambio que nos permitan exportar productos de alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital, en países con escasez de capital, a cambio de productos con bajo contenido de mano de obra y alto contenido de capital, de naciones más avanzadas del mundo. Esto no solamente ayudará a corregir nuestros fenómenos crónicos de estrangulamiento exterior, sino también a aliviar ese problema de mano de obra que es tan agudo en ciertos países de la América Latina, y al cual no se han sustraído los países industriales más avanzados de este Continente.

Ocurre en algunos países que no obstante las grandes inversiones de capital en la industria, la absorción de mano de obra es relativamente pequeña, porque se va a formas más complejas de industrialización, que requieren poca mano de obra y mucho capital. Hay que considerar, pues, ese problema que será más serio, a mi juicio, en el futuro, y buscar medios para evitar desequilibrios que pueden llegar a ser muy graves. Uno de esos medios es el estímulo a las exportaciones industriales. Creo que de lo que se haga en los próximos años, en tanto se realiza este esfuerzo gradual de formación del mercado común tanto latinoamericano como europeo, dependerá fundamentalmente si en los próximos decenios la América Latina seguirá industrializándose hacia adentro solamente, o también lo hará hacia afuera, persiguiendo nuevas fórmulas de intercambio, que no son las clásicas de materias primas por manufacturas.

Señor representante de los Estados Unidos, señores observadores de los países europeos, cuya gran prosperidad actual es prueba de la importancia que ha tenido para ellos una oportuna y clarividente política de cooperación internacional: es indispensable acompañar los esfuerzos internos que se propone hacer la América Latina, con una política audaz de cooperación técnica y económica en el plano internacional. Repito, una política audaz en los próximos diez años, en que creo que la mayor parte de los países latinoamericanos podrá ponerse en el punto necesario para continuar automáticamente un fuerte ritmo de desarrollo económico.

La resolución de que se habló el sábado es inevitable, el impulso de transformación de la América Latina es incontenible. Si ese proceso revolucionario se cumplirá dentro de los marcos institucionales actuales o desbordará estos marcos, dependerá fundamentalmente de la adecuada conjugación del esfuerzo interno de desarrollo con un amplio programa de cooperación internacional. Muchas gracias.