

DOCUMENTOS

EXPOSICIÓN DEL PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO SEÑOR FELIPE HERRERA, EN LA PRIMERA SESIÓN PLENARIA CELEBRADA EL 6 DE SEPTIEMBRE DE 1960

I

Constituye para mí una destacada oportunidad poder dar a conocer algunos puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo en esta alta tribuna de las relaciones económicas del Continente. Es ésta vez primera en que la nueva Institución, con sólo ocho meses de existencia, puede expresar en términos públicos, su pensamiento frente al momento americano.

Alienta nuestra presencia en esta reunión, la concurrencia de los calificados representantes de todos los Gobiernos que integran nuestra organización cooperativa y nos sentimos estimulados en la compañía de otras entidades regionales e internacionales que participan en estas sesiones. Es sugestiva coincidencia que nuestra primera exposición en una reunión interamericana se efectúe con motivo del tercer periodo de sesiones de esta Comisión Especial ya que, como es bien sabido, el nacimiento del Banco y el de esta Comisión tuvieron su espaldarazo común en la reunión de Cancilleres celebrada en Washington en septiembre de 1958. Sugestiva coincidencia es también el hecho de que nuestra primera voz sea en esta "tierra de pensadores", al decir del gran Martí, tan hondamente asociada a la gestación del Banco Interamericano, desde donde, a lo largo del historial vigoroso de América Latina, han emergido no sólo movimientos de hombres y de capitanes en pos de la libertad, sino que también ideas dinámicas cuyo vuelo ha superado con elegante facilidad las fronteras que aún nos separan. No es de sorprenderse, pues, de la decidida y activa participación de este país en la operación Panamericana bajo cuya omnipresente inspiración estamos orientando nuestros afanes de integración.

La creación de nuestro Instituto, en el marco del sistema interamericano, obedece a una conjunción de necesidades y aspiraciones expresadas a través de muchos años. Si somos un sólido tronco con efectivas posibilidades de crecimiento, expansión y proliferación, es porque nuestras raíces son profundas, están arraigadas en lo más hondo de la tierra americana y son permanentemente vitalizadas por el contacto bienhechor con los deseos de avance de sus comunidades. Pese a una novel existencia, somos partícipes de un largo proceso de investigación y búsqueda, de adelantos y retrocesos, de esperanzas y frustraciones, de indiferencias y de generosidades, expresiones todas que han acompañado a la maduración de las relaciones económicas interamericanas en los últimos años.

II

Conocedor de vuestro interés y esperanzas en el Banco Interamericano, me tomaré la libertad de destacar en pocas palabras, la naturaleza de nuestras preocupaciones y las circunstancias que han actuado junto a ellas en los días transcurridos entre el 30 de diciembre del año pasado, fecha jurídica de nuestro nacimiento, y el momento actual.

La Primera Asamblea de Gobernadores del Banco, celebrada en la dinámica y acogedora República de El Salvador, constituyó punto de partida de los trabajos preliminares. Con la elección de las autoridades superiores se principia, a dibujar primero y, luego, a modelar activamente, la estructura interna de la Institución.

De acuerdo con los Estatutos del Banco, nos hemos dado una espera hasta el primero de octubre próximo para la iniciación de las operaciones.

Largas semanas de enclaustramiento en la sala de deliberaciones del Directorio han permitido traducir la letra formal del Convenio Constitutivo en un conjunto armónico, realista y flexible de criterios prácticos que nos habilitan para actuar sobre bases seguras y definidas. Con paciencia, con cautela que no ha enfriado nuestro deseo de servir, programando hacia el futuro, se ha dado respuesta a los aspectos de personal, reglamentación interna y acomodación material, todos ellos indispensables para que la Institución pueda comenzar eficientemente su acción en las muy próximas semanas. Optimistas podemos estar por la actividad diligente y expresiva de confianza de prácticamente todos los Gobiernos del Continente, al responder a nuestro llamado de considerar el 30 de septiembre como la fecha final para la cancelación de las suscripciones que procedía efectuar este año; en efecto, faltando aún algunas semanas, se nos ha enterado prácticamente más del 85 % de los recursos respectivos. Estamos ciertos que a fines del mes, contaremos con el pago íntegro de las cuotas de todos nuestros miembros.

Indispensable ha sido también, en este periodo de prolegómenos, la evaluación global y realista del campo hacia el cual el Banco volcará su acción. Durante varios meses, en compañía de los correspondientes Directores Ejecutivos, hemos estado visitando, en aproximación inmediata, cada uno de los países que integran la Organización. ¡Cuánto bien nos ha hecho como banqueros y servidores americanos este retorno directo y objetivo, sin intermediación de complejos informes y de minuciosas estadísticas, a la médula misma de la apasionante y polifacética existencia latino-americana! Vosotros, señores Delegados, acostumbrados al diálogo y convivencia cotidianos con vuestros pueblos, para adoptar decisiones y asumir responsabilidades, comprenderéis mejor que nadie el efecto creador y vitalizador que para el Presidente del Banco y para sus asociados ha significado esta experiencia.

No podemos entrar al análisis detallado de las necesidades observadas, de los planteamientos efectuados, de los programas expuestos por Gobiernos, de las iniciativas esbozadas por los empresarios, de las inquietas preguntas de la prensa y de los sectores universitarios, del consejo de los técnicos, del apoyo emocional encontrado en todas partes, rodeando a una institución considerada como propia. Sólo quisiera decir en breves términos que América Latina es más, y mucho más, de lo que hemos estado acostumbrados a que se nos diga o enseñe, a repetir, o a lamentar; felizmente esta convicción se abre paso y se traduce en una actitud de afirmación histórica propia y de pronunciada confianza en el futuro.

Este juicio, que tal vez puede ser recusado en su generalización, se comprueba en el análisis de variados aspectos de la realidad. En la década que recién termina, pese a factores adversos de comercio exterior en su última parte, el producto bruto crece casi en un 50 %; la capacidad productiva, especialmente industrial, acusa un notable incremento, consolidándose obras de infraestructura cuyos frutos empiezan a traducirse en muchos desarrollos complementarios.

Es también una expresión de estas circunstancias la nueva clase profesional y técnica especialmente vinculada a las actividades públicas, que ha ido permitiendo un mayor conocimiento de nuestra realidad y cuya acción ha posibilitado modernizar instituciones, trasplantar tecnologías, divulgar conocimientos, defender el capital humano y formular programas de desarrollo. Gracias a estos grupos, la integración económica de nuestros países ha pasado de la formulación literaria a esquemas viables y concretos.

La empresa privada ha logrado una interesante vitalización, expresada en un

tipo nuevo de hombre de negocios, en especial en el campo industrial y financiero, cuyo esfuerzo e iniciativas están coadyuvando vigorosamente a nuevas formas del desarrollo.

No podemos dejar de mencionar el afán de culturización, de organización social y política y de superación en todos los planos por parte de grandes masas de la población, hasta hace pocos años ausentes de las motivaciones propias de la dinámica del progreso de los pueblos.

Estos procesos se han traducido, inevitablemente, en lo político, en una tendencia creciente hacia la democratización, a la representación por personeros que emergen de la ciudadanía misma y a la aspiración por igualdad de derechos y oportunidades, trayectoria que ha servido para superar factores que tradicionalmente limitan el desarrollo. La libre discusión de los problemas comunitarios, el ambiente propicio en las universidades e institutos superiores para formar hombres con mentalidad científica y analítica, las posibilidades de expresar las aspiraciones sociales, todo ello, ha sido un acicate para enfrentar y promover la satisfacción de las necesidades colectivas.

Es de reconocer que, como en todo proceso histórico, también en éste, se han cometido errores y se han pagado precios a veces muy altos; pero, innegablemente, el balance es positivo y nos permite mirar con optimismo las futuras y apremiantes tareas que estoy cierto se irán a definir en esta significativa Asamblea Económico-Política, en cuyo temario se han incorporado las principales preocupaciones de la hora actual, cuyo esclarecimiento tiene las proyecciones históricas a las que se refirió el Presidente de Colombia en su trascendental exposición inaugural.

III

Constituirá punto sustantivo de esta reunión la interesante propuesta del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica que, por vez primera, dio a conocer el señor Douglas Dillon a los representantes de los Gobiernos latinoamericanos en Washington. Como latinoamericanos, nos emociona la demostración de solidaridad y comprensión que esta propuesta expresa, respaldada por una decisión legislativa del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica; como Ejecutivos del Banco Interamericano, nos complace profundamente que se haya pensado que los propósitos perseguidos puedan ser logrados a través de la acción operativa de nuestra Institución.

Compartimos totalmente el criterio de que es indispensable promover en América Latina rápidas transformaciones económico-sociales y mejoras vigorosas en las condiciones de vivienda, de educación y de tenencia de la tierra, con miras a crear los prerequisites para un desarrollo ordenado y progresivo en todos los planos. Estas metas no son ajenas a la filosofía del Banco, contenida en su Convenio Constitutivo y expresada en el dilatado historial que le diera nacimiento y que, en resumen, se traduce en la acción cooperativa para promover el progreso individual y colectivo del Continente.

A principios de 1959, durante los tres meses en que redactáramos los estatutos del Banco, los representantes autorizados de nuestros 21 países convinieron en que, junto a la necesidad del financiamiento de proyectos de alcances netamente productivos, otro tipo de preocupaciones y de tareas no podían ser atendidas por las fuentes existentes de financiamiento, por la naturaleza misma de éstas. No fue, pues, producto del acaso que se creara en el seno del Banco un "Fondo para Operaciones Especiales" que, al tenor de sus disposiciones, debe atender situaciones de las que no puede hacerse cargo la Institución mediante su capital ordinario.

En nuestras discusiones quedó testimonio de que a través de este mecanismo se podría abordar financiamientos de alcance social, que no fueran directamente reproductivos, u otras situaciones que exigieran plazos mayores, intereses más bajos o pagos en moneda local de préstamos recibidos en moneda extranjera. La propia estructura jurídico-financiera del "Fondo" está concebida en términos tales, que permite con flexibilidad un incremento de sus limitadas disponibilidades de 150 millones de dólares.

Para explicar la naturaleza y perspectivas de nuestra Institución, en más de alguna oportunidad se ha dicho que se trata de una organización bancaria "con dos ventanillas": una para operaciones estrictamente bancables y reproductivas y otra, para proyectos que no calcen fácilmente en la rigidez propia de la primera. La experiencia me ha convencido de que ambas "ventanillas" contribuyen a darle a nuestro organismo toda la flexibilidad que sus conductores necesitan para que su acción pueda conducirse con la eficacia y la amplitud que reclaman las necesidades del Continente.

Tal como lo ha manifestado el Jefe de la Delegación de los Estados Unidos, los recursos, para ser utilizados de acuerdo con la propuesta de ese país, son de naturaleza adicional y complementaria del flujo regular de fondos que se ha venido destinando a obras que inciden directamente en el desarrollo de la capacidad productora de América Latina. No interfiere, pues, este programa, con la naturaleza y volumen de las operaciones ordinarias del Banco y de los otros institutos de financiamiento.

No bastaría, sin embargo, para que pudiéramos asumir el encargo de un fideicomiso o de un patrimonio especial destinado al financiamiento de iniciativas de contenido social, las finalidades de la Institución o los bien articulados términos de su Carta orgánica, si no existiera la organización adecuada y eficiente representada por nuestra Asamblea de Gobernadores, nuestro Directorio Ejecutivo y nuestro personal administrativo. Destacada representación invisten nuestros 20 Gobernadores y sus Alternos que en todos los países son los Ministros de Hacienda o Economía, los Presidentes o Gerentes Generales de sus Bancos Centrales u otras autoridades de análogo nivel. Y destacadas condiciones tiene nuestro Directorio Ejecutivo, formado por 7 personeros de vasta experiencia financiera que dirigen el Banco, así como el grupo de experimentados banqueros, administradores, economistas, ingenieros y juristas, de todos nuestros países, que integran su personal.

IV

El problema de la existencia en América Latina de condiciones sociales que hacen peligrar no sólo un ritmo adecuado de progreso económico, sino que también las perspectivas de estabilidad política en el marco de un sistema de respeto de los derechos humanos, abordado por el Presidente Eisenhower en la Declaración de Newport, expresa la concepción de que en el siglo xx no se puede concebir un proceso de crecimiento económico basado en injusticias sociales que tiendan a perpetuarse y cuyos frutos sólo acrezcan en términos progresivos a limitados sectores de la población.

Es cierto que conocemos experiencias históricas en que el progreso material, y aun el cultural, fue posible gracias a precarias condiciones de vida de grandes sectores. En la época contemporánea, la inspiración absolutista de sistemas íntegramente regimentados, ha posibilitado también rápidos desarrollos sostenidos por pesados sacrificios de la población.

El régimen democrático nos obliga a efectuar una distribución más equitativa

del esfuerzo común, a través de adecuados sistemas de servicios sociales, de viviendas, de educación, de salubridad, de inversión pública y de tributación. Es ésta, evidentemente, una tarea de los propios pueblos y de sus Gobiernos; sin embargo, es innegable que la cooperación externa, bien aplicada, puede ayudar vigorosamente a estos esfuerzos.

Es adecuada también la importancia que esta propuesta da al problema de nuestro agro. América Latina sufre el proceso del "crecimiento con escasez de alimentos", que ha sido uno de los factores limitativos para que el desarrollo se traduzca en una mejoría correlativa del ingreso real de toda la población y que crea presiones inflacionarias y tensiones sociales en muchos de los países.

Buena parte de este retraso es reflejo de condiciones institucionales relacionadas con los sistemas de tenencia de la tierra y con sus formas de explotación. Muy vinculadas a este problema están las condiciones de inestabilidad de los precios de los productos agrícolas cultivados por medianos y pequeños campesinos, sin mecanismos de protección en épocas depresivas y sin posibilidades de formar reservas en momentos de auge, por una imperfecta e injusta comercialización que siempre beneficia a los sectores intermediarios.

En todas partes se nos ha señalado por los sectores agrícolas la inexistencia o la limitación de mecanismos crediticios de mediano y largo plazo que hagan posible mejoras efectivas en la inversión agropecuaria. En todas partes hay presión para que los Gobiernos construyan más caminos y más vías de acceso que puedan estar abiertas durante todas las estaciones del año, para no aislar los centros productores de sus mercados habituales; en todas partes se observa una aspiración del campesinado para poder contar con las facilidades de electricidad, educación y servicios médicos y hospitalarios, que están llegando al habitante de la ciudad. Ésta es sólo una corta enumeración de problemas reales y efectivos, para no mencionar las extensas áreas erosionadas, productos de cultivo de rapiña o de una propiedad excesivamente fraccionada; los serios problemas de irrigación y de uso de aguas; el desconocimiento del uso de fertilizantes o los costos absurdos que alcanzan éstos y la maquinaria agrícola; los efectos, en algunos países, de una política artificial en materia de precios, que prácticamente ha aniquilado producciones de artículos básicos de consumo popular.

No debemos, sin embargo, adoptar una actitud como si recién el problema social se estuviera descubriendo en la América Latina porque, prácticamente, todos nuestros países se han afanado en la mejoría de sus legislaciones del trabajo y de seguridad social, en los últimos decenios. Desgraciadamente, en algunas partes, estos adelantos sólo han beneficiado a reducidos sectores de empleados o de obreros industriales, quedando al margen el trabajador agrícola que constituye el principal núcleo social del Continente. En otras partes, nos hemos ido al otro extremo, recargando los costos de la producción en términos excesivos y ayudando a crear fuerzas inflacionarias, sin que el sector obrero haya gozado efectivamente los beneficios programados. Son muchos los países en que los organismos de previsión social absorben un porcentaje importante del ingreso nacional y en que se suele canalizar estos fondos hacia fines extraños al objetivo social, como el financiamiento de gastos ordinarios del presupuesto, de construcciones de lujo e, incluso, de compras de predios agrícolas.

V

Creemos que la movilización de recursos financieros para las necesidades que estamos planteando no puede ser concebida aisladamente del resto del desarrollo económico.

Nuevos programas de vivienda, de construcciones escolares, de labores agrícolas, de servicios de utilidad pública, promoverán forzosamente una mayor utilización de las fuerzas industriales y manufactureras ya existentes, o bien provocarán la instalación de capacidad productora adicional. En muchos países estos incentivos ayudarán a una plena utilización de inversiones industriales que sólo están trabajando a un ritmo parcial y con costos excesivamente altos. Esta nueva dinámica de las tareas colectivas servirá en otras partes para absorber poblaciones de desempleados o bien de subempleados, devolviéndoles su sentido de dignidad mediante el trabajo. La tendencia natural hacia mayores importaciones, podrá tal vez programarse en beneficio de la integración económica regional. No diviso dificultades para que las mayores cantidades de acero, de cobre manufacturado, de maderas, de fertilizantes y maquinaria agrícola, de utensilios domésticos, etc., puedan ser proveídas por aquellos países del concierto latinoamericanos que cuentan con experiencia industrial y que estén produciendo en términos competitivos de precio y calidad.

Todas estas consideraciones, Señor Presidente y Señores Delegados, nos llevan a la conclusión de que los nuevos planes de ayuda que hoy se plantean, necesitan una atenta y cuidadosa programación, no sólo en sus aspectos globales referentes a la movilización de recursos para la economía nacional, sino que también en la elaboración de proyectos concretos y su ejecución técnica.

Diversas reflexiones surgidas de la auscultación que el Banco ha hecho de la realidad financiera del Continente están estrechamente relacionadas con la proposición que estamos analizando. En primer lugar, el acentuamiento de las dificultades para financiar costos en moneda local para el desarrollo económico. Conocido es el hecho de que son muchos los programas de alcance económico-social en que la participación de la moneda local es muy alta, y que las facilidades crediticias externas no son suficientes para cubrir la parte fundamental del programa respectivo. Esto es particularmente cierto en obras que significan especialmente absorción de trabajo humano y en labores que requieren materiales de producción doméstica. Tal es el caso de los programas de construcción de caminos, casas, escuelas u hospitales; tal es la situación también de una gran variedad de faenas agrícolas, ya se trate de mejoras o de nuevas producciones.

Es evidente que la escasez de recursos en moneda local para el financiamiento expresa la propia limitación de los recursos internos reales: muchas veces se cree poder superar artificialmente esta situación con arbitrios inflacionarios.

Es evidente que el aporte de moneda extranjera para financiar costos locales, supera las limitaciones que hemos destacado; no obstante, hay problemas de carácter técnico que deben ser objeto de una cuidadosa consideración por parte de las autoridades financieras nacionales. La transformación en moneda local de un ingreso masivo de recursos foráneos puede convertirse en un factor de inflación si no se estudian medidas correctivas complementarias, sea en el orden de la política monetaria, sea en la política de importaciones y abastecimientos externos. Creemos que existe al respecto una valiosísima experiencia por parte de los organismos financieros internacionales y por parte del Gobierno de los Estados Unidos en la aplicación de su programa de ayuda a Europa Occidental y en la utilización de los fondos en moneda local provenientes de la aplicación de la Ley 480 sobre excedentes agrícolas.

En segundo lugar, son varios los países de América Latina que no han podido hacer uso de mayores recursos externos por insuficientes márgenes de capacidad de pago para el futuro. Este caso refleja uno de los tantos círculos viciosos que crea el subdesarrollo: la pobreza del país le impide aumentar su endeudamiento y esa limitada capacidad es, a su vez, causa de dicha pobreza.

En este sentido, nos parece del más alto interés la posibilidad de que un endeudamiento en moneda extranjera a través de préstamos pagaderos en moneda local no recargue la capacidad de pago de los países. Comprendemos que para la institución acreedora la tenencia de monedas locales puede presentar limitaciones en cuanto a su aplicación. Sin embargo, creemos que hay un vasto campo en que mediante una programación adecuada y oportuna, podrían utilizarse dichos saldos para financiamientos de costos locales de proyectos de desarrollo.

En tercer lugar, es de interés considerar la propia capacidad de formación de ahorro de nuestros países. Es ya un lugar común repetir que no sólo nuestros ahorros son bajos, sino lo que es peor, que en muchos casos están mal orientados, acusándose una permanente emigración del capital nacional.

El Banco Interamericano cree que una de sus misiones importantes es coadyuvar a la formación y utilización óptima de los propios recursos financieros locales. Para ello, hacen falta, desde luego, reformas institucionales en nuestros sistemas bancarios y financieros y consolidar las políticas financieras internas en términos que den estabilidad y confianza en el valor del signo monetario.

Felizmente, América Latina está dejando de ser la región representativa clásica del desequilibrio financiero y de los procesos inflacionarios descontrolados. Es digno de destacarse el esfuerzo de algunos países que, azotados por largos periodos de desvalorización, han conseguido la estabilidad monetaria, muchas veces a costa de riesgos y sacrificios políticos y sociales, teniendo como resultado un nuevo y creador ambiente de confianza en la actividad económica.

Es efectivo, sin embargo, que en varios países la sola estabilidad no ha traído consigo desarrollo económico, lo que no nos puede sorprender si consideramos que muchos de ellos tienen precarios recursos —siendo consiguientemente muy débil su ritmo de crecimiento— y no han gozado tampoco de un importante aflujo de ayuda externa, sea en forma pública o privada. Nos parece que estas áreas deben merecer especial cooperación económica interamericana, para que su esfuerzo de saneamiento financiero no se pierda y para que puedan desarrollar y diversificar sus atrasadas economías.

Por otra parte, varios países que viven en una tradición de estabilidad y convertibilidad se han visto seriamente afligidos por mermas en sus ingresos ordinarios de divisas y en sus niveles de reservas como consecuencia del aflojamiento de los precios de las materias primas que exportan. Esto los ha obligado a seguir una política de restricciones crediticias y fiscales. En la medida en que esos remedios sean a plazos cortos, la actividad económica y comercial no sufre serias alteraciones; pero si la situación restrictiva se prolonga, los efectos sobre el desarrollo económico y social pueden ser muy serios. Creo que se deberían estudiar fórmulas para que estos periodos de baja en las exportaciones y en las reservas, seguidos por una reducción en la oferta monetaria, en el ingreso nacional y en el nivel de empleos, se pudieran compensar con un flujo de ingresos foráneos que permitiera mantener las actividades económicas internas. Tal vez una buena parte de las angustias sociales de Latinoamérica sea consecuencia de estas bruscas disminuciones del ritmo normal en la vida económica de los países.

Señor Presidente, Señores delegados.

Han sido las anteriores algunas reflexiones que el Banco Interamericano de Desarrollo considera pertinente y de utilidad traer a la mesa de trabajos y debates de esta reunión. Las opiniones y conclusiones que aquí se expresen y especialmente

su tónica y estilo, serán para nosotros, a su vez, guía valiosísima en nuestras actividades futuras.

Estamos ciertos que podremos emprender las tareas comunes que nos aguardan con la inspiración que expresan los versos de Darío:

*Únanse, brillen, secúndense tantos vigos dispersos,
formen todos un solo haz de energía ecuménica.*