

DOCUMENTOS

DISCURSO DEL DIRECTOR PRINCIPAL DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, DOCTOR RAÚL PREBÍSCH, EN LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE HACIENDA O ECONOMÍA DE RÍO DE JANEIRO* (24 DE NOVIEMBRE DE 1954)

Retenido por las sesiones de la Asamblea, que le han impedido realizar su deseo de asistir personalmente a esta Conferencia, el señor Secretario General de las Naciones Unidas me ha conferido la distinción de representarle y traer aquí sus buenos augurios.

Vengo asimismo a presentar el informe de la CEPAL con las recomendaciones formuladas con gran independencia de criterio por seis calificadas personalidades latinoamericanas. Tengo a mucha honra poder hacerlo en esta oportunidad singular, en que por primera vez van a discutirse en un plano superior de responsabilidades y en conjunto los problemas fundamentales del desarrollo de los países latinoamericanos.

Es en verdad inquietante el curso de los acontecimientos económicos en estos países. En la mayor parte de ellos se ha debilitado el impulso exterior de crecimiento, sin que la estructura económica interna se encuentre todavía bien preparada para sobrellevar este fenómeno y superar sus consecuencias. En otros períodos similares había un amplio margen de capital social disponible en virtud de grandes inversiones anteriores, en tanto que ahora la insuficiencia de capital social está frenando la expansión de las actividades económicas, con notorio desaliento de la iniciativa privada, ya recelosa e inhibida a menudo por ciertas intervenciones que, por mucho proponerse el control de las acciones individuales de los hombres de negocio, deja escapar sin dirección ni concierto las grandes fuerzas que mueven la economía. Las remesas financieras al exterior exceden al nuevo capital que se invierte. La tasa de capitalización nacional ha vuelto a bajos niveles. Preséntanse en algunas partes claros síntomas de efervescencia social y no se dilata el estrecho horizonte de oportunidades de las nuevas generaciones. Hay también insatisfacción en los grupos dirigentes de la economía. Y es frecuente el espectáculo de hombres de gobierno animados de gran empuje, que tienen que posponer sus empeños de largo alcance, perplejos ante la ineludible necesidad de conjurar situaciones de inmediato apremio que consumen lo mejor de sus energías.

No son estos hechos accidentales. Son la expresión de fenómenos profundos que, temporalmente sofocados por circunstancias favorables, aparecen ahora en la superficie. En 1953 el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante en la América Latina, en su conjunto, no ha llegado a 1 % después de haber tenido una extraordinaria tasa de 3.3 % por habitante entre los años 1945 y 1952, como lo han recordado ayer los Excelentísimos Señores Antonio Carrillo Flores y Jorge Prat, Ministros de Hacienda de México y Chile, respectivamente. En 1954 no parece haber aumento alguno en ese ingreso por habitante. Todo esto, cuyas causas ya hemos explicado en otras ocasiones, es motivo de seria preocupación, y esa preocupación ha sido el trasfondo del informe de la CEPAL.

El informe no contiene nada sustancialmente nuevo. Si tiene algún mérito es haber recogido, haber encauzado, aspiraciones perceptibles en todos los países latinoamericanos, y haber procurado cristalizarlas en fórmulas prácticas y razonables. Tal vez esas fórmulas no quepan siempre dentro de ciertas limitadas posibi-

* Tomado de Noticias de la CEPAL, Santiago, Chile, 7 de enero de 1955, Anexo especial.

lidades de acción inmediata. Pero ello no ha sido motivo para abstenerse de presentarlas. Era necesario emprender un vasto esfuerzo de persuasión, y el informe de la CEPAL tiene ese carácter: señalar la significación de los acontecimientos que se desenvuelven ante nosotros, y convencer acerca de la necesidad de obrar deliberadamente sobre su curso, mediante una bien concebida política nacional de desarrollo económico acompañada de una serie de medidas de cooperación internacional que no se sustituyan a ella, que no vengan a suplir la falta de política nacional de desarrollo, sino que la complementen para acentuar su eficacia.

Es esencial la colaboración financiera internacional

Esa acción persuasiva del informe se endereza primeramente hacia la misma América Latina, en donde suelen ser muy serios los obstáculos internos que se oponen al desarrollo. No necesito convencer a los señores ministros latinoamericanos aquí presentes de que la inflación es acaso el mayor de ellos. Han recibido en sus manos una herencia infausta. Pasado el período de engañosa euforia, ya no se preconizan como antes las virtudes de la inflación en el desarrollo económico, ni su eficacia como instrumento de política social. Pero ahí están sus consecuencias irreversibles, consecuencias que a veces se ha tratado de reprimir mediante la fijación de precios, la ficticia estabilización de los tipos de cambio y el dejar las tarifas de servicios públicos esenciales a la zaga de la puja inflacionaria de todos los valores.

Esto exige tarde o temprano penosos reajustes impuestos por la realidad. Sucede, sin embargo, que el muy loable empeño de volver a esa realidad trae inevitablemente el alza de los precios e imprime así nuevo impulso a la inflación de costos, cuando no contribuye a provocarla. Este tipo de inflación de costos es posiblemente el más difícil de corregir, tan difícil como es fácil desatar este proceso con aumentos masivos de salarios o beneficios sociales superiores a lo que podría cubrirse con las ganancias de las empresas. La carga inflacionaria así originada se va trasladando sucesivamente de unos grupos sociales a otros y sólo sería dable absorberla con el acrecentamiento de la cantidad de bienes y servicios a distribuir, lo cual depende estrechamente del aumento de la productividad.

Este aumento de productividad, aunque pueda conseguirse en algunos casos sin mayores inversiones de capital, requiere, sin embargo, nuevas inversiones para emplear la mano de obra desplazada. Aquí es precisamente a donde quería llegar. Ese aumento de inversiones no podría satisfacerse sólo con recursos internos, salvo excepcionalmente. Es esencial la colaboración financiera internacional: no sólo para responder a exigencias perentorias del desequilibrio externo, sino también para coadyuvar al pronto incremento de la producción y orientarla preferentemente hacia las exportaciones y la sustitución de importaciones en prevención de nuevos desequilibrios.

No veo cómo se conseguirá salir de la inflación de costos sin una combinación energética, y por qué no decirlo, atrevida, de arbitrios internos e internacionales. Ambos tienen que venir simultáneamente, concertadamente. Cuando la inflación es de inversiones, se requiere lo mismo; si ha de evitarse una contracción de la actividad económica interna, que por sus consecuencias pudiera hacer fracasar cualquier empeño de saneamiento monetario, es forzoso sustituir las inversiones inflacionarias por otras cubiertas con ahorro genuino; y en esto es preciso también el ahorro extranjero hasta conseguir la plena recuperación de la economía.

Aquí encontramos la justificación más imperiosa, más apremiante, de la necesidad de inversiones internacionales que despejen el camino a una política de des-

arrollo económico de largo aliento. Más de una vez, al discutir sobre estos acontecimientos, me he preguntado si el saneamiento monetario en la América Latina es, en realidad, una operación mucho más sencilla que la rehabilitación económica de algunos países europeos después de la guerra. Me he preguntado si no era más fácil expandir allí la producción cuando había para ello capacidad disponible e industrias claves de bienes de capital —a pesar de enormes destrucciones— que hacerlo en nuestros países, donde apenas existen estas industrias y la estructura productiva básica se ha vuelto insuficiente por carencia de oportunas inversiones. Y me he preguntado, asimismo, si los incentivos psicológicos no son más poderosos cuando todos los grupos sociales concuerdan en la ineludible necesidad de aunar todos sus esfuerzos a fin de incrementar la producción, sin disiparlos en ilusorias contiendas de orden redistributivo. Faltaba, sin embargo, en Europa el impulso exterior y ese impulso supo darse a tiempo oportuno, con audacia y decisión.

Son ciertamente muy serios los escollos que entorpecen la acción anti-inflacionaria en la América Latina, y no habría que menospreciar los de carácter político. Si tenerlos en cuenta es prudente arte de gobernar en países de madura experiencia, no sabría calificarse de pusilánime la actitud de hombres responsables de la América Latina ante medidas que sólo se vuelven practicables si cuentan con el apoyo del crédito internacional.

Las inversiones en capital social

Tienen asimismo que acudir al crédito internacional aquellos pocos países que han conseguido atenuar o contener la presión inflacionaria de origen interno, gracias al precio aún satisfactorio de sus exportaciones. Trátase también de países vulnerables, expuestos a que cualquier eventual baja de precios haga aparecer —y acaso con virulencia— desequilibrios latentes. Hay ya experiencia sobrada para demostrar que, en vez de medidas improvisadas para conjurar esos desequilibrios, es aconsejable una política precavida de inversiones que fortalezca la economía y el balance de pagos de esos países.

Estas y otras necesidades de capital extranjero son mensurables y si hoy sólo se dispone de precarios instrumentos para hacerlo, habrá que mejorarlos. Mientras tanto, es posible efectuar un cálculo mínimo de esas necesidades y sentar las bases concretas de una política de inversiones de capital extranjero. Tal es la significación de la meta de inversiones de 1,000 millones de dólares anuales de que se discurre en el informe de la CEPAL. No se recomienda otorgar concesiones gratuitas, distribuyéndolas automáticamente entre los países de acuerdo con cuotas prefijadas, sino anunciar el propósito bien definido de poner una cantidad mínima de fondos internacionales al alcance de los países que demuestren capacidad para absorberlos y abonar regularmente sus servicios, a fin de que puedan elaborar sus programas de inversiones sabiendo que contarán con los recursos indispensables para ejecutarlos. Esa cantidad mínima de inversiones es apenas lo que necesita la América Latina para recuperar en parte el alto ritmo de crecimiento que ha perdido en los últimos años. Recobrar por completo ese ritmo exigiría una cuantía de recursos extranjeros muy superior a los 1,000 millones de dólares mencionados. La meta se ha determinado, pues, en forma modesta.

No todo es, por supuesto, asunto de magnitudes. La composición de las inversiones extranjeras tiene también decisiva importancia. Una proporción considerable de esos 1,000 millones deberá dedicarse a inversiones de capital social, a inversiones en la infraestructura de la economía, como con tanta felicidad de

expresión las llamó en su discurso el Excelentísimo Señor Eugenio Gudín, Ministro de Hacienda del Brasil. Se considera en general en los países latinoamericanos que cabe al Estado la principal responsabilidad en realizar estas inversiones. Pero esto no significa excluir la iniciativa privada en modo alguno. Es cierto que la iniciativa privada latinoamericana no se siente atraída hacia ello y entre los motivos principales ha de mencionarse la escasez de capital y el rendimiento relativamente modesto de tales inversiones en cotejo con las de otro tipo. Sin embargo, si pudieran conseguirse recursos internacionales a largo plazo y bajo interés, no habría razones para suponer que la iniciativa privada de estos países no se interesara en ciertas inversiones de capital social, contrapesando así ciertas tendencias a exagerar la acción del Estado. Se concibe, en esta forma, que empresarios latinoamericanos, si cuentan con esos recursos internacionales, aporten el resto del capital y obtengan buen rendimiento en ello, a semejanza de la combinación que solía hacerse en las inversiones británicas en servicios públicos, en que el bajo interés de los bonos que cubrían gran parte del capital permitía asegurar una ganancia atrayente en las acciones.

El empresario latinoamericano

Proveer al empresario latinoamericano de recursos de crédito internacional no sólo contribuiría a un mejor equilibrio entre la iniciativa privada y la acción del Estado, sino que tendría también saludables efectos en otro orden de relaciones. Tocamos aquí uno de los aspectos más delicados de esta materia, pues atañe al papel de la iniciativa extranjera en nuestros países. Es evidente que el empresario de afuera se encuentra en condiciones muy superiores al empresario latinoamericano, tanto en capital como en tecnología. Esto contribuye a generar antagonismos y tensiones que entorpecen la colaboración internacional y retardan el desarrollo. Suele citarse al Canadá como ejemplo de país en que estas reacciones no son manifiestas. Una serie de factores históricos y geográficos explican tal hecho y todos convergen a esta comprobación significativa: el empresario canadiense se ha ido formando casi paralelamente al de los Estados Unidos, en un medio económico similar en que ya se había recibido el eficazísimo aporte del capital británico. En consecuencia, no ha habido ni hay violentas disparidades en técnica ni en densidad de capital. Por lo demás, la industria del Canadá exporta ingentes cantidades de productos manufacturados a aquel país. Existe emulación entre iguales, sanas relaciones de convivencia entre el capital nacional y el capital extranjero.

Es claro que el problema se plantea en términos muy diferentes en la América Latina, y, para que la iniciativa extranjera pueda encontrar un ambiente favorable y contribuir al desarrollo económico de estos países con toda amplitud y sin complejos perturbadores, es indispensable vigorizar al empresario latinoamericano abriéndole las fuentes internacionales del capital y de la técnica.

Nueva convención del desarrollo económico

Está operándose una transformación fundamental en la concepción del desarrollo económico. Se están plasmando nuevos principios; y del seno de las Naciones Unidas —y asimismo del gobierno de los Estados Unidos— ha surgido la noble idea de poner el inmenso caudal tecnológico de los países más avanzados a disposición de los países en desarrollo y suministrarles recursos internacionales

para estimular su propio esfuerzo nacional y acelerar su crecimiento económico. Ya no se trata de aquel tipo de desarrollo iniciado en el siglo XIX, que era en realidad una forma típica de prolongación hacia afuera de los centros industriales para encontrar campos provechosos de inversión y creciente intercambio en la periferia de la economía mundial. La etapa histórica de ese tipo de desarrollo ha sido superada en la América Latina. Y en esa nueva concepción del desarrollo no es ya objetivo primordial el aprovechamiento económico de la periferia en favor de los países industrializados, sino la industrialización de la propia periferia y el incremento rápido de su productividad para elevar persistentemente su nivel de vida y asimismo el estímulo del empresario latinoamericano que según acaba de recordarlo el Excelentísimo Señor Ministro Dr. Cafiero, es ya una vigorosa realidad en nuestros países. Y aunque esto dista mucho de ser incompatible con el interés fundamental de los grandes países, impone modificar ciertas actitudes tradicionales.

Es aquí donde aparece uno de los aspectos más notables de esta nueva concepción del desarrollo. ¿Quién hubiera pensado en la generación anterior que instituciones de crédito internacional llegarían a afectar algunos préstamos a empresarios latinoamericanos cuando podían haberse encontrado empresarios extranjeros dispuestos a realizar las mismas inversiones con recursos propios y muy probadas aptitudes técnicas? ¿Quién hubiera anticipado entonces que las Naciones Unidas reunirían hace dos años, en junta técnica a eminentes expertos mundiales en hierro y acero para discutir con expertos latinoamericanos la mejor forma de desenvolver la industria pesada en estos países, y que harían lo mismo para estimular la implantación de nuevas industrias de papel y celulosa, según acaba de ocurrir en Buenos Aires? ¿Quién hubiera previsto que el gobierno de los Estados Unidos, además del esfuerzo que viene cumpliendo de tiempo atrás para alentar la tecnificación de la agricultura, decidiría brindar también su cooperación técnica para la mejor organización y el aumento de productividad en la industria latinoamericana?

Es cierto que esta política clarividente apenas está en sus comienzos, en comienzos experimentales y de alcances más bien modestos. El informe de la CEPAL propone dar gran aliento a esa política en dos formas principales. Por un lado, proporcionar al empresario latinoamericano recursos internacionales a plazos medianos y razonables intereses a través del sistema bancario y financiero de cada país, a fin de complementar sus propios recursos y facilitar sus inversiones de capital y por otro facilitarle diversas formas de cooperación técnica por canales públicos y privados. El empresario latinoamericano se encontrará de este modo en condiciones óptimas para acoger sin recelos la iniciativa privada extranjera, especialmente en aquellos campos en que introduce nuevas técnicas de producción y organización.

No creo que haya mejor instrumento para fortalecer el sistema de la iniciativa privada en estos países —dentro de una política de cooperación internacional— que estimular en esta forma al empresario latinoamericano. Y no deja de ser paradójico que para conseguir precisamente este designio, para que el empresario latinoamericano pueda acentuar el papel eminente que le corresponde en la aceleración del ritmo de crecimiento de estos países, sea indispensable organizar la acción estatal en el plano de la cooperación internacional.

Existe otra consideración muy importante, aparte de otras que son obvias, que lleva a poner decididamente el acento en el papel que corresponde al esfuerzo nacional en el desarrollo. El capital extranjero es necesario para suplir la insuficiencia del ahorro interno. Pero esta insuficiencia tiene que corregirse gradual-

mente en una buena política de desarrollo, hasta que el coeficiente de ahorro interno sea suficiente para asegurar el mantenimiento de un ritmo satisfactorio de crecimiento económico.

Si se prestan recursos a razonable interés al empresario latinoamericano, gran parte del beneficio que éste obtiene queda dentro del propio país y permite aumentar el coeficiente de ahorro. En cambio, si se invierte capital privado extranjero, las utilidades se giran al exterior o se reinvierten internamente. Si sucede lo primero, aumenta la presión sobre el balance de pagos; y si se reinvierte, crece en forma continua la cuantía de las inversiones extranjeras, pero no aumenta el coeficiente de ahorro nacional. Se opera así un endeudamiento exterior creciente e indefinido, en desmedro de la propia capitalización.

La política comercial

La política de cooperación internacional al desarrollo tiene otros aspectos de gran significación y era indispensable también su previo esclarecimiento doctrinario para ofrecer firme apoyo a la acción práctica. Si las inversiones y la cooperación técnica internacionales se proponen acelerar la tasa de desarrollo, la política comercial ha de crear las condiciones en que el desarrollo pueda operarse. A este respecto, se enuncian en el informe una serie de proposiciones muy importantes. Primero, que la disparidad de productividad entre los países más avanzados y los países en desarrollo exige en éstos la protección aduanera para fomentar su industrialización, pues tal disparidad no se compensa con diferencias de salarios, y no podría compensarse sin un deterioro impresionante de la relación de precios del intercambio exterior. Segundo, que la protección en los países en desarrollo —dentro de ciertos límites— sólo cambia la composición de las importaciones en consonancia con las transformaciones de la estructura económica interna, en tanto que la protección de la producción primaria de los grandes centros se hace en desmedro de sus importaciones y, en consecuencia, del comercio internacional. Tercero, que cuando un gran centro rebaja sus derechos aduaneros a los productos primarios, y aumentan así las exportaciones de los países en desarrollo, sobreviene inmediatamente un incremento correlativo de las importaciones de estos últimos con lo cual ese gran centro obtiene una espontánea reciprocidad en sus concesiones tarifarias.

Es indudable que el efecto señalado encontraría nueva comprobación si se llevase a la práctica la política de rebajas de derechos aduaneros enunciada por la Administración de los Estados Unidos y que ha sido recibida con notoria satisfacción en la América Latina. No podría determinarse todavía cuál será la repercusión de esa política sobre el curso de las exportaciones latinoamericanas. Pero no es aventurado afirmar que éstas seguirán creciendo persistentemente a medida que aumenta el ingreso de aquel país, aunque no con la misma intensidad. Sin embargo, este hecho no es en modo alguno suficiente para corregir la persistente tendencia al desequilibrio del balance de pagos que el desarrollo económico de la América Latina trae consigo y al cual se agregan las consecuencias de la inflación. Hay, pues, que introducir transformaciones estructurales en la economía y a ello tiene que adaptarse necesariamente la política comercial. De ahí la importancia del proteccionismo para estimular esos cambios estructurales.

Los precios de los productos primarios

Este crecimiento persistente de las exportaciones está expuesto a fluctuaciones que perturban intensamente la economía de la América Latina. Los hechos

están demostrando ahora que las aprensiones latinoamericanas acerca de la vulnerabilidad exterior de sus economías podrían verse justificadas. Si bien es cierto que los grandes países han avanzado positivamente en la aplicación de medidas de estabilidad interna, los precios de los productos primarios siguen siendo muy sensibles y el riesgo de fuertes descensos es uno de los motivos fundamentales de desaliento en las actividades exportadoras. En esto, como en otros aspectos, el informe de la CEPAL ha sido moderado, pues se limita a proponer una política de formación de existencias de productos básicos cuando sus precios llegan a niveles críticos que desalientan indebidamente la producción. Salvo no hacer proposición alguna, no cabría señalar otra solución más modesta para ese problema.

También se sugiere al sistema de crédito internacional tener en cuenta preocupaciones anticíclicas en su política de préstamos. Además de hacer posible un programa ordenado de inversiones en los países latinoamericanos, ello permitiría a éstos resolver el grave dilema en que muchas veces se han encontrado cuando aumentan temporalmente sus reservas monetarias. Si las mantienen en oro y cambio extranjero y se abstienen de emplearlas en importaciones de bienes de capital, sacrifican el desarrollo en favor de la estabilidad; y si se deciden a emplearlas, sacrifican la estabilidad en favor del desarrollo económico.

El informe propone los fórmula adecuada para conciliar ambos propósitos. Pero para lograr llevarla adelante sería necesario contar con la colaboración del sistema de crédito internacional. Creo que una solución como la que se propone podría llegar a tener gran importancia práctica en los países latinoamericanos.

La iniciativa privada y la cooperación internacional

Éstos son algunos de los puntos fundamentales del informe de la CEPAL. La preocupación de haberme extendido demasiado me impide considerarlos más a fondo y abordar ahora los demás. Acaso sea más pertinente en este momento elevar nuestra vista por encima del plano técnico para entrever las trascendentales consecuencias futuras de las decisiones que aquí se adopten.

En vastas regiones de economía insuficientemente desarrollada se está realizando un experimento en gran escala y que tendrá honda repercusión en otros pueblos. Toda la fuerza del Estado se está concentrando en asimilar la técnica productiva moderna y en aumentar intensamente la capitalización comprimiendo el consumo presente de las masas con la esperanza de lograr su futura elevación. No pudo haberse concebido un desafío más tremendo al sistema de la iniciativa privada.

Por otro lado, en otros países más avanzados industrialmente existe la inquebrantable convicción de que este sistema seguirá teniendo aquel considerable poder dinámico de que ha surgido en algunos de ellos un estupendo crecimiento económico con extraordinario bienestar en sus masas populares. No hay por qué pensar que esa convicción no pueda echar más profundas raíces en la América Latina, pues en esta etapa histórica el libre juego de la iniciativa privada no es en modo alguno incompatible con el eficaz manejo por el Estado de los resortes superiores de la economía.

Se ofrece ahora la oportunidad de realizar una tarea formidable en un plano de solidaridad internacional: la operación sin precedentes de aportar el enorme caudal de la técnica moderna para aumentar rápidamente la productividad de estos países, para destruir el pre-capitalismo de extensos sectores de la América Latina y de proporcionar asimismo los ingentes recursos de crédito internacional

que se requieren para acrecentar su capitalización y elevar el muy precario nivel de vida de sus masas trabajadoras.

No es éste asunto de prédica doctrinaria. La validez del sistema de la iniciativa privada en países como los nuestros, con fuertes posibilidades de desarrollo, depende primordialmente de su aptitud dinámica, de su aptitud para asegurar un elevado ritmo de crecimiento. Pero no olvidemos que para que la iniciativa privada se desenvuelva con toda la eficacia que es dable esperar de ella, se hace indispensable combinar medidas internas e internacionales para atacar la inflación y atenuar la vulnerabilidad de estos países, puesto que inflación e inestabilidad exterior son las principales fuentes de donde han surgido aquellos expedientes intervencionistas que no sólo traban la libertad del empresario sino que entorpecen también la aptitud del Estado para manejar aquellos resortes.

Tengamos confianza en la aptitud de nuestros pueblos latinoamericanos. Esforcémonos en cautivar su imaginación con vastos planes de energía, de industrialización, de tecnificación de la agricultura, todo ello penetrado de fuerte sentido social. Presienten esos pueblos las enormes posibilidades latentes en el seno profundo de su economía. El desarrollo económico es, pues, una exigencia colectiva. No sólo de hoy: será el problema económico y social dominante en lo que queda de este siglo. Por esto la Conferencia de Río no encierra una significación episódica. Tendrá un eco perdurable. Y lo tendrá sobre todo en las nuevas generaciones, a las que invocó el Excelentísimo Señor Presidente de este país en su discurso inaugural, nuevas generaciones que nos sorprenden en todas partes por su arresto vital, por su decisión de vivir mejor. También estamos construyendo para esos hombres y acaso ellos sepan deshacer con manos vigorosas, y tal vez irreverentes, lo que no se supo hacer bien, lo que no se supo preparar con prudencia y sabiduría para emancipar del infortunio económico a los 300 millones de hombres que antes de tres decenios lucharán por su existencia en este dilatado suelo de la América Latina.