

# LA RESPUESTA DE AMÉRICA LATINA A UNA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL <sup>1</sup>

*Raúl Prebisch*

(Argentina)

## I

Éstos son años decisivos para el futuro económico, social y político de los países latinoamericanos y sus relaciones con las grandes potencias. No quedan muchos. Se ha perdido un tiempo considerable. Se ha perdido por aquellos que en nuestros propios países venían esperando infructuosamente una solución desde afuera; y también se ha perdido por quienes nos aconsejaban, también desde afuera, asegurar el libre juego de las fuerzas económicas para que la iniciativa privada extranjera diera fuerte impulso a nuestro desarrollo.

No es que faltara una visión correcta del problema. Se va asentando cada vez más en nuestros países la convicción de que si bien necesitamos amplia cooperación internacional, el desarrollo tiene que ser obra de nosotros mismos, de nuestra determinación de introducir cambios fundamentales en la estructura económica y social para apartar los obstáculos considerables que se le oponen.

Había quienes pensaban también así en los Estados Unidos, pero no se había logrado un lenguaje común para entenderse. Los tiempos de Franklin D. Roosevelt habían quedado muy atrás. Se reconoce ahora la necesidad imperiosa de ese lenguaje común. Palabras eminentes pronunciadas hace poco tiempo en Washington así lo demuestran. Parecería haber acuerdo en un punto fundamental: la política de cooperación internacional no puede inspirarse en el propósito de favorecer a grupos privilegiados en nuestros países, o de preservar el orden de cosas existentes, sino de colaborar con los países latinoamericanos para transformar el orden existente a fin de acelerar el desarrollo económico y asegurar una creciente participación de las masas populares en los frutos del desarrollo.

Hay en esto un cambio de actitudes de gran significación. Hasta ahora había seguido prevaleciendo, en gran parte, aquel típico concepto del siglo XIX que sólo se interesaba por el desarrollo de los países periféricos en cuanto hubiera en ellos superioridad de recursos naturales que explotar, o campos favorables de expansión comercial. Tal concepto no sólo era compatible con la preservación del orden existente, de la estructura eco-

<sup>1</sup> El autor de este artículo es subsecretario de las Naciones Unidas encargado de la Comisión Económica para América Latina con sede en Santiago de Chile; pero las consideraciones que en él se formulan son absolutamente personales.

nómica y social de los países que así se desarrollaban hacia afuera, sino que esto era condición importante para el éxito de este tipo de acción económica, cualesquiera que fueran las mudanzas en la superficie política.

No es este el género de mudanzas que ahora se imponen en la América Latina. Responden a corrientes profundas de renovación económica y social. No digo que estas corrientes influyan plenamente en los círculos dirigentes, salvo figuras conspicuas a las que se dirigen ansiosamente nuestras esperanzas. Pero la historia no abunda en ejemplos de transformaciones realizadas por los mismos que tienen que experimentarlas. Como quiera que fuera, si quienes podrían hacerlo ahora dejan pasar esta oportunidad, lo harán otros hombres llegados al poder por el impulso incontenible de las aspiraciones populares. No se trata ya de si tales transformaciones se harán o no, sino quiénes las harán, en qué forma y bajo qué inspiración política. Trátase en su gran mayoría de hombres que creen en la libertad personal y política, que están dispuestos a defenderla, pero no se contentan con ello. Creen fundamentalmente en la iniciativa individual pero están en franco desacuerdo con ciertas formas en que se practica en nuestros países. No creen en que el libre juego de las fuerzas económicas va a resolver los problemas del desarrollo. Preconizan una vigorosa acción del Estado, son partidarios de la planificación del desarrollo. En una época en que el hombre llega a extremos insospechados en su dominio de las fuerzas naturales, están persuadidos de la necesidad de obrar consciente y deliberadamente sobre las fuerzas de la economía para conseguir grandes objetivos de desarrollo económico y social.

Pero las convicciones más profundas pueden doblegarse frente a las circunstancias adversas. No basta con transformar la estructura económica y social para acelerar el desarrollo. Hay que asimilar con celeridad la tecnología productiva contemporánea. Esto requiere un esfuerzo ingente de capacitación de las masas populares y de aumento del capital productivo relativamente escaso de que se dispone en nuestros países. Los recursos propios son limitados, pero no cabe duda que podrían aumentar sustancialmente si se comprime el consumo —no solamente de los grupos de altos ingresos, donde hay grandes posibilidades, sino también del resto de la población donde las posibilidades son generalmente muy limitadas, dado el bajo ingreso medio por habitante. Cuanto más lejos se pretende ir en este sentido, tanto más habrá que acudir a medidas de tipo coercitivo, y cuanto más se acuda a ellas, tanto más difícil será preservar el juego democrático.

Aquí puede tener un papel decisivo la aportación de recursos internacionales. Si con ésta y otras medidas se consigue elevar rápidamente el ingreso medio por habitante en los próximos años, será posible aumentar a la vez el nivel de vida popular y la cuantía de recursos propios para inversiones de capital. Creo que de continuarse firmemente esta política

por un cierto periodo de años, no muy largo en la mayor parte de los países latinoamericanos, éstos, sin caer en medidas drásticas de peligrosas implicaciones, podrían llegar a generar por sí mismos todo el ahorro necesario para mantener una tasa satisfactoria de desarrollo económico. Aquí está la clave política más importante de todo este proceso.

Pero eso no es todo. No se trata solamente de dar mayores dimensiones a la política de cooperación internacional sino de cambiar su orientación. El designio de encontrar nuevos campos de inversión al capital privado extranjero en la América Latina es de suyo legítimo. Pero no podría ser la fuerza principal que siga impulsando esa política si ésta ha de tomar el nuevo giro exigido por las circunstancias actuales. Lo esencial es capacitar a los mismos latinoamericanos para llegar a hacer progresivamente todo lo que saben hacer los países más avanzados. Una de las manifestaciones que más encienden la imaginación y el entusiasmo de nuestros países, especialmente en las nuevas generaciones, es esta enseñanza muy significativa del método soviético de desarrollo económico: por rudimentario que sea el estado de la técnica en los países de incipiente desarrollo, por pesada que sea la carga del analfabetismo, no hay nada que no puedan aprender y practicar con el andar del tiempo, desde la explotación de los recursos naturales hasta las formas más complejas de la técnica industrial.

Llámesese si se quiere nacionalismo a esta aspiración profunda a desenvolver las fuerzas vitales de nuestros países. Pero hay allí en potencia elementos muy poderosos de dinámica social. En todo caso, si así se le designa, no ha de confundirse con ciertas formas de retórica estéril e insustancial que no han logrado dar cabal expresión en nuestros países al designio de encontrar nuestras propias soluciones a los grandes problemas del desarrollo económico y social, y de cumplirlas con nuestras propias manos y por nuestra propia y libre determinación.

## II

Que se extiende cada vez más la convicción de que son inaplazables serias transformaciones en la estructura económica y social de nuestros países no significa que no sean considerables los obstáculos a vencer. Hay una constelación económica y social que se opone al cambio y que en algunos países es muy fuerte, pues a elementos tradicionales apoyados en la desigual tenencia de la tierra han venido agregándose nuevos elementos de gran vitalidad. Me refiero principalmente a los elementos derivados del proceso de industrialización. La industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico y tendrá que proseguir a un ritmo superior al pasado y avanzar hacia formas cada vez más difíciles y complejas. Necesita una firme política de protección. Pero en vez de ello ha habido una

serie de medidas generalmente improvisadas e inconexas, sin plan alguno, que han otorgado estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos. Tras la elevada barrera de derechos, restricciones y prohibiciones y un mercado relativamente pequeño, se han desenvuelto profusamente prácticas restrictivas de la competencia que se añaden a las que ya existían y han seguido desenvolviéndose en las actividades comerciales.

Las grandes ganancias comerciales e industriales características de buena parte de nuestros países son, pues, sólo en parte el fruto legítimo de mejoramientos de técnicas en la actividad productiva. Se derivan frecuentemente de aquellas situaciones y de la inflación que, aquí como en todas partes, es un formidable instrumento de redistribución regresiva del ingreso. No extrañe, pues, que el papel del empresario resulte frecuentemente muy oneroso en los países latinoamericanos.

Complétese el cuadro con las consecuencias de ciertas formas espurias de intervención del Estado en la vida económica y se tendrá la explicación principal de las grandes disparidades existentes en la distribución del ingreso. Y lo que es peor, aun en los pocos países en que el ritmo de desarrollo económico ha sido satisfactorio en los últimos tiempos, esas disparidades han aumentado antes que disminuir.

Es claro que el instrumento tributario podría contribuir notablemente a atenuar estas disparidades; pero hay que ir al fondo del problema y atacar las fuentes mismas de donde surgen, no sólo por su significación distributiva sino porque, al malograr seriamente el empleo de los factores productivos, constituyen grandes obstáculos al desarrollo económico. Examinaremos sucintamente en qué consisten.

Ante todo, el problema de la tenencia de la tierra. Son bien conocidos los términos en que se plantea. Por un lado, un número limitado de grandes propiedades abarca buena parte de la tierra productiva, y por otro un número considerable de pequeñas extensiones con una proporción escasa de aquélla. Las grandes propiedades suelen utilizarse deficientemente por ser tan extensas que pueden dar a sus dueños una renta sustancial sin mayor esfuerzo; y las otras por ser demasiado pequeñas para una explotación eficiente. Hay un gran desperdicio de tierra y fuerza de trabajo.

Se impone, pues, la redistribución racional de la tierra como punto de partida al progreso técnico de las actividades agrícolas, cuya productividad es ahora sumamente baja, sobre todo en la agricultura precapitalista de consumo interno que prevalece con pocas excepciones en la América Latina. Pero el problema se presenta con características peculiares en cada país y hay que escapar a fórmulas demasiado generales en el urgente empeño para resolverlo.

Se comprenderá las fuertes resistencias que se oponen a su solución. Gobernantes bien dispuestos a afrontarlo han debido con frecuencia limitarse a colonizar tierras alejadas, y con gran costo, dejando intactas gran-

des extensiones fácilmente accesibles; o han debido contentarse con incluir en sus presupuestos algunas cantidades modestas de recursos para pagar al contado tierras expropiadas. Son simples paliativos que no llevarán lejos. ¡Y hay que ir lejos en esta materia en la América Latina!

Por lo demás, la tecnificación tiene que cumplirse con mucho cuidado. En buena parte de los países existe una fuerte densidad de población activa sobre la tierra y el llevar la mecanización más allá de ciertos límites podría traer un grave problema de excedente de mano de obra que no podría ser absorbida actualmente por otras actividades.

Esto no sólo concierne a la tierra sino a todo el ámbito de la economía y conviene una breve digresión a su respecto. La tecnología contemporánea se ha desarrollado en países de gran capacidad de acumulación de capital y se inspira preferentemente en el propósito de economizar mano de obra. Es ésta la tecnología que tienen que asimilar nuestros países, donde el capital es relativamente escaso y la fuerza de trabajo abundante. Hay, pues, que aplicar racionalmente el capital de tal modo que las inversiones que se traducen en economía de mano de obra guarden adecuada relación con el capital de que se dispone para absorber productivamente esta mano de obra y la que se agrega continuamente por el crecimiento de la población activa. No es esto, ciertamente, un aspecto que pueda resolverse solamente por el libre juego de las fuerzas económicas en los países en desarrollo.

El grado de tecnificación de la agricultura, desde este punto de vista, depende del ritmo de desarrollo industrial, tanto por la absorción directa de mano de obra como por la influencia que la industria tiene en el desarrollo de otras actividades productivas que también cumplen esta función absorbente. Trátase de un problema muy serio; aun en los países latinoamericanos de gran crecimiento industrial la absorción de gente del campo ha sido relativamente pequeña, pues la industria ha estado absorbiendo gente de la artesanía y otras ocupaciones urbanas de escasa productividad.

Todo ello induce a imprimir el mayor impulso posible a la industrialización, corrigiendo a la vez las graves deficiencias de que ha venido adoleciendo. El problema no consiste solamente en una política racional de protección que facilite la competencia sino en una solución de fondo que haga desaparecer gradualmente los veinte compartimentos estancos, con escasísima comunicación entre ellos, en que este proceso se ha venido cumpliendo en la América Latina. Afortunadamente, ya se está trabajando en el buen sentido: los países centroamericanos han decidido llegar al mercado común en un plazo corto relativamente y otros siete países latinoamericanos, entre los cuales se encuentra buena parte de los de más importancia económica, han iniciado pasos en el mismo sentido; sin embargo, están procediendo con una parsimonia que, aun si se explica por las

circunstancias, podría restar efectividad a esta gran iniciativa si no se procede con la audacia y determinación de que están dando clara prueba los países de la Europa Occidental.

Todo este esfuerzo contribuirá notablemente a la mejor utilización de los factores productivos al ampliar los mercados y estimular la especialización y facilitar la competencia.

La rebaja de costos industriales que esto traerá consigo será un factor importante en el aprovechamiento de las posibilidades de exportación a otros países del mundo, sin excluir los grandes centros industriales. No exagero en afirmar que nuestras exportaciones industriales se van convirtiendo en una exigencia imperiosa de los países latinoamericanos, en especial de los que más avanzaron industrialmente. Se industrializaron hacia adentro y no hacia afuera, por imposición de las circunstancias. Y ahora se encuentran con que han sustituido importaciones de toda suerte de artículos de consumo y tienen que sustituir productos intermedios y bienes de capital de compleja fabricación. El mercado común les ayudará a hacerlo coordinando sus esfuerzos. Con todo, la necesidad de estas sustituciones se aliviará considerablemente si nuestros países pudieran agregar exportaciones industriales a las exportaciones primarias tradicionales que crecen lentamente.

Éste es el momento oportuno para buscar nuevas fórmulas de intercambio comercial entre los países latinoamericanos y los grandes centros industriales. De esto depende fundamentalmente que la acentuación de nuestro esfuerzo industrial siga orientándose hacia adentro o se dirija también hacia afuera con grandes ventajas recíprocas.

Hay quienes creen todavía entre nosotros que no podrá darse ese gran impulso a la industrialización sin continuar la inflación crónica que ha caracterizado la mayor parte de nuestros países. Muy grave error, ciertamente, pero no más grave que aquella tesis contraria, tan frecuentemente predicada desde afuera, y según la cual la inflación es un fenómeno de origen puramente monetario e independiente de los serios obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo económico.

Esta tesis ha tenido consecuencias muy adversas en su aplicación reciente en algunos países latinoamericanos. Y ha propagado la creencia de que la estabilidad monetaria era incompatible con el desarrollo económico. Había desde luego que realizar un esfuerzo enérgico para contener la inflación que estaba provocando tensiones sociales cada vez más agudas. Desgraciadamente, a estas tensiones de la inflación siguieron las tensiones más graves de la contracción. La política antiinflacionaria ha llevado en efecto a la contracción de la economía. Es claro que para contener la inflación había que terminar con las inversiones inflacionarias; pero para no interrumpir el desarrollo económico en países en que el coeficiente de inversión es de suyo relativamente bajo, hubiera habido

que sustituirlas por inversiones cubiertas con ahorro genuino. Esto requería emplear con decisión el instrumento tributario para alentar la inversión privada y dar al Estado mayores recursos invertibles, pero no se cumplió este requisito o no se hizo con amplitud suficiente. También se requería la aportación simultánea de recursos internacionales, pero casi siempre quienes tenían que otorgarlos prefirieron más bien esperar el éxito en la política de estabilización para realizar estas aportaciones cuando ellas, precisamente, eran esenciales para lograr este éxito.

Esta combinación de recursos internos e internacionales era indispensable, por lo demás, para atacar aquellos obstáculos estructurales que se oponían al desarrollo, principalmente los que contribuían al desequilibrio exterior. ¿Para qué hacerlo si la contracción del ingreso tenía la virtud de restablecer el equilibrio?

Una vez más la ortodoxia demostró su incomprensión de la realidad latinoamericana y de las fuerzas que se agitan en ella no sólo en el campo económico sino también en el social. Para romper la espiral inflacionaria de precios y salarios se procedió a estabilizar estos últimos, lo cual es correcto en sí aunque no siempre el nivel elegido fue adecuado. Esto significa generalmente un sacrificio para las masas populares y para ser aceptado hubiera correspondido que se tomaran medidas razonables para hacerlo compartir por otros grupos sociales. Siguiéronse distribuyendo normalmente ganancias y dividendos y derivándose cuantiosa renta de la desigual distribución de la tierra productiva.

Aquí se ve nuevamente el tipo de resistencia que encuentra una política racional de desarrollo económico. El instrumento tributario es en esto de importancia sustancial. Pero, en general, está muy lejos de manejarse bien en los países latinoamericanos. Primero, porque el sistema tributario suele ser sumamente inequitativo, pues no recae sino en escasa medida sobre el gasto excesivo de los grupos pudientes ni los estimula a aprovechar todo su potencial de ahorro; y, segundo, porque aun en los casos en que el sistema es adecuado, su aplicación suele ser precaria y dejar un margen considerable de evasión.

Sería un serio error, sin embargo, suponer que el manejo adecuado del instrumento tributario contribuirá a reducir las dimensiones de la aportación de recursos internacionales que requiere la América Latina. No es así, porque son muy grandes las necesidades insatisfechas de inversión, tanto en el campo económico como en el social. No es el caso de examinar este aspecto ahora. Sólo mencionaré las inversiones en potencial humano, que tanto se han descuidado en nuestros países, especialmente las necesarias para capacitar a las masas populares. Hay que comenzar con un ataque implacable al analfabetismo que es muy elevado aún. ¡No necesitamos cooperación internacional para resolver este problema! Y seguir por un esfuerzo intenso y sistemático de formación técnica en todos los niveles.

En este descuido por la educación popular, no obstante muchas voces esclarecidas de nuestros países que la reclamaban con insistencia, encuéntrase otra de las manifestaciones de aquella constelación social que está estorbandando el desarrollo. La reforma del régimen de tenencia de la tierra y la capacitación técnica de las masas populares van a liberar un enorme potencial humano que hoy se desperdicia. El sistema de la iniciativa individual no responde a una concepción estática. Languidece y pierde eficacia dinámica cuando es escasa la movilidad social. Requiere la iniciativa de hombres nuevos, de los hombres capaces que van a surgir de ese proceso de liberación de fuerzas sociales que tarda en llegar en la América Latina.

### III

Todas estas transformaciones de la estructura económica y social irán eliminando progresivamente los obstáculos que en forma tan impresionante están frenando ahora el desarrollo de los países latinoamericanos. Pero ello no traerá por sí mismo la aceleración del ritmo de desarrollo. Más aún, podrían surgir nuevas tensiones, acaso más graves que las de ahora, si esas fuerzas vitales que así se liberan no se incorporan efectivamente a la actividad económica. Se necesita elevar sustancialmente las inversiones para hacerlo y sin un aumento considerable de la aportación de recursos internacionales no podría cumplirse este objetivo dentro del marco institucional existente.

Afortunadamente, ya existe consenso general acerca de este punto. Se han hecho estimaciones conjeturales acerca de la cuantía que deberá alcanzar esta aportación en los próximos años. Pero ha llegado el momento de salir de este tipo de apreciaciones y basar el cálculo en datos concretos. Para esto cada país tendrá que preparar su propio plan de desarrollo y estimar los recursos internacionales que necesita para complementar su esfuerzo nacional de ahorro. Por fin se ha reconocido la necesidad del planeamiento después de resistencias dogmáticas que nos hicieron perder un tiempo valioso. Pero la elaboración de planes a largo plazo toma cierta duración; por esto, hay que comenzar con planes preliminares que puedan elaborarse en pocos meses. Esos planes tienen que determinar las necesidades más urgentes de inversión económica y social, especialmente en aquellos puntos estratégicos en que son indispensables para la inflación y acelerar al mismo tiempo el ritmo de desarrollo.

Para su éxito la tarea de planeamiento requiere ineludiblemente que cada país sepa con certidumbre que contará, durante la vida del plan, con la aportación de los recursos internacionales indispensables para llevarlo a la práctica. Generalmente, las instituciones de crédito internacional han sido renuentes a tomar compromisos globales de esta naturaleza. Pero sin ello el plan reposaría sobre una base muy endeble. Es claro que los



compromisos tienen que ser recíprocos. El compromiso global de acordar recursos internacionales tendrá que efectuarse teniendo cuidadosamente en cuenta el valor intrínseco de un plan, tanto por la magnitud del esfuerzo propio de acumulación de capital que cada país pueda hacer empleando juiciosamente sus recursos, cuanto por la decisión de eliminar aquellos obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo. Sobre esta base sería deseable que aquellas instituciones se decidieran a tomar compromisos. Pero es bien claro que su cumplimiento tiene que quedar subordinado no sólo a la presentación de buenos proyectos específicos sino a la forma concreta y efectiva en que el plan se va aplicando.

Determinadas así las necesidades de cada país, podrá llegarse a un programa global para la América Latina en su conjunto. Esta operación no podría realizarse en el plano político. No es en una reunión de gobiernos donde ha de determinarse la aportación que a cada país corresponderá —no hay por qué demostrarlo— sino que ésta tiene que surgir del examen técnico de cada plan por las entidades que intervienen en su financiamiento.

Pero corresponde indudablemente a los gobiernos discutir y llegar a acuerdos acerca de los principios fundamentales de la política de desarrollo, del sentido de las reformas estructurales y demás medidas indispensables para su eficacia. Todo esto es inseparable de la política de cooperación internacional, si ésta ha de inspirarse en el objetivo fundamental de colaborar con los países latinoamericanos en la transformación del orden de cosas existentes a fin de acelerar el ritmo de desarrollo y hacer participar efectivamente en sus resultados a las masas populares.

Este nuevo giro de la política de cooperación internacional exige también la revisión de otros conceptos. Mucho se ha insistido en el papel de la iniciativa privada extranjera en el desarrollo latinoamericano. Pero no se ha puesto suficientemente el acento en la necesidad de promover vigorosamente la propia iniciativa latinoamericana. El afianzamiento del sistema de la iniciativa privada no depende tanto de la demostración intelectual de sus méritos abstractos sino de la amplitud que demuestre para hacer surgir en nuestros países los hombres que tienen esa iniciativa, de las oportunidades de acción que les ofrezca. Aquí la cooperación internacional puede tener un papel considerable.

El industrial latinoamericano se encuentra en inferioridad de condiciones para enfrentar la competencia de la iniciativa privada extranjera en nuestros países. La competencia no es sana si no se opera entre iguales. Entre desiguales lleva a la destrucción de la parte más débil o a su subordinación. Y la contienda se traslada entonces al campo político con tensiones y antagonismos que es de buena previsión evitar.

Muy lejos estoy de negar la utilidad de la iniciativa privada extranjera, sobre todo cuando constituye foco potente de irradiación tecnológica. Pero

considero que cuanto más concurra al desarrollo interno de nuestros países, en el que ha entrado muy poco hasta ahora, tanto más deberá dirigirse la cooperación internacional a fortalecer la iniciativa individual en los propios países latinoamericanos mediante créditos de plazo razonable y adecuada asistencia técnica. Un ejemplo de lo que aquí debiera hacerse en gran escala es la siderurgia chilena. Comenzó como empresa del Estado, con capital prestado por el EXIMBANK y ayuda técnica de una firma privada de los Estados Unidos. Hoy es una empresa privada asentada sobre bases sólidas y con técnicos nacionales que conocen su trabajo y lo realizan con manifiesto entusiasmo.

En nuestros países una de las más frecuentes objeciones al mercado común latinoamericano radica precisamente en la inferioridad de condiciones de nuestros industriales. Témesse que la iniciativa privada extranjera aproveche las mejores oportunidades en desmedro de aquéllos. El temor no es infundado y para disiparlo habría que organizar con gran amplitud esa cooperación a la iniciativa privada latinoamericana.

Que no es infundado este temor, bastarían algunos hechos para probarlo. En centros industriales importantes de la América Latina industrias que desde su origen han estado en manos nacionales han pasado a manos extranjeras. Sin duda que en la mayor parte de los casos esto se traducirá en progreso técnico, pero de extenderse este proceso surgirían complicaciones políticas desfavorables al desarrollo económico y a la misma cooperación internacional. Por añadidura, este cambio no suele contribuir a mejorar la competencia: las firmas extranjeras, como las anteriores nacionales, siguen disfrutando de la misma protección excesiva, con el agravante de que los beneficios obtenidos se computan ahora en las cuentas exteriores.

No se trata de un problema simple y hay que explorar distintas soluciones. La idea de que en los planes de desarrollo económico se determine en qué actividades se desea la iniciativa privada extranjera y en qué otro se considera suficiente la iniciativa nacional, es digna de especial consideración.

Más difícil aún me parece el problema que plantean las empresas extranjeras que explotan recursos naturales o servicios públicos. En materia de servicios públicos la tendencia latinoamericana a que se encuentren en manos nacionales es a mi juicio muy fuerte y definitiva.

Tuve el privilegio de oír del presidente Roosevelt (1940) su decisión a apoyar esta idea. La guerra vino a disipar este y otros propósitos. En realidad si en otros tiempos pudo justificarse la tenencia extranjera de servicios como el de energía eléctrica, hoy su técnica es conocida y no hay razón alguna para que la iniciativa del país no pueda abordar con éxito estas actividades, siempre que se cuente con adecuada cooperación internacional.

Esto, dicho sea de paso, podría abrir una nueva alternativa al problema de la empresa pública en nuestros países, que generalmente ha sido también muy mal vista por las entidades de crédito internacional. La empresa pública, en ciertos sectores data de mucho tiempo atrás en esos países y se explica por varias razones. En algunos casos se ha tratado de evitar la concentración de poder económico privado en países de economía relativamente débil. En otros se ha tratado de suplir en esta forma la inferioridad técnica y económica de la iniciativa nacional. También se ha buscado en ciertos tipos de empresas públicas instrumentos de promoción económica.

Con frecuencia, hombres inclinados hacia la iniciativa privada han tenido que optar por la empresa pública no obstante sus notorias y frecuentes deficiencias administrativas, porque era la única alternativa a la iniciativa extranjera. Faltaba en efecto la alternativa privada nacional y creo que la política de cooperación internacional podría contribuir notablemente a llenar este vacío.

Es cierto que la forma en que funciona a veces la empresa privada en nuestros países no es fuente de gran confianza pública. Y será difícil lograr esta confianza si las medidas de aliento a la empresa privada no van unidas a otras tendientes a promover la competencia o asegurar el control efectivo del Estado en aquellos casos en que por la misma naturaleza de la actividad de que se trata no podría operar aquélla.

El caso de las empresas que explotan recursos naturales es de otra naturaleza, sobre todo cuando a su técnica difícil se agregan las complejidades del mercado internacional. Me resisto a creer que el dilema entre mantener el estado actual de cosas o la nacionalización sea incoercible. Es posible encontrar otras fórmulas. Hay aquí sentimientos encontrados. Por una parte, la admiración a la técnica y la organización de las empresas, y los salarios que abonan, frecuentemente superiores al nivel prevaleciente. Por otro, la atmósfera prácticamente impenetrable con que suelen desenvolverse sus operaciones y tomarse decisiones muy importantes desde el punto de vista nacional. No creo que convenga mantener esta situación, pues podría llevar a decisiones extremas.

No olvidemos que el desarrollo económico es esencialmente un proceso de capacitación nacional en todo lo que los otros saben hacer. En algunas actividades este proceso podrá ser rápido y en otros tomará un tiempo tal vez dilatado. Pero en todos los casos hay que prever y prepararse para responder a este movimiento con el mínimo de perturbaciones. No se crea, sin embargo, que la meta final deberá ser cerrar las puertas a la iniciativa extranjera. Muy lejos de ello. No lo ha sido en la Europa Occidental; después del formidable esfuerzo de nivelación tecnológica con los Estados Unidos, apoyado sobre ese monumento de sabiduría que fue el Plan Marshall, la iniciativa privada de este plan convive sin mayores pro-

blemas con la europea. Éste también tiene que ser, a mi juicio, el objetivo final de la América Latina en esta materia.

La huella del pasado es aquí muy profunda y no podrá borrarse si no se demuestra positivamente que uno de los propósitos fundamentales de la política de cooperación internacional no es tanto abrir nuevos campos al capital extranjero, como dar a la iniciativa privada de los mismos latinoamericanos la validez dinámica que requiere urgentemente para elevar con celeridad el nivel de vida de una población que crece con extraordinario ritmo.

Sin ello, la política de cooperación internacional, por ingentes que fueran los recursos puestos en juego, seguirá careciendo de algo sobre cuya importancia no cabe duda: de la aptitud para llegar a las masas populares, para encender la imaginación y estimular el esfuerzo constructivo de las nuevas generaciones latinoamericanas, de aquellos de sus elementos más dinámicos —los dirigentes potenciales del mañana— que tienden ahora a desbordar impetuosamente el estrecho marco de la realidad económica y social latinoamericana.