

DOCUMENTOS

EXPOSICIÓN DEL DR. RAÚL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL A CARGO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA, EN EL V PERÍODO DE SESIONES DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

(Río de Janeiro, 10 de abril de 1953)

I

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina viene a dar cuenta de los trabajos que le fueron encomendados en el IV Período de Sesiones de México. Si se mide por el esfuerzo desplegado y la índole de las materias tratadas, estos trabajos superan a los realizados hasta ahora. Los señores delegados sabrán juzgar si su contenido responde a lo que de ellos se esperaba.

Nuestra tarea se ha cumplido en circunstancias favorables. Se ha trabajado por primera vez de acuerdo con un plan completo aprobado por la Comisión. Ha habido en la elección de los temas un fuerte sentido de unidad, como que todos ellos convergen hacia problemas fundamentales del desarrollo económico latinoamericano; esto, conjuntamente con el orden de prelación que dicho plan consagra, ha permitido proceder metódicamente, sin perjudicial dispersión de esfuerzos; esos problemas, además, tienen vivo interés y al penetrar en ellos hemos avanzado con pasos firmes en el conocimiento de la realidad latinoamericana; por último, el plan de tareas ha puesto el acento en la acción concreta, sin desmedro del análisis e interpretación de los hechos, que dista mucho de haber terminado.

Esa tarea, sin embargo, no ha sido liviana y quienes tenemos la mayor responsabilidad en la Secretaría Ejecutiva no hemos encontrado aún el número suficiente de economistas experimentados para compartirla llenando nuestros cuadros superiores. Solicito por esto la benevolencia de los señores delegados al juzgar la documentación que se presenta. A pesar de su amplitud, se ha logrado enviar estos documentos con mayor anticipación que en las sesiones anteriores y espero que en el futuro podremos adelantar las fechas y conseguir también algo que me preocupa con sobrada razón: disponer del tiempo y la ayuda necesarios para depurar y condensar mejor las ideas y dar más fácil acceso a lo que ellas tienen de fundamental, sin el riesgo de extraviar el criterio en el caudal impresionante de papeles que ha exigido el cumplimiento del plan de trabajos.

II

Hemos comenzado la acción concreta en materia de desarrollo económico de acuerdo con las directivas que la Comisión nos ha trazado. Hay una

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

serie de informes acerca de ella. Uno se refiere a los problemas planteados por la política de integración gradual y progresiva de la economía centro-americana, que persigue el Comité de Ministros surgido del IV Período de Sesiones en México y cuya primera reunión se efectuó hace varios meses en Tegucigalpa, con objeto de formular un programa de acción práctica en que colaborasen la Junta y la Administración de Ayuda Técnica, la FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Otro concierne a los problemas técnicos y económicos de la industria latinoamericana del hierro y el acero y las conclusiones alcanzadas a este respecto en la reciente junta de técnicos de Bogotá, que realizamos también con la colaboración de la Administración de Ayuda Técnica. Esperamos asimismo realizar una reunión similar acerca de las posibilidades y problemas de la industria de la celulosa y el papel en América Latina, sobre la cual se presenta ahora un informe preliminar que hemos preparado conjuntamente con la FAO. Finalmente, hemos comenzado a trabajar en la técnica de programación del desarrollo económico, campo apenas desbrozado en la América Latina; sus primeros resultados aparecen también en un informe que se somete a la consideración de esta asamblea. Era tiempo de entrar en el campo de la acción concreta. Pero por lo mismo que el ámbito del desarrollo económico latinoamericano era confuso y poco conocido, había que realizar un esfuerzo previo de exploración e interpretación de la realidad, había que elaborar ciertos principios que guiaran la acción práctica. Sin esos principios habríamos caído en crudo empirismo; y sin la acción concreta, se habría corrido el peligro de alejarnos en discusiones especulativas. Creo que estamos llegando a una combinación adecuada de ambas tareas, que se refuerzan mutuamente.

En esta interpretación de la realidad se han ido formando ciertos conceptos acerca del desarrollo económico que, sedimentados en sucesivas reuniones de la Comisión, van adquiriendo la consistencia de un sistema de ideas que orientan nuestros esfuerzos y contribuyen a darles aquella unidad característica del plan de trabajos. Esos conceptos prevalecen aun en el examen de los hechos recientes. Así, en el Estudio Económico anual domina esta vez la preocupación del desarrollo económico y esos hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como elementos de una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo económico que crece y se diversifica incesantemente.

III

El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales provocados por un fenómeno de manifiesta sencillez, pero de profundas consecuencias. Es la forma tan dispar en que varía la demanda de productos primarios y manufactu-

DOCUMENTOS

rados cuando crece el ingreso por habitante. Voy a ofrecer unas cifras sencillas para comprenderlo mejor. Tomemos el caso por demás significativo de los Estados Unidos, cuyas importaciones están constituidas en su mayor parte de productos primarios, cotejándolas con las importaciones que la América Latina realiza de los países más desarrollados y en las cuales prevalecen, desde luego, los artículos industriales elaborados o semielaborados. Véase ahora el contraste: por cada 1 por ciento que crece el ingreso en los Estados Unidos, la demanda de importaciones tiende a crecer en 0.66 por ciento; en tanto que por cada 1 por ciento de incremento del ingreso latinoamericano, su demanda de importaciones tiende a crecer en 1.8 por ciento, si se juzga por la experiencia de los últimos años. Esta disparidad se acentúa si se considera que la demanda europea de importaciones de América Latina crece aún más lentamente que la norteamericana.

Es obvio que América Latina no podría hacer frente al desequilibrio persistente en su comercio exterior que este fenómeno traería consigo. El dilema es pues éste: o se crece menos intensamente para mantener el equilibrio, o se introducen transformaciones estructurales, sustituyendo por producción interna las importaciones que no es posible efectuar en la medida necesaria para continuar o acelerar el crecimiento de la economía latinoamericana.

Por esto la industrialización es la clave del crecimiento del nivel de vida latinoamericano. La industrialización y la tecnificación de la agricultura. Puesto que para crecer no basta absorber en la industria y otras actividades urbanas el simple incremento de población. El crecimiento sería así muy lento. Hay que aumentar también la productividad en la agricultura, donde en general aun ha penetrado muy poco la técnica moderna, salvo en actividades exportadoras: tan poco, que el 57 por ciento de la población activa latinoamericana trabaja aún en la agricultura con productividad generalmente muy baja, contribuyendo apenas con el 20 por ciento del ingreso total. En Estados Unidos se tenía esta proporción de población activa hace cerca de un siglo; ahora es tan sólo 11 por ciento. Aun en países como Chile, en que la proporción de la población agrícola se ha reducido al 31 por ciento, hay todavía un sensible desperdicio de potencial humano según se desprende de una encuesta que hemos realizado y cuyos resultados interesarán sin duda a los miembros de esta Comisión.

El adelanto técnico de la agricultura tiene pues por consecuencia la liberación del sobrante virtual de población en la tierra. ¿Qué haría esa gente así desplazada de la agricultura si no se ocupase en el desarrollo de la industria, los transportes y los servicios? Todas esas actividades no sólo son indispensables para responder en América Latina a una demanda imposible de satisfacer por el comercio exterior, sino para lograr la distribución más económica del potencial humano conforme aumenta la productividad.

Esta forma de pensar suele tomarse como tremenda herejía. Después de

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

aparecer uno de nuestros primeros informes, acertó a pasar por aquí uno de los más ilustres profesores anglosajones en materia de comercio internacional. Formado en la más pura tradición clásica, sometido por largos decenios a los ejercicios de la lógica ricardiana, no bastaron breves semanas en Brasil para seducirle con el espectáculo de una industrialización que apenas comienza, si se toma como punto de mira las posibilidades cósmicas de este país. Ha condenado la industrialización latinoamericana, arrastrándonos en su execración a los economistas de la CEPAL que la preconizábamos. Ha impugnado también toda forma de control deliberado del crecimiento económico y de orientación del comercio exterior. Pero al menos nos ha dejado una fórmula única y positiva de desarrollo económico: ¡dedicarse a la agricultura y controlar la natalidad!

IV

Hay que escapar de esta concepción unilateral del desarrollo económico. Por eso estoy hablando de industrialización y de tecnificación simultánea de la agricultura. Como el régimen alimenticio de la población latinoamericana es en general pobre, se cree a veces que basta aumentar la producción agrícola para mejorarla. Ésta es una condición, evidentemente, pero no la única; la otra condición es que crezca el ingreso por habitante a fin de aumentar la demanda. Si hay más alimentos y no se eleva el ingreso en medida suficiente, caerían desastrosamente los precios agrícolas.

En realidad, la demanda de alimentos tiende en general a crecer mucho menos que el ingreso, en tanto que la de otros bienes y servicios tiende a crecer más intensamente que el ingreso. Estamos aquí en presencia de una disparidad similar a la que comentábamos hace un momento. En la América Latina el coeficiente de elasticidad de la demanda de alimentos es aún relativamente alto: según nuestros cálculos aproximados habría sido de 0.50 en el último decenio, o sea que para que esta demanda de alimentos suba en 1 por ciento se necesita que el ingreso se eleve en 2 por ciento; en otras regiones más avanzadas el aumento del ingreso tiene que ser mucho mayor para conseguir el mismo incremento.

En consecuencia, si se desea mejorar la dieta acrecentando la producción agrícola es indispensable elevar el ingreso per capita. Las posibilidades de lograrlo mediante la expansión de las exportaciones son más bien limitadas. Hay casos particulares, sin embargo, en que ello no sería difícil. Uno de ellos es el del Ecuador, país cuyos problemas de desarrollo acabamos de estudiar y sobre los cuales se presenta también un informe a esta reunión. Pero por lo general las exportaciones han debilitado su papel dinámico y tienen que compartirlo ahora con la industrialización, algunas veces en grado bastante intenso. La industrialización y el desenvolvimiento de actividades conexas, ade-

DOCUMENTOS

más de proveer de aquellos bienes y servicios que no es dable procurarse mediante el comercio exterior, es pues indispensable para elevar el ingreso medio y estimular la agricultura. La industria no conspira contra la agricultura; ambas actividades se sustentan recíprocamente y si ocurren desajustes entre ellas se debe en general a medidas desacertadas o a falta de previsión, y no a una incompatibilidad funcional.

V

Es claro que los cambios de composición en el comercio exterior impuestos por el crecimiento económico y la asimilación progresiva de la técnica capitalista moderna traen también trastornos como los ha tenido el mismo proceso de innovaciones técnicas. Admitida la necesidad de crecer, tales cambios son inevitables, pero es posible atenuar esos trastornos si se conocen sus tendencias con anticipación de manera que los centros industriales puedan ir cambiando gradualmente sus exportaciones, a medida que se modifican las necesidades de importación de los países en desarrollo y sin perjuicio de que aquéllas participen activamente en la industrialización latinoamericana. Hay síntomas prometedores de una actitud más comprensiva de este fenómeno. En la reunión sobre la industria siderúrgica a que me he referido, ha causado viva impresión entre los técnicos latinoamericanos la forma ejemplar en que los de Estados Unidos, Canadá y Europa contribuían a esclarecer los problemas de la industria del hierro y el acero de estos países con su experiencia y saber hacer técnico. No puede haber demostración más patente de la forma en que un nuevo espíritu de convivencia económica internacional se va condensando en el seno de las Naciones Unidas. ¿Imaginan los señores delegados una reunión de esta naturaleza en los años treinta? En el supuesto de que hubiera podido ocurrir, ¿no habríamos escuchado allí consejos muy prudentes y cautelosos cuando no expresiones admonitorias del mundo académico, recordándonos la natural vocación de productores primarios de estos países?

El prever esas transformaciones inherentes a la evolución estructural de las economías en desarrollo es uno de los fines prácticos que se persiguen con el método de las proyecciones, que explicamos en el informe sobre técnica de programación. Dado un determinado ritmo de crecimiento del ingreso, se trata de averiguar cuál será el probable incremento dentro de un cierto número de años de las necesidades de artículos que ahora se importan; y el cotejo de este resultado con el cálculo de la capacidad probable para importar nos ofrece una idea aproximada del monto de las importaciones que habrá que sustituir con producción interna. Después viene el problema de examinar las posibilidades reales de sustitución y compararlas con la solución alternativa de realizar exportaciones adicionales. En el mismo informe

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

se analizan dos casos concretos, por vía de ejemplo —los de Chile y el Brasil— y se llega a la conclusión de que en los próximos diez años, y si el crecimiento se efectúa con un ritmo que podría lograrse razonablemente, habrá que intensificar las sustituciones, no sólo de bienes destinados en una forma u otra al consumo, sino de bienes de capital, a fin de que puedan continuar acrecentándose ciertas categorías de importaciones esenciales que la limitación de recursos naturales o del mercado hace casi insustituibles.

El extender estas proyecciones al conjunto de países de la América Latina sería pues muy útil, no sólo para servir de base a programas de inversión, sino, como dije antes, para que los centros industriales tengan medios de orientar su propia política de exportaciones. Hay categorías de bienes que irán perdiendo importancia hasta desaparecer o casi desaparecer, mientras que en otras la demanda subirá sostenidamente. Para tomar un solo ejemplo, las exportaciones textiles están en el primer caso, pues estos artículos figuran entre los de sustitución menos difícil. Sin embargo, este hecho no parece haberse tenido en cuenta, pues según el último estudio económico de la Comisión Económica para Europa, han ocurrido allí inversiones excesivas en relación con las exportaciones que se han logrado realizar en esta rama de la actividad.

VI

Al pensar en la exposición que estoy haciendo, me he preguntado si no me excedo de mi papel de funcionario de la Secretaría General de las Naciones Unidas al abordar materias controvertibles como éstas. No lo creo, porque la más importante función de las Naciones Unidas en el campo económico es promover el desarrollo vigoroso de los países menos avanzados a fin de ir reduciendo la gran desigualdad actual de su ingreso con el de los países más avanzados. Este desarrollo no podrá realizarse sin aquellas transformaciones estructurales— sin la industrialización— y no cumpliría con mi deber si no subrayara aquí su carácter ineluctable.

Suele ponerse como condición, sin embargo, que este proceso sea natural y espontáneo y no el resultado de una política deliberada en materia de comercio exterior. No voy a hacer, ni puedo hacer, un alegato en favor de una determinada forma de llevar a cabo esa acción. Sólo quiero analizar ciertos hechos pertinentes y ofrecer algunas reflexiones que de ellos se desprenden.

La productividad depende en gran parte de la densidad de capital. Existe hoy una diferencia muy grande entre el capital por hombre de los países latinoamericanos y los países económicamente más avanzados. Habrá de pasar un tiempo dilatadísimo antes de que esta diferencia se reduzca en forma sensible. Una política realista tiene que basarse en el reconocimiento de este hecho. Si ello es así, la mayor productividad de aquellos países más avanzados no permitiría desarrollar espontáneamente las industrias de infe-

DOCUMENTOS

rior productividad de los países menos avanzados como los latinoamericanos. Es claro que si en estos últimos se redujeran los niveles de salarios en proporción a la menor productividad podrían darse en ellos condiciones más favorables para que su industria compita con los productos importados. Pero ello, además de ser impracticable, tendría consecuencias calamitosas sobre la relación de precios del intercambio exterior.

De ahí la cuestión tan importante que quiero plantear. Si la industrialización es indispensable para acompañar la tecnificación de la agricultura y si las diferencias de productividad le impedirían desarrollarse de manera espontánea ¿cómo sería posible hacerlo sin una política de fomento deliberado de la industria que vaya avanzando progresivamente a nuevos estratos de la importación a medida que así lo imponga el crecimiento?

VII

Hay otro aspecto interesante que señalar. Hemos demostrado otras veces que el hecho de establecer actividades de menor productividad que las similares del exterior no significa necesariamente que sean antieconómicas. Por el contrario, contribuirán a aumentar el ingreso por habitante toda vez que esta productividad, no obstante ser menor que la de otros países, es mayor que la que hubiera tenido la mano de obra al ocuparse en las actividades primarias según sucede generalmente. Esta última condición es esencial. Si no fuera así, si la productividad en las nuevas actividades que se implantan en virtud de esa política de fomento fuera menor que en esas actividades primarias, la solución sí sería antieconómica. Este riesgo existe y hay que tenerlo en cuenta. La política de fomento dista mucho de estar libre de estos excesos que tendrían por consecuencia reducir la cuantía de las exportaciones ventajosamente realizables, por haber forzado la industrialización. Por esto hemos creído conveniente discutir acerca de los límites de este proceso en el trabajo sobre técnica de programación.

VIII

Este es un asunto de gran trascendencia y en algunos países latinoamericanos es concebible que no se esté lejos de un límite de esta naturaleza. Por desgracia, si una determinada sustitución de importaciones resulta costosa a causa de su productividad relativamente baja, no siempre existe la alternativa de aumentar las exportaciones en las actividades primarias que tengan mayor productividad. Pero sí cabría realizar exportaciones de artículos industriales, con una productividad mayor que la que se lograría extremando ciertas sustituciones de importación. En las proyecciones del desarro-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

llo económico de Chile a que me he referido encontramos un ejemplo muy ilustrativo. Para crecer con un ritmo algo mayor que el del último decenio, Chile habrá tenido que llevar muy lejos sus sustituciones hacia el año 1962, aun partiendo de una hipótesis de templado optimismo con respecto a sus exportaciones tradicionales de productos primarios. Pero hay en este país francas posibilidades de realizar exportaciones industriales, sobre todo en hierro y acero y sus manufacturas, y en celulosa y papel. Los productos de estas industrias figuran entre los que tendrán probablemente un aumento más intenso de la demanda en América Latina. En papel, por ejemplo, de acuerdo con la experiencia de los últimos 15 años, el consumo aumenta anualmente en cerca de 8 por ciento. Este es el tipo de actividades que ofrece grandes perspectivas de especialización e intercambio recíproco en la economía latinoamericana. Volviendo al caso de Chile, no podría pensarse que este país halle fácil mercado en los países más avanzados, sino dentro de América Latina. En mayor o menor grado, ese problema se presentará en otros países a medida que el crecimiento les imponga avanzar en su acción sustitutiva.

Tal problema es de cardinal importancia. Si no se encuentra una fórmula estable para promover este tipo de intercambio entre países en desarrollo podrán sobrevenir obstáculos muy serios al crecimiento con el andar del tiempo. Esto es también objeto de discusión en el informe referido. Estímase allí con fines ilustrativos que si la América Latina acelerase su ritmo de crecimiento tendría que reducir fuertemente su coeficiente de importaciones, tal como ocurrió y sigue ocurriendo en los Estados Unidos. Pero este país, aparte de su excepcional combinación de recursos naturales y humanos tiene un solo mercado, en cotejo con los numerosos compartimientos estancos de la economía latinoamericana. De no entreabrirse esos compartimientos y expandirse el intercambio industrial entre ellos, las sustituciones que tendrían que llevarse a cabo para reducir el coeficiente de importaciones provenientes de los grandes centros industriales podrían resultar demasiado costosas y actuar en desmedro del incremento del nivel de vida.

IX

Esta materia de tanto momento ha sido objeto de interesante debate en la reunión de México y se nos encomendó iniciar las investigaciones pertinentes. Presentamos ahora un primer informe de carácter parcial; y si la Comisión así lo considera conveniente se podrá ir ensanchando el campo de estos estudios. Llevados por la necesidad ineludible de restringir o eliminar ciertas importaciones para aumentar otras exigidas por el desarrollo, según ya he explicado, los países latinoamericanos han aplicado también esas restricciones entre ellos, a pesar de que aquí no obraban los mismos factores

DOCUMENTOS

que determinan aquellos cambios de composición del comercio entre los centros industriales y la periferia. Para atenuar estas restricciones se ha acudido a convenios bilaterales. Se desprende de este primer informe que la política de convenios bilaterales, pese a su carácter preferencial, no ha propendido a estimular el comercio interlatinoamericano. Se interponen variados obstáculos. La sobrevaluación exterior de las monedas ha contribuido poderosamente a trabar ciertas exportaciones industriales que habría sido posible desarrollar además de las primarias. La falta de un régimen adecuado de transportes es otro. La inestabilidad de la política misma también es motivo de desaliento. Pero por sobre todo ello, el mismo bilateralismo parece ser un instrumento poco eficaz, por la compensación estricta de país a país que le es inherente.

Aquí se ofrece materia fértil a la imaginación y audacia constructiva. Acaso el pasado y el presente estén ahogando en ciernes las promesas del futuro. No creo que haya que sacrificar las actividades presentes. El intercambio no necesita en general fomentarse a expensas de lo que hoy existe en cada país. Hay que salir de su concepción estática y aprovechar las posibilidades que nos ofrece el mismo crecimiento. Ante todo, el incremento de la demanda de lo que ya se produce ofrece perspectivas provechosas. Pero ellas son mucho más positivas en las nuevas actividades que se van emprendiendo al proseguir esa inevitable sustitución de importaciones provenientes de los grandes centros industriales. Es en estas actividades nuevas en donde habrá que buscar especialmente la fórmula del intercambio recíproco. Esto requiere una política de largo alcance, en que el empeño muy comprensible de obtener grandes resultados inmediatos se concilie en forma armoniosa con frutos de más lenta maduración.

No puede caber duda de que el problema de los pagos deberá integrarse dentro de una amplia política de intercambio recíproco. La idea de un arreglo de pagos latinoamericanos se ha acogido siempre con simpatía en principio, pero conforme se avanza en su estudio surgen escollos poderosos. No es de extrañar que así suceda: las dificultades de pagos son la expresión monetaria de fenómenos más profundos y no será factible alcanzar soluciones valederas si sólo se presta atención a los síntomas exteriores. Un arreglo de pagos que no vaya acompañado de eficaces medidas de intercambio recíproco languidecería prontamente por falta de sustancia.

Así ha podido construirse la Unión de Pagos Europea. El comercio intraeuropeo constituye casi la mitad del comercio internacional de los países respectivos y la participación de éstos en la Unión ha ido acompañada de compromisos de reducción progresiva de las restricciones que perjudicaban el tráfico regional. En cambio, las transacciones comerciales entre los países latinoamericanos constituyen apenas el 10 por ciento del total. De todos modos, la experiencia de la Unión de Pagos Europea es de manifiesto interés para estos países y podrá tener consecuencias muy aleccionadoras.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

X

Justifícase pues el empeño en seguir de cerca esta experiencia. Pero hay asimismo un motivo más directo e inmediato que ha llevado al Comité Plenario, reunido en Santiago el año anterior, a encomendarnos un estudio preliminar que también se presenta a esta reunión: averiguar la posibilidad de aprovechar ese mecanismo de pagos para que un país latinoamericano que tenga un superávit en moneda de un país europeo miembro de la Unión pueda emplearlo en hacer pagos a cualquier otro país miembro con el que tenga déficit.

Hemos encargado esta exploración preliminar a un distinguido economista internacional que, además de haber participado inicialmente en la organización de la Unión Europea de Pagos, tiene vasto conocimiento de los problemas monetarios de la América Latina. Después de un análisis realizado en el propio terreno, se ha llegado a la conclusión de que la transferibilidad de saldos que interesaría a los países latinoamericanos es técnicamente posible, pero encontraría un obstáculo difícil aunque no insuperable: que el país europeo cuya moneda se transfiere en pagos a otro país miembro, o a la misma Unión de Pagos, se vería forzado en algunos casos previsibles a desprenderse de oro o dólares a raíz de esta transferencia. Para responder a esta objeción, el autor del estudio ha examinado la posibilidad de que los países latinoamericanos que hagan uso de las facilidades de transferencia dentro de la Unión Europea de Pagos aporten una parte de ese oro o de esos dólares en esos casos especiales. La fórmula tiene sentido lógico, pero, como el mismo autor lo reconoce implícitamente, dado el carácter exploratorio del documento no cabría pronunciarse sobre ella sin un nuevo examen que sólo podría realizarse si se lograra de los países interesados informaciones de que ahora se carece.

Es obvio que en todo arreglo de compensación hay que movilizar oro o dólares, una vez alcanzados los límites de los créditos que los países se conceden mutuamente. Esto está ocurriendo de continuo entre los miembros de la Unión Europea de Pagos, y si se quiere participar de las ventajas de su mecanismo hay que contraer ciertas responsabilidades. Se conciben distintas fórmulas posibles, entre las cuales la mencionada en el estudio es una de ellas. No es ésta la oportunidad para discutir estos aspectos pero acaso cabría hacer un planteamiento previo.

Tanto la Europa Occidental como la América Latina, tomadas en su conjunto, han demostrado una tendencia persistente a la escasez de dólares. No creo que pueda perdurar combinación monetaria alguna en que una región suministre a la otra dólares ganados en el resto del mundo, como no sea de un modo ocasional y transitorio: cada una los necesita para sus propios pagos y, en lo que concierne a la América Latina, para atender las necesidades derivadas de su propio crecimiento. Este aspecto tiene gran importancia prácti-

DOCUMENTOS

ca, a tal punto que cabe preguntarse si, en caso de considerarse conveniente proseguir estos estudios, no habría que indagar también la posibilidad de soluciones de conjunto, en vez de relaciones directas de cada país latinoamericano con la Unión Europea de Pagos.

El problema es arduo y requiere gran prudencia. Por lo demás, las soluciones regionales de pagos, si bien corrigen los males más crudos del bilateralismo, deberán considerarse como provisionales, a la espera de que llegue a establecerse un nuevo régimen mundial de pagos multilaterales. Se habla nuevamente de convertibilidad, paso esencial hacia el multilateralismo, y esta circunstancia tendrá que considerarse atentamente en una posible prosecución de estos estudios. Pero si este camino no pudiera seguirse, no cabe duda de la ventaja de una solución que facilite las compensaciones multilaterales, aunque sea en un ámbito limitado, antes de arraigar aquellos males del bilateralismo.

XI

La importancia primordial que tiene para la América Latina este problema internacional no ha de hacernos olvidar que la tendencia persistente hacia el desequilibrio exterior en los países en crecimiento no es sólo un fenómeno monetario ni admite un remedio exclusivamente monetario. Insisto en que el crecimiento requiere un continuo cambio estructural en la economía interna y en las importaciones. El suprimir la inflación no significará eliminar la necesidad ineludible de esos reajustes, si es que ha de seguir creciendo.

Ahora bien, cuanto más observo estos fenómenos más me persuado de que, reconocida esa tendencia al desequilibrio, es posible evitar que se manifieste en déficit periódico del balance de pagos con las dificultades que sabemos. Una de las principales justificaciones de un programa está precisamente en la conveniencia de orientar las inversiones de manera que se contrarresten las fuerzas de desequilibrio.

Espero que nuestra contribución en esta materia, modesta y limitada por cierto, tenga la virtud de aguijar el interés por la programación del desarrollo. Tengo que confesar, sin embargo, que en mis frecuentes conversaciones con funcionarios latinoamericanos responsables de estos asuntos, aun entre los que están más convencidos de la necesidad de trabajar conforme a programas de desarrollo, he notado algo que no es precisamente escepticismo pero sí incertidumbre inhibitoria. La elaboración de un programa representa un esfuerzo considerable en recursos y en energía de hombres que por ser capaces se ven solicitados por el apremio de asuntos inmediatos y corrientes. Hecho el programa y determinado el aporte de capital extranjero, ¿qué probabilidades hay de que este capital sea asequible?

Creo que en esta materia, en que se ha cumplido ya un esfuerzo muy laudable, queda mucho por hacer, como que se trata en realidad de una ex-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

perencia que comienza. El examen de las necesidades básicas en energía, transporte y agricultura en los países de la América Latina, sin omitir desde luego sus otras necesidades, podría llevar a estimaciones de conjunto primero y eventualmente al análisis de la conveniencia de programas de inversiones internacionales que sean complemento de los programas nacionales de desarrollo y ofrezcan a la vez incentivos poderosos para emprender su elaboración. Más aún, si se hubiera llegado a una satisfactoria conjugación de programas nacionales con un programa internacional de inversiones, este solo hecho aliviaría la preocupación que surge periódicamente acerca de las consecuencias de un posible encogimiento de la actividad económica en los grandes centros industriales.

XII

No quisiera en modo alguno que esta referencia mía a la necesidad de capital extranjero se interprete en menoscabo del papel prominente de las inversiones nacionales. Éstas han adquirido gran vuelo después de la guerra. En el período 1946-52 el promedio de inversiones en el conjunto de la América Latina alcanzó a unos 6,000 millones de dólares anuales expresados a precios de 1950, de los cuales apenas el 5 por ciento correspondió al capital extranjero. Esta inversión bruta total constituyó alrededor de 16.5 por ciento del ingreso bruto en término medio. Tal proporción dista mucho de ser baja, pero habría que acercarla a 20 por ciento del ingreso para acelerar el ritmo de crecimiento. Aquí encuentra su justificación ese complemento de capital extranjero, que es indispensable si no se quiere comprimir más aún el bajo consumo presente cuando se acelera el desarrollo. En pocas palabras, la función de este aporte extranjero es elevar rápidamente el ingreso por habitante hasta que el ahorro propio pueda llegar cerca de aquella posible meta del 20 por ciento.

Esta elevación del coeficiente de ahorro propio es uno de los problemas prácticos más arduos de la programación del desarrollo y requiere una política firme y esclarecida y el amplio apoyo de las masas, sin el cual podría caerse en medidas de tipo coercitivo. Pero no todo depende de la simple decisión de seguir esa política. Hay factores exteriores que podrían volverla muy difícil y aun malograrla.

XIII

A este respecto quisiera atraer la atención hacia una de las comprobaciones más interesantes de los estudios que presentamos. Buena parte de los países latinoamericanos han caído en arbitrios inflacionistas para aumentar la capitalización y a veces han parecido lograr resultados y otras no. Sin discutir posibles méritos de algunas combinaciones, cuando se observa el cuadro

DOCUMENTOS

evolutivo del conjunto latinoamericano se llega a la conclusión de que mientras aquí nos debatíamos en esos arbitrios, mientras se ponían esperanzas en medidas internas creyendo mucho en su eficacia capitalizadora intrínseca, allí fuera se operaban fenómenos que obraban decisivamente sobre el curso variable del coeficiente de inversiones, y las hacían subir y bajar con una amplitud que escapaba en gran parte a la acción de las fuerzas internas.

Tal es la influencia dominante que han tenido las fluctuaciones de la relación de precios del intercambio exterior sobre la cuantía de las inversiones. Si el coeficiente de éstas ha sobrepasado en los últimos años, por primera vez, el nivel que tenía antes de la crisis mundial, no me cabe duda que ello ha sido principalmente efecto de la mejora en la relación de precios, después de una persistente tendencia a declinar durante varios decenios. ¿Hasta qué punto podrá mantenerse esta mejora de tanta trascendencia para el ritmo del desarrollo económico latinoamericano? Me abstengo de hacer pronósticos pero tampoco debo aparecer aquí insensible a las inquietudes que acontecimientos recientes han sembrado en América Latina. Esta inestabilidad es fuente de males incalculables y si no se aprovechan al máximo las oportunidades de exportación en la América Latina, de suyo limitadas por el crecimiento relativamente lento de la capacidad de absorción exterior, se debe, aunque no en forma excluyente, al desaliento intermitente que aquella inestabilidad de los precios internacionales trae consigo.

Desde otro punto de vista, sería peligroso hacerse ilusiones acerca de la magnitud de las reservas monetarias latinoamericanas para afrontar holgadamente las consecuencias de esa inestabilidad. A pesar de su mayor cuantía absoluta, su proporción con respecto a las importaciones es ahora inferior a lo que fué antes de la segunda guerra, lo cual dista de ser satisfactorio.

Las reservas se han usado ampliamente en los últimos tiempos y ello, unido a créditos exteriores a corto plazo, ha hecho posible que las inversiones de capital de los dos últimos años se mantengan en nivel elevado, a pesar del deterioro en la relación de precios. No creo que esta situación pueda prolongarse más allá de ciertos límites, por cierto no muy lejanos, y habrá de verse entonces si los medios de otra índole disponibles para hacer frente a una emergencia son o no de suficientes dimensiones.

XIV

Antes de dar fin a mi exposición desearía decir breves palabras acerca de la coordinación con otras entidades. Afirmando complacido que no hemos tenido dificultad alguna que no haya sido fácilmente eliminada. Me he propuesto desde un comienzo eludir disputas jurisdiccionales que menoscaban la intensidad de nuestros esfuerzos. Si alguien objeta que tal o cual asunto que estamos estudiando cae dentro de su jurisdicción, me abstengo de una discusión

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de principios cuando la línea divisoria no es clara y neta: sólo trato de averiguar si la otra parte está o no en condiciones de hacerlo; si lo está, me considero afortunado de poder recibir el fruto del trabajo ajeno y desplazar así nuestras fuerzas a tantos otros problemas en que nadie podría poner en duda nuestra esfera de acción; y si los otros no están en condiciones de hacerlo, y los estudios en cuestión son indispensables para completar nuestro conocimiento de un problema, no ha resultado difícil llegar en la práctica a un entendimiento favorable a la continuación de la tarea emprendida, hasta que se nos pueda relevar de la necesidad de ejecutarla.

En particular, nuestras relaciones con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social se han desenvuelto en forma muy satisfactoria y los temores de duplicación parecen haberse desvanecido por completo. En cuanto a la coordinación con el Consejo en el plano gubernamental, informo en documento separado acerca de nuestras negociaciones con el doctor Lleras Camargo. No me cabe duda de que también sabremos encontrar una fórmula adecuada que evite la multiplicidad y superposición innecesarias de las reuniones de ambos organismos, lo cual, a mi juicio, constituye el único problema que aún subsiste.

Me es particularmente agradable referirme también al hecho, repetidas veces comprobado en la documentación que hoy presentamos, de que respondiendo a las instrucciones que hemos recibido de la Comisión, varias de las tareas las hemos realizado conjuntamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas la FAO, la Administración de Asistencia Técnica y la Junta de Asistencia Técnica, cuyos especialistas han trabajado al lado de los nuestros, con una mejor coordinación y un mayor rendimiento conjunto.

XV

A partir de esta Sesión Plenaria los trabajos de la Secretaría Ejecutiva quedan sometidos al enjuiciamiento de esta Comisión. En anteriores reuniones ha sido manifiesta la buena voluntad y el espíritu de ecuaníme comprensión de nuestras dificultades con que fueron recibidos. Hemos interpretado esta actitud como estímulo a una obra que comienza y que no es ni ha sido fácil realizar. Alentados por este estímulo sentimos el deber imperioso de avanzar más, de elevar el nivel de esos trabajos. Hemos cumplido ese deber con entusiasmo y la convicción de lo que significa para América Latina, empeñada como está en su desarrollo económico y consciente de la necesidad de elaborar nuevas fórmulas de armoniosa convivencia económica con el resto del mundo, que no son ciertamente las fórmulas de una etapa histórica del desarrollo definitivamente superada. Y tengo la satisfacción de declarar que todos los que formamos el personal de la Secretaría Ejecutiva, cualquiera que sea su nacionalidad, al proceder así, lo hemos hecho con un sentido muy

DOCUMENTOS

profundo de ser servidores internacionales y que lejos de debilitarse ese sentido en momentos de prueba que hemos debido pasar, se ha ido fortaleciendo cada vez más. Hemos cumplido también nuestro deber con gran reconocimiento por la confianza que todos los gobiernos reunidos en México, primero, y en el Consejo Económico y Social y la Asamblea después, nos dispensaron al resolver la permanencia de esta Comisión como instrumento económico regional de las Naciones Unidas. Si hubo entonces alguna duda, si apareció alguna incertidumbre, surgieron también expresiones espontáneas y confortadoras que no tardaron en disiparlas. Fué en esos momentos cuando un ilustre gobernante latinoamericano tuvo un gesto clarividente y decisivo. No lo podremos olvidar quienes hemos puesto nuestro total esfuerzo al servicio de esta Comisión. Que nos sea permitido pues hacer de los trabajos que presentamos a esta Quinta Reunión un homenaje sobrio pero muy sincero al país de ese gobernante que, por afortunada coincidencia, nos da ahora mismo una prueba más de su legendaria hospitalidad.