

¿ESTA PREPARADA LA AMERICA LATINA PARA RESPONDER A UNA
NUEVA POLITICA DE COOPERACION ECONOMICA? 1/

Aspiraciones de las nuevas generaciones

No disimulemos la seriedad de los hechos. La América Latina está en creciente efervescencia. Viejas tensiones y antagonismos irrumpen en la superficie, después de cinco años en que el ingreso apenas ha aumentado algo más que el extraordinario crecimiento de la población.

Este debilitamiento del ritmo de desarrollo no sólo significa desasosiego en las masas populares. Hay algo más, y de mucha importancia: el sentido de frustración de las nuevas generaciones, sobre todo de esos elementos dinámicos que en ellas imprimen su sello definitivo. Allí están, en potencia, los dirigentes de la economía y la técnica, los hombres que gravitarán poderosamente en la política y las luchas gremiales y, en fin, todos aquellos que, por el pensamiento o la acción, tendrán influencia decisiva sobre el curso de los acontecimientos en muchos años por venir.

Las nuevas generaciones están desorientadas e insatisfechas. Están perdiendo fe en el sistema en que les ha tocado vivir y se exponen cada vez más a la seducción de otros métodos alternativos de desarrollo económico que, por mucho que sea su costo político y social, se traducen en fuerte ritmo de crecimiento e impresionantes movimientos de industrialización.

Es en verdad paradójico que el sistema de la iniciativa privada, de tan estupendos resultados económicos y sociales en los países avanzados, está lejos aún de haber demostrado su plena validez dinámica en la América Latina, debido principalmente a los obstáculos que traban su funcionamiento.

1/ 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. Por la índole de este artículo no ha sido posible considerar ciertos casos especiales en América Latina que no cabrían dentro de estas consideraciones generales.

¿Qué se ofrece a las nuevas generaciones para responder al formidable desafío de esos otros métodos alternativos, especialmente del método soviético de desarrollo económico? ¿Daremos impulso a su imaginación y sus aptitudes constructivas, las llevaremos a concentrar todas sus energías en la solución de los grandes problemas económicos y sociales del desarrollo si continuamos predicando con insistencia el libre juego de las fuerzas de la economía para resolverlos espontáneamente?

¿Y despertaremos la fe en la iniciativa privada, en la propia iniciativa de aquellos elementos dinámicos, si se continúa considerando las inversiones privadas de capital extranjero - muy útiles desde luego en ciertos sectores de la economía - como resorte principalísimo del desarrollo económico nacional?

Transformaciones estructurales ineludibles

La aceleración del ritmo del desarrollo requiere recursos internacionales más cuantiosos que hasta ahora. Los Estados Unidos anuncian su propósito de aportarlos y aquí tenemos la gran esperanza de que esto sea el comienzo de un vasto programa de cooperación técnica y económica con nuevas orientaciones y claros objetivos a alcanzar en cierto número de años.

¿Está preparada la América Latina para responder a esta nueva política de cooperación y realizar progresivas transformaciones en su forma de producir y su estructura económica y social a fin de elevar el ritmo de desarrollo y el nivel de vida de las masas?

Tendríamos, en verdad, que introducir serias reformas para aumentar nuestros propios recursos de inversión, comprimiendo el consumo exagerado de los grupos de altos ingresos antes que el de extensas capas de la población de muy bajos ingresos. Tendríamos que introducir serias modificaciones en nuestros sistemas fiscales para lograr este propósito y corregir, conjuntamente con otras medidas, manifiestas desigualdades en la distribución del ingreso; y tomar la firme decisión de abandonar prácticas inflacionarias que perturban el desarrollo económico y corrompen la convivencia social.

/La América

La América Latina tiene que atacar enérgicamente el problema de la deuda que es uno de los más temidables obstáculos al crecimiento económico en los muchos países en que este problema no ha sido resuelto aún.

Tiene, además, que realizar un ingente esfuerzo de educación de las masas populares para hacer posible la asimilación en gran escala de la técnica moderna, esfuerzo indispensable a la aceleración del desarrollo económico.

Tiene también que demostrar su determinación de impulsar fuertemente el proceso de industrialización y corregir defectos notorios que debilitan su contribución al bienestar colectivo.

Y finalmente deberá imprimir un impulso decisivo al mercado común, venciendo los prejuicios, la incomprensión y los intereses que se le oponen a fin de asentar la industrialización sobre más sólidas bases y contribuir a la mejor utilización de los recursos productivos disponibles.

¿Comprenderá la América Latina la necesidad ineludible de todas estas y otras reformas y estará preparada para emprenderlas? No será fácil introducir esta reorientación fundamental en nuestra política de desarrollo económico y mejoramiento social. Sin embargo, ello es esencial si el cambio en la política de cooperación económica internacional ha de llevar al éxito. De lo contrario, los nuevos recursos se malograrán en gran parte. Estos nuevos recursos exteriores que se anuncian no deberán emplearse como mero paliativo de nuestros males, como fácil alternativa a las soluciones de fondo. Las enormes fuerzas vitales que se están acumulando en latinoamérica, si continúan siendo estrechos los cauces del desarrollo, terminarán por desbordarlos con imprevisibles consecuencias. Por lo tanto, se necesita urgentemente considerar la mejor forma en que la nueva política de cooperación

/de los

de los Estados Unidos podría apoyar vigorosamente a una nueva orientación de la política de desarrollo económico de la propia América Latina.

Las disparidades sociales y la capitalización

Nos quejamos con razón de la disparidad creciente entre nuestro bajo ingreso medio por habitante y el de los países más avanzados. Pero no siempre se recuerda aquellos casos impresionantes en que también se ha dilatado la diferencia entre los grupos de ingresos inferiores y los de altos ingresos dentro de nuestros propios países. Hay subdesarrollo abajo en la escala social, mientras arriba son frecuentes las manifestaciones de superdesarrollo en aquellos grupos que, a los módulos tradicionales de consumo ostentoso y superfluo de nuestros países, añaden todas las ventajas que brinda la técnica moderna en los países más avanzados.

La inflación, la excesiva protección, las prácticas restrictivas o monopolistas en la industria y el comercio, las formas perturbadoras de intervención del estado en las decisiones económicas de los individuos y desviaciones de variada índole han venido a superponerse en muchos casos a factores inveterados de disparidad distributiva.

¿Qué hemos hecho de serio y persistente para corregir en la América Latina estas disparidades? ¿Y cuando hemos tratado de mejorar la suerte de las masas con beneficios sociales, no hemos permitido con frecuencia que la inflación los volviera en gran parte ilusorios?

Es claro que el impuesto puede ser instrumento eficaz para atenuar las disparidades distributivas. Pero hay que atacar sobre todo esos factores originarios de inequidad para que, además, el sistema económico funcione correctamente. El impuesto tendrá que completar esta tarea. Habrá que ocuparse primero de la evasión fiscal, que en algunos casos llega al 50 por ciento del impuesto a la renta. Y en seguida reorganizar el sistema mismo, a fin de estimular el esfuerzo de capitalización privado y atenuar aquellas grandes disparidades distributivas. El ideal, que no siempre podrá alcanzarse fácilmente, sería eximir de

/impuestos a

impuestos a aquella parte del ingreso que se ahorra e invierte y gravar progresivamente el ingreso que se consume.

Sin embargo, no sería dable esperar que en esta forma podamos resolver el problema de nuestro bajo coeficiente de capitalización. Aun cuando pudieran lograrse resultados apreciables, lo cual es muy dudoso por ahora, las posibilidades de traducir el mayor ahorro en importaciones de bienes de capital son generalmente muy limitadas. La necesidad de una aportación internacional de capital se justifica así doblemente. Por un lado, ha de contribuir a la introducción de cambios estructurales que permitan realizar holgadas importaciones de bienes de capital en la medida en que no podamos producirlos internamente; y por otro, ha de ayudarnos a elevar nuestro propio coeficiente de ahorro. A medida que se acelere el crecimiento del ingreso con la contribución de recursos exteriores será posible dedicar al ahorro una proporción del incremento de ingreso muy superior a la proporción que se ahorra actualmente. O sea que se acrecentaría a la vez el consumo, especialmente de los grupos de bajos ingresos, y la capitalización, pero esto último con más intensidad que lo primero.

En esta forma iría subiendo el coeficiente de ahorro del conjunto de la economía hasta llegar al nivel requerido para mantener con recursos propios una tasa satisfactoria de crecimiento económico. Llegados a este nivel, ya no será forzoso acudir a nuevas aportaciones de capital extranjero; pero ellas podrían seguir siendo convenientes, como sucede ahora en países de Europa Occidental en el ámbito de la iniciativa privada.

No será tarea fácil elevar el coeficiente de ahorro. Requiere la juiciosa combinación de una serie de medidas, entre ellas, las de orden fiscal como dijimos. Si estas medidas no se toman con decisión y sentido de continuidad, de poco habrá servido la aportación de recursos exteriores.

/La inflación

La inflación

En todo esto hay que evitar a toda costa la inflación. El concepto según el cual se necesita aumentar con ella los recursos de los grupos de altos ingresos para que acrecienten su ahorro, además de ser moralmente inadmisibles, es socialmente costosa, pues la experiencia latinoamericana prueba en forma terminante que esta redistribución en favor de los grupos de altos ingresos, aun cuando aumenta su ahorro, acrecienta con mucha mayor intensidad su consumo exagerado y sus inversiones en construcciones de lujo.

No quiero significar con esto que la inflación sea sólo el resultado de la incontinencia crediticia. Hay factores estructurales que, al originar desajustes y tensiones, llevan a la inflación. No es que este fenómeno sea inevitable, sino más bien que en vez de atacarse a fondo esos factores, esos desajustes y tensiones encuentran fácil respuesta en la expansión inflacionaria.

Si la política antiinflacionaria que se recomienda a la América Latina y se está practicando en algunos países sólo ha cumplido en forma parcial sus propósitos se debe en gran parte a no haberse reconocido la importancia de esos factores estructurales y a no haberse combinado la política monetaria con otras medidas simultáneas que den franco impulso a la actividad económica en vez de contraerla o estancarla, según ha llegado a suceder con muy serias repercusiones sociales. En todo ello suele influir un dogmatismo que, al ignorar la dinámica del desarrollo, niega implícitamente la necesidad de una política deliberada para conseguirlo, en la ilusoria esperanza de que basta el juego espontáneo de las fuerzas de la economía para lograr un crecimiento óptimo.

El problema de la tierra

Escapemos a generalizaciones acerca del problema de la tierra. No se presenta en los mismos términos en todos los países. Pero hay un

/común denominador

común denominador: la tierra no se explota bien en general y allí se encuentra uno de los obstáculos más poderosos al desarrollo económico. No suelen explotarse bien las grandes extensiones porque, sin hacerlo, el propietario deriva una renta cuantiosa o se protege contra la inflación; y las pequeñas, que también abundan al lado de las grandes, por ser precisamente demasiado pequeñas y ser escasos los recursos de capital. El crecimiento de la población y la elevación de su nivel de vida, y la necesidad de aumentar las exportaciones hacen intolerable esta situación. Hay que acudir al impuesto sobre la capacidad potencial de la tierra para inducir al propietario a utilizar toda su aptitud productiva o traspasarla a otras manos; sin perjuicio de recurrir, según los casos, a medidas directas de fraccionamiento de las grandes propiedades y aglutinamiento de las pequeñas.

Sería grave error, sin embargo, considerar que estas medidas redistributivas, por juiciosas que sean, van a aumentar la producción con celeridad. Se necesita una verdadera revolución tecnológica en la agricultura latinoamericana que tendrá que realizarse principalmente a través de los servicios de investigación y extensión del estado y entidades de interés público como ha sucedido en los Estados Unidos. En este y otros problemas del desarrollo requiere la acción vigorosa del estado como punto esencial de partida de la iniciativa privada.

/La educación

La educación técnica

La educación pública, me duele decirlo, no es algo que demuestre la aptitud de los grupos dirigentes latinoamericanos para afrontar con decisión grandes problemas colectivos, salvo ponderables excepciones. Hay un 40 por ciento de analfabetos y más de 15 millones de niños no asisten a la escuela por falta de facilidades. Indudablemente teníamos recursos para resolver este problema. Y no faltaron hombres esclarecidos que llamaron tenazmente la atención sobre su existencia y gravedad.

¿Cómo vamos a capacitar técnicamente a los 90 millones de personas que van a incorporarse en el próximo cuarto de siglo a la actividad productiva sobre bases tan precarias? Porque esa es la cifra impresionante con que crecerá la población activa, incluidos 25 millones que han de reemplazar a los que se retiran o desaparecen. Es pues de ingentes dimensiones el proceso de transferencia y adaptación de la técnica moderna a ese potencial humano. Se impone aquí también una reorganización radical de la enseñanza técnica en todos los planos, desde los obreros calificados hasta los técnicos superiores, subordinando sus objetivos a los requerimientos del desarrollo económico.

La industrialización

La América Latina se está industrializando y deberá entrar en aspectos cada vez más complejos de este proceso. De esos 90 millones de aumento bruto de la población activa sólo una proporción relativamente pequeña será absorbida por la agricultura, tanto menor cuanto mayor sea la tecnificación. Una de las funciones dinámicas de la industria será contribuir a la absorción de esa mano de obra con creciente productividad.

Pero hemos cometido y seguimos cometiendo muchos errores en la industrialización. Y en esto, forzoso es decirlo, los países industrialmente más avanzados tienen su parte de responsabilidad. Durante mucho tiempo, enturbiada su visión de la realidad de los países menos desarrollados por preconceptos doctrinarios, negáronse a ver la necesidad ineludible de la industrialización. Si la hubiesen visto a tiempo, si hubieran reconocido la necesidad de planear selectivamente

/la industrialización,

la industrialización, de prever su desarrollo a fin de no tener que improvisarla en momentos críticos, si, en fin, se hubiese tenido actitudes positivas y no negativas, habríamos podido evitar gran parte de esos errores, se nos habría ayudado a utilizar más eficazmente nuestros escasos factores productivos.

El mercado común latinoamericano

Aquí también se impone un cambio fundamental de política y el desenvolvimiento progresivo del mercado común, que ya se inicia, dará los principales instrumentos que aquella requiere. La necesidad muy legítima de protegerse de las industrias de mejor técnica y mayor capital de los países más avanzados, unida a dificultades de abastecimiento o de balance de pagos ha llevado generalmente a un nivel de aranceles y restricciones tan elevado que tiende a sofocar la competencia interna con el florecimiento de prácticas restrictivas o monopolistas. No sólo se perjudica el consumidor por los precios exagerados sino a la economía en su conjunto, pues con frecuencia maquinaria y equipos costosos sólo se utilizan parcialmente. Hay manifiesto desperdicio de capital en países de capital escaso.

Pero librémonos de fórmulas simplistas que podrían traer graves perturbaciones. Habrá que bajar gradualmente el nivel de protección entre los países latinoamericanos, dando tiempo al reajuste y especialización de las industrias existentes. Pero habrá que evitar asimismo que se cometan los mismos errores en las nuevas industrias: desde ahora habría que darles el más amplio campo posible para la circulación de sus productos.

Para todo esto, para dar mayor eficiencia y economicidad a la industrialización mediante la competencia y la ampliación de mercados, contribuyendo poderosamente a la aceleración de su ritmo, es imperativa la necesidad del mercado común latinoamericano. El apoyo de los Estados Unidos, que ya se ha prometido podría ser de incalculable importancia para nuestro mercado común. Quisiera ver a este país ayudando con audacia imaginativa a la realización de esta idea trascendental, brindando resueltamente colaboración técnica y financiera a las firmas y empresas latinoamericanas que se establezcan y reorganicen para el mercado común.

/Que todo

Que todo esto traiga consigo la necesidad de reajustes en el intercambio exterior es evidente. No ha habido industrialización sin ello. Sería erróneo suponer, sin embargo, que el fuerte impulso que el mercado común imprima a la industrialización latinoamericana vaya a perjudicar el intercambio con el resto del mundo. Cambiará simplemente la composición de nuestras importaciones pero su volumen total no tiene por qué ser inferior a lo que sería de otro modo. Importaremos del conjunto de países industrialmente avanzados en la medida en que ellos adquieran exportaciones latinoamericanas, que por cierto han crecido y tienden a crecer con ritmo muy poco satisfactorio. Y no cabe duda que una política aduanera más liberal para nuestras exportaciones tradicionales así como para las nuevas exportaciones industriales que la América Latina tendrá que emprender, podría tener influencia considerable en el descenso de las barreras comerciales latinoamericanas hacia el resto del mundo, con el consiguiente estímulo del intercambio total.

El planeamiento de la economía

Toda esta acción del estado para transformar la forma de producir y la estructura económica y social de los países latinoamericanos, necesita la unidad de un plan, sobre todo ahora que se tendrá amplia colaboración exterior para realizarlo. Sin embargo, ha habido oposición sistemática hacia el planeamiento económico, inspirada por aquella creencia de que el libre juego de las fuerzas de la economía y la simple aportación de capital privado extranjero son suficientes para desenvolver toda la potencialidad económica de un país. Desde hace tiempo vengo afirmando mi convicción de que el planeamiento del Estado en nuestros países es indispensable para dar al sistema de la iniciativa privada su plena validez dinámica.

Necesitamos un plan de desarrollo económico para concentrar todos los recursos de un país, y las aportaciones internacionales, en la consecución de una más elevada tasa de crecimiento; para introducir un orden de prelación en la inversión de esos recursos, especialmente en el campo de las inversiones públicas, y establecer adecuada relación entre las inversiones de carácter económico y social; para definir la orientación y amplitud de aquellas transformaciones que esa tasa de crecimiento exige

y ofrecer a la iniciativa privada los medios e incentivos para cumplir o contribuir al cumplimiento de ellas así como para anticipar la necesidad de tales transformaciones previniendo desequilibrios internos o externos como los que con tanta frecuencia caracterizan el desarrollo latinoamericano, y los arrastran a la inflación. Necesitamos planeamiento para desarrollar la acción técnica del estado tanto en la educación como en la difusión y adaptación de la tecnología moderna y la orientación de la asistencia técnica internacional. Lo necesitamos también para elevar el coeficiente de capitalización nacional. Y, en fin, para las medidas de tan diversa naturaleza que todo ello exige tengan íntima conexión entre sí, sean recíprocamente compatibles y respondan a los objetivos económicos y sociales que se persiguen.

También aquí necesitamos cooperación. Si la exigencia de planeamiento se hubiera reconocido a tiempo, se habría podido ayudarnos a reorganizar el arcaico e ineficiente aparato administrativo de los países latinoamericanos, a hacerle responder a los requerimientos de una política de desarrollo. Habrá que hacerlo ahora con esfuerzo considerable.

Hay que despertar confianza en la nueva política de cooperación

Estas ideas de transformación económica y social se han ido abriendo paso en los países latinoamericanos aunque se está lejos aún de haberse llegado a una formulación coherente que conduzca a una serie bien concertada de medidas practicables.

¿Por qué los hombres que así piensan en nuestros países están generalmente distantes de los Estados Unidos? ¿Acaso el punto de partida del desarrollo económico de este país no ha sido la previsoramente solución del problema de la tierra? ¿Y la industrialización ha sido allí la consecuencia del juego espontáneo de las fuerzas económicas? ¿Es que la notable redistribución del ingreso sólo se opera allí por ese juego espontáneo y no es objeto deliberado de una política fiscal y la acción persistente de las organizaciones sindicales?

¿No es en Estados Unidos donde existe la legislación más severa contra las prácticas monopolistas?

/Desde otro

Desde otro punto de vista, los que preconizamos aquí esas transformaciones y la necesidad de una vigorosa acción del Estado para conseguirla: ¿estamos conspirando contra la iniciativa privada o por el contrario nos proponemos consolidar el sistema mediante su revalidación dinámica y su creciente sentido social?

En este artículo he tratado de dar respuesta a estas últimas preguntas, pero sería fuera de su alcance hacerlo con las precedentes. Sólo deseo ahora expresar que este nuevo giro de la política de cooperación internacional, tanto en su amplitud como en su orientación y contenido sólo podrá conducir al éxito si cuenta con amplio apoyo en la opinión pública latinoamericana.

Tarea bien urgente y nada fácil ciertamente, pues ya se ha perdido mucho tiempo. Esta es la oportunidad de emprenderla. Pero parecería ineludible una redefinición del propósito fundamental de la política de cooperación internacional, como se dijo recientemente en Bogotá. ¿Necesitan realmente los Estados Unidos seguir poniendo el acento en abrir nuevos campos de inversión al capital privado extranjero en la América Latina como lo han hecho hasta ahora?

¿No se encuentran acaso en una posición histórica única para emprender una orientación muy diferente que la que había guiado en otros tiempos las inversiones británicas? Desprovisto el Reino Unido de grandes recursos naturales, compréndese que haya buscado en la periferia mundial amplio campo de inversión para sus capitales, cuyo rendimiento anual llegó a constituir el 10 por ciento del ingreso global del país. En los Estados Unidos este rendimiento de las inversiones no llega al 1 por ciento de este ingreso; y la potencialidad de crecimiento interno es tal que no parecería forzosa la exigencia de nuevos campos de inversión privada como objetivo central de política económica.

Por lo demás, este objetivo no es de aquellos que en los tiempos que vivimos pueda lograr en los países latinoamericanos la firme adhesión de quienes aspiran a aquellas grandes reformas estructurales que se imponen sin tardanza, sea dentro de los grupos dirigentes actuales, si saben hacerlo, sea en los nuevos grupos que lleguen al poder político impelidos por aspiraciones incontenibles de las masas populares.

/ Si ello

Si ello es lo que se persigue, otra tendrá que ser la orientación de esa política de cooperación: cooperar con nosotros en la realización de esas reformas con los recursos técnicos y económicos de un vasto programa internacional dirigido al desenvolvimiento de nuestra propia iniciativa y a nuestra propia aptitud para el crecimiento económico.

Así fortalecidas nuestras propias fuerzas vitales, la iniciativa privada latinoamericana podrá hacer frente de igual a igual a la iniciativa privada extranjera en un plano de sana concurrencia y se habrá contribuido notablemente a una efectiva convivencia entre ambas, sin tensiones y antagonismos de tan honda repercusión política. Y sobre todo, se habrá creado un poderoso apoyo a la política de cooperación e inspirado firme confianza en un sistema que, además de su enorme potencialidad económica, va unido a principios que no quisiéramos sacrificar en forma alguna en esta era que se abre de mudanzas trascendentales.

Santiago, Octubre 1960