

EL ROL DE EUROPA EN LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Por Raúl Prebisch*

Es para mí un alto honor, y mucho lo agradezco, que el Dr. Erhard me haya invitado a concurrir a esta Feria y a hacer uso de la palabra en este acto. Voy a hablar especialmente sobre el papel dinámico de la industrialización en América Latina, pero primero quisiera anotar con brevedad ciertas ideas acerca de lo que está ocurriendo en nuestros países.

La tasa de crecimiento económico se ha resentido sensiblemente en los últimos años, en tanto que el crecimiento de la población se lleva a cabo al ritmo más alto del mundo. El ingreso por habitante en tiempos recientes no ha crecido en más de 1 por ciento por año, y se están acentuando en América Latina viejas tensiones sociales, no sólo en la masa de su población, sino sobre todo en los elementos dinámicos de las nuevas generaciones que no son absorbidos eficazmente por la economía, con lo que vienen a agregarse serios peligros a esa situación ya tan tirante de nuestros países. Por otro lado, ha dejado de ser una utopía la posibilidad de destruir los factores de la pobreza y los males que le son inherentes, lo mismo en América Latina que en otras partes no desarrolladas ni industrializadas del mundo contemporáneo.

Para corregir fundamentalmente esos males se necesita un esfuerzo masivo de transferencia de la técnica productiva moderna a los países en desarrollo. Ese esfuerzo es de dimensiones colosales, y no podrá realizarse si en los países latinoamericanos no ocurren transformaciones básicas en la estructura económica y social. Es indispensable que se operen esas transformaciones no sólo para asimilar con rapidez la técnica productiva moderna, sino para que los frutos del progreso técnico lleguen en grado cada vez mayor a las grandes masas de la población.

La industrialización: proceso ineludible

La industrialización es un proceso ineludible para que vaya penetrando la técnica productiva moderna, y quizá convenga aquí recordar brevemente por qué es necesario acelerar ese proceso en América Latina. Creo que lo es porque aún en países como los Estados Unidos hay publicaciones de gran divulgación que sostienen que este esfuerzo que estamos predicando se debe a razones de autarquía, teniendo acaso en mente la anacrónica idea de que nuestra vocación es la de seguir produciendo materias primas para el resto

* Charla pronunciada durante la Feria de Hannover, Alemania, por el Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

del mundo. La industrialización es indispensable a medida que penetra el progreso técnico como expresión y como exigencia de ese progreso. Hay que tecnificar la agricultura latinoamericana, pues su productividad es muy baja; pero conforme penetra la técnica en la agricultura, queda un sobrante de población que sólo puede absorberse productivamente por la industria y por todas aquellas actividades y servicios - especialmente los servicios calificados - que se desarrollan con ella. En este sentido la situación latinoamericana dista mucho de ser satisfactoria. Aun en los países que han tenido un alto grado de desarrollo industrial, la industria no ha podido cumplir eficazmente y en la medida necesaria esta función dinámica de absorber la mano de obra sobrante. El proceso no ha sido suficientemente intenso y hemos visto así, y estamos viendo, fenómenos inquietantes de concentración urbana, de gente arrojada de los campos que crea graves problemas económicos y sociales de congestión en nuestros grandes conglomerados urbanos.

La función del capital

La industrialización es también indispensable - y tiene que acelerarse - para proporcionar a América Latina aquella masa creciente de bienes que nuestros países no pueden procurarse en los mercados mundiales por la lentitud con que crecen sus exportaciones primarias, por razones espontáneas y por razones de proteccionismo en los grandes centros industriales. Este esfuerzo de tecnificación agrícola y de industrialización acelerada va a exigir una enorme movilización de capital en América Latina. Para movilizar ese capital es condición esencial que el esfuerzo latinoamericano se intensifique también. Quienes hemos dedicado nuestro tiempo al estudio de estos problemas, sabemos bien que la tasa de capitalización latinoamericana podría elevarse sensiblemente a expensas del consumo superfluo o exagerado de los grupos de altos ingresos. Pero ello no será suficiente en virtud de las ingentes necesidades de capitalización tanto en el campo económico como en el campo social. No quiero decir que ese esfuerzo de capitalización a expensas del consumo exagerado de los grupos de altos ingresos no pueda verse seguido en América Latina de un esfuerzo adicional que se haga a expensas del consumo de las grandes masas de la población. Diversos experimentos realizados en otras latitudes han demostrado que es posible aumentar la capitalización a expensas del consumo popular. Pero ello tiene un alto costo político y social que no quisiéramos pagar en América Latina para desarrollarnos.

De ahí la función esencialísima, no sólo desde el punto de vista económico, sino desde el punto de vista político, que puede desempeñar la cooperación económica internacional en el desarrollo latinoamericano. Esto ha sido plenamente reconocido por la nueva Administración de los Estados Unidos. Hay un cambio notable en la actitud de ese país hacia América Latina, cambio que se ha traducido en la llamada Carta de Punta del Este. No se trata de un plano maestro de los Estados Unidos para resolver los problemas latinoamericanos. Estos problemas sólo pueden ser resueltos por nosotros mismos, con nuestro propio criterio y proyectando nuestra propia imagen latinoamericana. En fin de cuentas, las ideas fundamentales contenidas en la Carta de Punta del Este, desde la reforma agraria hasta la reforma impositiva y la reforma educacional, son ideas que han venido elaborándose en

América Latina y que hoy se insertan en aquel documento. La Carta de Punta del Este significa en este sentido una clara respuesta norteamericana a una constante demanda, a un insistente desafío latinoamericano.

Sí. Para poder realizar en forma ordenada y sistemática esas grandes transformaciones económicas y sociales necesitamos cooperación exterior. Pero tampoco ésta habrá de ser una fórmula mágica. El hecho de tener sustancial ayuda externa no implicará que todos nuestros países estén dispuestos a entrar inmediatamente en esas transformaciones. Hacerlo encuentra enormes resistencias, que se van venciendo en algunos casos con rapidez, pero que en otros demorará tiempo eliminar. Las reformas no pueden imponerse desde afuera. Serán resultado de grandes movimientos populares, del desarrollo gradual y progresivo de la democracia en América Latina, que quizá experimente de vez en cuando algún retroceso, pero no para perderse, sino para encontrar más fuerza en contacto íntimo con la masa popular.

La planificación en América Latina

Una de las ideas que se han reconocido en la Carta de Punta del Este ha sido la planificación del desarrollo económico y social de América Latina, pero no en la forma de un régimen de control centralizado de la economía ni de una intervención totalitaria del estado en la vida económica, sino como el establecimiento de claros objetivos en ese campo y en el campo social. Cuando hay capital escaso y nos encontramos con una tecnología moderna elaborada con el designio de economizar mano de obra, y cuando tenemos que absorber esa tecnología en países como los nuestros de capital escaso y abundancia de mano de obra, se plantea un grave problema que sólo puede resolverse mediante una planificación ordenada. También es muy serio el problema de distribuir el escaso capital disponible - ya sea de origen nacional o extranjero - entre inversiones de carácter económico e inversiones de carácter social, igualmente apremiantes. No se confunda, pues, la significación que tiene la tarea de planificación en América Latina. Para nosotros la planificación es el medio más indicado de dar a la iniciativa privada latinoamericana la validez dinámica de que carece y que no ha sabido demostrar aún. Una vez que ese dinamismo se adquiriera podrá traducirse en altas tasas de crecimiento económico. Y aunque desde luego hay mucha resistencia a la planificación, no toda esa resistencia es de origen doctrinario.

Admiramos los estupendos resultados que se han logrado en este país por el juego libre de las fuerzas económicas, pero no creemos que en el esfuerzo de desarrollo latinoamericano que se está llevando a cabo podamos imitar en forma ciega lo que están haciendo los grandes países, como tampoco podremos reflejar exactamente en nuestra propia evolución la evolución capitalista de los países industrializados que tan alto nivel de vida han alcanzado y con tanto sentido social además. Nuestro problema es encontrar una combinación adecuada entre la intervención del estado para resolver problemas fundamentales de infraestructura y la orientación de la economía para desarrollar el más vasto campo posible a la iniciativa privada.

La intervención del estado

Decía antes que esa resistencia a la planificación no proviene sólo de razones doctrinarias. Lo que hay en nuestros países con mucha frecuencia es una resistencia a la intervención del estado sin tener en cuenta que es indispensable para romper las viejas estructuras económicas y sociales que entaban el desarrollo económico. En efecto, sólo mediante la intervención del estado podrá transformarse el régimen anacrónico de tenencia de la tierra y modificarse el sistema impositivo para hacerle servir realmente fines económicos y sociales. Y sólo con la intervención del estado podrá formarse gradualmente en América Latina el mercado común, conforme puedan irse rompiendo los estrechos moldes estructurales en que se lleva a cabo el esfuerzo industrial latinoamericano sin el aliento, sin el oxígeno, que proporciona la competencia con otros países y con otras regiones. Aunque la protección sea indispensable para nuestro desarrollo industrial, los presentes muros aduaneros se han exagerado en tal medida que la industria latinoamericana se desenvuelve con escasísima competencia y tiende a combinaciones que la restringen todavía más cuando no llevan a monopolios que constituyen un poderoso freno para la introducción del progreso técnico. Por todo ello - y no importa repetirlo - debe intervenir el estado en la vida económica latinoamericana, unas veces para orientar eficazmente la economía y otras para destruir las trabas que impiden su expansión.

Necesidad de la colaboración exterior

En esta nueva concepción de la política de cooperación económica con América Latina, la incorporación de nuevos recursos tiene que ir unida a un esfuerzo ingente de movilización técnica. Necesitamos la colaboración exterior para cumplir ese vasto esfuerzo de transfusión y adaptación de la tecnología moderna. Y la requerimos no sólo en las formas simples de producción industrial, sino también en las formas complejas. Precisamente por la abundancia de su mano de obra, América Latina, si asimila la técnica avanzada de los países industriales, está en condiciones de producir aquellos bienes complejos en que la mano de obra tiene un alto contenido. En la CEFAL hemos llegado a la conclusión de que podría ser económico fabricar en América Latina aquellos equipos pesados que no se producen en serie y que requieren cantidades considerables de mano de obra calificada. Por ejemplo, es más económico producir un equipo pesado para las industrias petrolera o petroquímica que fabricar refrigeradores en serie con alto capital por hombre y con muy poca mano de obra.

Por lo tanto, para poder resolver éste y otros problemas, necesitamos una colaboración técnica exterior de carácter sistemático, que nos permita aprender no sólo a fabricar bienes de consumo, sino entrar en complejas producciones industriales e incluso lograr la técnica necesaria para explotar nuestros recursos naturales. Hay que combatir esa otra característica anacrónica de la organización económica latinoamericana, según la cual todavía hay enclaves tecnológicos que son inaccesibles a la iniciativa nacional. A fin de que esos enclaves puedan ir desapareciendo por su compenetración con los intereses y con las aspiraciones de América Latina, necesitamos un gran esfuerzo de asimilación tecnológica.

El rol de Europa en el desarrollo económico de América Latina

¿Cuál podría ser el papel que desempeñe la Europa Occidental en el programa de desarrollo económico de América Latina en los próximos 10 años, en que pueden hacerse grandes cosas? Cada vez que venía a Europa, y hasta hace muy poco tiempo, oía hablar de la falta de comprensión de los Estados Unidos en relación con nuestros problemas y la forma de resolverlos. En efecto, había antes una gran incomprensión. Sin embargo, hoy se nota un esfuerzo muy grande no sólo en las esferas oficiales, sino en el campo de la iniciativa privada, para entender mejor a América Latina; y la Carta de Punta del Este es precisamente fruto de esa mejor comprensión.

Y me pregunto ahora: ¿está comprendiendo Europa lo que necesita hacer América Latina? No puedo ocultar que en nuestros países hay serias dudas acerca de esa comprensión, y hay preocupación muy honda por las consecuencias que el Mercado Común Europeo podría tener sobre la economía latinoamericana. Consideramos ese mercado como una de las cosas más trascendentales que hayan podido hacerse por el designio del hombre en la economía universal. Admiramos la audacia, la energía y la imaginación que se ha puesto en realizar esta obra estupenda, y deseamos que esa misma audacia e imaginación constructiva se ponga en la solución de los graves problemas que el Mercado Común plantea a América Latina. Repito que estamos hondamente preocupados por la discriminación y por esta revolución tecnológica que se ha producido en la agricultura europea y que viene a agregarse a aquellos factores naturales que estaban disminuyendo el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones agropecuarias. Y además vemos con creciente recelo que a esa revolución tecnológica se suma ahora un recrudescimiento de las viejas tendencias proteccionistas. Quisiéramos ver a Europa Occidental preocuparse de los fenómenos que señalé antes y quisiéramos que nos ayudase a encontrar en el esfuerzo interno, dentro de nuestros propios países, soluciones adecuadas para los problemas existentes, al menos en aquellos que representan algunas consecuencias del mercado común sobre la economía latinoamericana y que no pudieran aliviarse por una reorientación de la política comercial europea.

Acaso en algunos sectores de Europa siga viéndose el problema de la inversión en América Latina con un criterio eminentemente comercial, que era muy explicable en el siglo XIX, pero que no responde ya a las exigencias del desarrollo económico y social en los tiempos que corren. No creo que el problema de la cooperación deba enfocarse exclusivamente como una operación comercial, como tampoco creo que la cooperación económica y técnica en América Latina deba considerarse una operación filantrópica. Se trata en el fondo de un problema fundamentalmente político y cultural. Somos parte integrante de la cultura europea que hemos heredado en nuestros modos de vivir y de pensar y en nuestras concepciones políticas, y que se manifiesta en esa marcha persistente - aunque registre algunos retrocesos - hacia la libertad política y hacia la libertad personal. No quisiéramos sacrificar al desarrollo económico esos conceptos fundamentales. No creemos que el perfeccionamiento democrático sea incompatible con ese desarrollo y con la justicia social en América Latina.

Por lo tanto, quisiéramos ver a Europa Occidental participar, junto con los Estados Unidos, en esta nueva política de cooperación internacional, y hacerlo con un criterio nuevo para apoyar técnica y económicamente el esfuerzo de transformación económica y social de nuestros países. Deseamos que Europa, con su enorme experiencia, con su vasto conocimiento de nuestros hombres y nuestras cosas, se incorpore a este esfuerzo de transfusión de la tecnología a América Latina y nos ayude a elegir las formas tecnológicas mejor adaptadas a nuestros problemas. Asimismo quisiéramos que los países europeos participen activamente en el esfuerzo de programación internacional de la cooperación financiera y en los consorcios que se trata de formar para llevar adelante los planes de desarrollo económico con un concepto de largo alcance. No se debe considerar esa cooperación como una serie de operaciones bancarias aisladas, sino dentro de un programa de financiamiento global, que no significa - hay que decirlo bien claro - aceptar un compromiso dado en el aire, sino un compromiso que está sometido y subordinado al cumplimiento de las condiciones esenciales de cada plan de desarrollo económico y social.

Las consideraciones que acabo de hacer con la brevedad que impone esta charla me llevan a la conclusión de que nos enfrentamos a un problema de dilatadas dimensiones. Estas transformaciones de la estructura económica y social se harán indefectiblemente en América Latina, pues no hay nada que pueda detener el esfuerzo profundo de nuestros países. Pero no es eso lo que hay que discutir. Lo necesario es ver cómo se hará ese esfuerzo, y si se llevará o no a buen cabo dentro de ciertos marcos institucionales y de ciertos conceptos políticos y sociales que no quisiéramos abandonar, sino que deseamos perfeccionar. De ahí la enorme significación de la cooperación económica exterior en las circunstancias presentes.