

Alianza para el ProgresoCONSULTAS SOBRE PLANIFICACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIALEXPOSICION DEL DR. RAUL PREBISCH, EN SU CALIDAD DE COORDINADOR
DE LA NOMINA DE EXPERTOS DESIGNADA POR EL CONSEJO
INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL

He aceptado muy complacido la sugestión de explicar en esta reunión las funciones de los expertos designados para evaluar los planes de desarrollo económico dentro del marco de la Alianza para el Progreso.

¿Qué es la Alianza para el Progreso? Creo que el punto de partida de este acto trascendental se encuentra en aquel discurso que el Presidente Kennedy dirigió a los embajadores latinoamericanos en la Casa Blanca, en marzo pasado. En ese mensaje está ya el núcleo principal de lo que fue luego el documento de Punta del Este. Según mi juicio, el mérito del Presidente Kennedy no creo que haya estado en darnos una fórmula original para acelerar el desarrollo económico de América Latina y lograr que los frutos de ese desarrollo se repartan equitativamente, llegando cada vez más a las grandes masas de la población. Lo principal de ese mérito está en haber sabido interpretar corrientes profundas de la vida latinoamericana; en haber sabido recoger y comprender ideas que de tiempo atrás se estaban elaborando en América Latina; en haber comprendido la necesidad de una revolución tecnológica en nuestros países, basada en un proceso cada vez más amplio de industrialización y en la tecnificación agrícola y en el cambio del régimen de tenencia de la tierra. Su mérito, en fin, es haber comprendido todo ello y haberse dado cuenta de que América Latina estaba ya madura para una serie decisiva de hondas transformaciones en su estructura económica y social.

Persuadido de que estas ideas estaban aflorando con vigor en el ancho suelo latinoamericano, el Presidente Kennedy dijo en Punta del Este por intermedio de sus representantes, que comprendía el momento de América Latina y que veía en ella enormes oportunidades de progreso económico y social, así como que estaba dispuesto a poner todo el peso de su gobierno

/en apoyar

Esta es la primera vez que se plantea este tipo de política de cooperación internacional frente a América Latina. Esa política tiende a ayudar a los países latinoamericanos deseosos de emprender vigorosamente un programa de reformas económicas y sociales que conduzca a la aceleración de la tasa del crecimiento. Por lo tanto, dentro del espíritu de la Carta, esa ayuda tendrá que guardar proporción con las finalidades fundamentales que la Carta encierra.

Se plantea así el primer problema: ¿quiénes van a evaluar los planes desde este punto de vista? ¿Es concebible que lo hagan las instituciones de crédito internacional? ¿No representaría esto sacarlas de su natural radio de acción al solicitar de ellas que entren en la apreciación de la intensidad y la orientación de reformas estructurales, y que abarquen los problemas de integración que han sido también considerados en la Carta, así como el aspecto de la redistribución del ingreso en la evaluación de esos planes? Sin duda alguna que ello excedería a sus funciones.

Por eso se recogió la idea que no es de hoy, pues se expresó en 1954 en un informe de la CEPAL, de formar grupos de evaluación de los planes de desarrollo económico, idea que naturalmente se hundió al naufragar la idea fundamental de planificación que fue presentada a una conferencia internacional en aquellos años. Tampoco es, pues, una creación norteamericana el que se haya pensado en un comité de evaluación; la idea de crearlo emergió de un grupo de personalidades latinoamericanas convocadas por la CEPAL en aquel mismo año de 1954 y cuyo informe se presentó por nosotros a la conferencia de Quitandinha.

Por cierto, señores, que la tarea de los expertos será sumamente delicada, y para ser eficaz, tendrán que actuar con una enorme autoridad persuasiva, porque no es otra la que tienen. Y esa autoridad persuasiva no sólo dependerá de su propio pensamiento y de su propia conducta, sino del apoyo constante que todos los gobiernos les acuerden.

/La colaboración

La colaboración de este grupo es optativa; ningún gobierno está obligado a pedir el consejo de un comité ad hoc para evaluar sus planes. Sin embargo, bien pudiera concebirse en abstracto que algún Gobierno no lo hiciera y que, sin basar sus planes en las ideas centrales de la Alianza para el Progreso en cuanto a la conjugación de las reformas estructurales con la ayuda exterior ni haber pasado por el Comité, lograra una cuantiosa cooperación financiera. Si así fuera, no sólo se destruiría la idea del comité de evaluación, sino que se destruiría la misma Alianza para el Progreso. No hay nada que me lleve a temer que eso ocurra. Menciono el caso en abstracto para contrastarlo con lo que yo espero que suceda, en virtud de las reiteradas declaraciones del Gobierno de Estados Unidos en la primera reunión de Punta del Este y después de Punta del Este, de que las recomendaciones sobre el plan de desarrollo de un país presentadas por un comité de expertos serán un factor principal en la distribución de los recursos de la Alianza para el Progreso. No dudo pues que el Comité podrá cumplir holgadamente sus funciones.

Esas funciones, recordémoslo, son varias. En primer lugar, apoyar, y apoyar con vigor, ante las instituciones de crédito internacional, todo plan que cumpla con los designios fundamentales de la Carta de Punta del Este. En segundo lugar, y también en función de la Carta, apoyar el esfuerzo gradual de integración latinoamericana, que ahora necesita un fuerte respaldo pues de un tiempo a esta parte vengo percibiendo en él síntomas de desfallecimiento que deben preocuparnos. Asimismo, tendrán los expertos la función de prevenir inveterados errores en la política de cooperación, que parece que vuelven a surgir. En efecto, he sabido con sorpresa que a un país latinoamericano se le está recomendando reducir su programa de inversiones, lo cual aparejaría consecuencias desastrosas desde el punto de vista económico y social. Estoy seguro de que la intervención de los expertos podrá contribuir poderosamente a cambiar actitudes como ésta.

/Finalmente, creo

Finalmente, creo que la influencia de los expertos podrá ser considerable para impulsar la idea que tanto preocupa al señor Ministro Escobar, según acabamos de oírle esta mañana: la idea de un financiamiento global de un plan de inversiones. Ha prevalecido hasta hoy la idea del financiamiento de proyectos específicos. Pero ahora que se ha aceptado la idea de la planificación, no se concibe un plan que no cuente con apoyo internacional financiero global por el tiempo que sea necesario. Esto no excluye en forma alguna que el cumplimiento de ese compromiso de las instituciones financieras esté desde luego subordinado a la presentación de proyectos específicos. Y nadie puede pretender otra cosa. Pero el elemento de seguridad de que hablaba el Ministro Escobar es indispensable, y sólo podrá obtenerse dentro de un sistema de financiamiento global en que las distintas organizaciones financieras que quieran entrar en la consideración de un plan comprometan, cada una, la parte que les corresponda o que juzguen conveniente acordar durante toda la vida del plan, sujeto todo ello - vuelvo a decirlo - a la presentación de proyectos específicos y al cumplimiento de los objetivos fundamentales del plan.

Al decir esto, no tengo en cuenta únicamente a las instituciones financieras internacionales que trabajan en este lado del mundo. También quisiera extender esta consideración a las de Europa. Es un tanto paradójico que la vieja Europa que registra tantas manifestaciones de rejuvenecimiento en todos los aspectos de su vida y que está logrando tantas conquistas en el campo económico y social, esté tan atada en cambio, en materia de financiamiento exterior, a aquellos conceptos del siglo XIX que ha mencionado en alguna reunión anterior el profesor Rosenstein-Rodan. Me temo que se vea todavía el problema de América Latina en función exclusiva de inversiones de capital privado destinada, sólo a recoger un beneficio, y no como un formidable problema de desarrollo económico y social de esta parte del mundo en que está floreciendo la cultura occidental. Espero que esos grandes cerebros europeos que han concebido cosas tan grandiosas como

/las que

las que se están haciendo allí, contemplen dentro de poco tiempo el espectáculo latinoamericano con la misma frescura de pensamiento y con la misma audacia con que han construido una nueva Europa y que nos ayuden a construir también una nueva América Latina.

Como uno de los hombres responsables de la nominación de los nueve expertos, acepto la crítica de dilación que con frecuencia se nos hace. En verdad no ha sido fácil encontrar nueve hombres de vida reconocidamente limpia, de capacidad y experiencia para desempeñar una función tan alta y de tanta trascendencia. Todos ellos eran hombres ocupados, que no podían abandonar subitamente sus tareas, y ha sido necesario esperar algunos meses hasta poder tener la satisfacción de encontrarlos a todos reunidos en Santiago, en forma ya oficial, y dispuestos a emprender sin tardanzas la tarea que les corresponde. Creo que aunque el tiempo perdido no se recupera jamás, se hará un esfuerzo muy grande para estar al día y para opinar sobre los planes en un plazo relativamente breve, anticipando muchas veces esa opinión a fin de entablar conversaciones fructíferas con los gobiernos interesados.

Pero sí me preocupa, como a mucha gente de América Latina, que el proceso de la Alianza no adquiera un ritmo más rápido. Y noto esa preocupación en los Estados Unidos y también por razones diferentes, en América Latina. En Estados Unidos se me pregunta con frecuencia: "Y ¿dónde está la reforma agraria en América Latina? ¿Y dónde está la reforma impositiva? ¿Qué país está ya experimentando los frutos de esas medidas de transformación estructural?"

Pero, ¿es que acaso una reforma agraria o una reforma impositiva puede hacerse de acuerdo con un plano azul concebido afuera, e implantarla sin tardanza en América Latina? Una reforma agraria y una reforma impositiva requieren estudios muy serios; exigen la consideración a fondo de los problemas del país y sus factores políticos y sociales. La improvisación en estas y en otras materias sería sumamente peligrosa.

/Pero ello

en apoyar con cuantiosos recursos económicos y con ayuda técnica a aquellos países que estuvieran deseosos de llevar a la práctica las ideas que venían elaborándose en el seno de las colectividades latinoamericanas.

La significación política de este acto es muy grande porque supone elegir un determinado camino. Hay solamente dos caminos para que fructifique esta revolución tecnológica en América Latina. No cabe la menor duda de que nuestros países podrían hacer por sí mismos todo el ingente esfuerzo de capitalización necesaria para absorber rápidamente la tecnología contemporánea; pero tampoco cabe duda de que para realizar este proceso de capitalización cuánto más se comprima el consumo, no sólo de los grupos de altos ingresos - que de todos modos tiene que comprimirse -, sino de las masas populares o el crecimiento de su ingreso, será tanto más necesario soportar muy serios sacrificios políticos y sociales.

Un proceso activo de intensa capitalización, sin cooperación exterior, tendría que unirse en América Latina a cambios profundos de carácter institucional. El camino elegido es el de cooperar ampliamente con recursos financieros, para no llegar a compresiones exageradas del consumo, es decir, para no llegar a un proceso violento de capitalización que signifique necesariamente aquellos sacrificios políticos y sociales, al menos mientras se alcance un nivel de ingreso que permita por sí mismo un proceso automático y espontáneo de capitalización.

A mi juicio, es éste el único sentido político de la Alianza para el Progreso. No hay nada en el texto de la Carta, ni en la intención de quienes la firmaron, que permita transformar este acto en un instrumento que constriña la órbita soberana de las grandes decisiones nacionales en materia de política internacional, ni afortunadamente hay nada en los hechos pasados o presentes, desde que esta política se formuló en Punta del Este, que pueda hacernos pensar en otra forma, porque ello significaría sencillamente la disolución de la Alianza.

/Esta es

Pero ello no quiere decir que pueda admitirse que, por ser problemas de mucha envergadura, se vayan postergando. Y así se ha reconocido en el Seminario que hemos celebrado la semana anterior en que fue general la opinión de que si bien es cierto que no podrá incluirse el marco completo de una reforma tributaria o una reforma del régimen de tenencia de la tierra, en un plan de corto plazo - más bien dicho, en el aspecto preliminar de un plan a largo plazo - que tendría que hacerse en los próximos meses, se requerirá incluir ciertas definiciones fundamentales y poner en marcha los mecanismos que permitan al país interesado afrontar con prudencia, pero sin demora, estos problemas fundamentales dentro del cuerpo de la Alianza para el Progreso. Todo ello dentro de las características particulares de cada país y no considerando estas reformas como entidades aisladas en sí mismas, sino dentro del contexto de la economía del país. La reforma agraria no es un mero problema de imponer altos tributos a la tierra mal utilizada, o de redistribuirla agrupando o dilatando superficies, sino también un proceso de tecnificación, de créditos, de promoción de la producción, es decir, un proceso integral de cambios en la estructura agraria de un país. Y eso, señores, requiere tiempo y no admite improvisación.

Por otro lado, en América Latina hay quienes esperaban y siguen esperando que se derrame generosamente sobre nuestros países un gran caudal de recursos internacionales sin proyectos ni planes. En días pasados el profesor Chenery, que ahora ocupa un lugar muy importante dentro del mecanismo de la Alianza para el Progreso en los Estados Unidos, nos exponía una preocupación que considero muy grave, porque conozco la forma de pensar del Profesor Chenery, que ha colaborado con nosotros en otro tiempo en perfecto acuerdo con el pensamiento de la CEPAL. Decía él que está muy preocupado porque teme que los fondos de la Alianza para el Progreso que se habían reservado para el curso de este año no se utilicen plenamente por falta de proyectos, y añadía que los países latinoamericanos no presentan proyectos o no los presentan bien concebidos.

/Cuando viajamos

Cuando viajamos por los países latinoamericanos oímos quejas frecuentes en el sentido de que los fondos no llegan y cuando estamos en los Estados Unidos, lo que se nos dice es que los fondos no llegan porque no hay proyectos. Creo que uno de los objetivos más importantes de estas conversaciones organizadas por el Dr. Sol es precisamente la de discutir con objetividad aspectos como éste.

¿Dónde está el problema? Evidentemente hay una o varias explicaciones. La Alianza para el Progreso manifiestamente no funciona con la celeridad que todos esperamos. Creo que la presente confrontación de puntos de vista y de opiniones entre los expertos, por un lado, y representantes de los países, por otro, podrá ser un valiosísimo instrumento para conocer los hechos y hacer recomendaciones o sugerencias que pongan de lado todos los obstáculos que se están interponiendo en la realización de nuestras ideas.

No es de extrañar que encontremos estas dificultades en el comienzo de un cambio tan fundamental en la política de cooperación internacional. La máquina administrativa, allí o aquí, no está aún preparada para este género de política; hay poderosas fuerzas de inercia que crean resistencias e incomprendimientos, aunque la voluntad superior sea decisiva. Por eso, creo que dado el espíritu de cooperación que tan sinceramente priva entre todas las partes podrá llegarse en éste, como en otros aspectos, a soluciones satisfactorias.

El señor Ministro de Economía de Chile se ha referido también a la necesidad de contar con amplio apoyo y comprensión populares en las tareas de planificación. Yo así lo creo firmemente. Tenemos que hacer un esfuerzo muy sostenido para llegar a todos los grupos de opinión pública, y no sólo a los grupos dirigentes de la economía, sino a toda la gama de fuerzas sindicales de los países.

Los economistas tenemos una singular responsabilidad en esta materia, que no sabremos cumplir si seguimos dando nuestras recetas en un latín inaccesible al hombre de la calle, si continuamos usando símbolos confusos para explicar verdades muy simples. Estimo que no hay un solo problema económico, por complejo que sea, que no pueda presentarse con meridiana claridad a la opinión pública. Y es indispensable hacerlo porque la tarea de la planificación no es sólo un método para ejecutar una política económica.

/En esencia,

En esencia, la tarea de planificación supone un cambio fundamental de actitudes, de concepción de formas de actuar; ese cambio no podrá cumplirse sin un vasto apoyo de todos los sectores de la opinión pública.

Comencemos por un hecho elemental en todo plan - sea un plan preliminar a corto plazo o un plan a largo plazo - y es un hecho que ya hemos discutido en el Seminario de Planificación la semana anterior. Un país si quiere alcanzar una determinada tasa de crecimiento, superior por supuesto a la que ha tenido, habrá de realizar una masa muy cuantiosa de inversiones en el campo económico, y, si quiere avanzar en el campo social, también tendrá que realizar inversiones de orden social de gran magnitud.

Si sumamos en un plan de corto plazo o de largo plazo toda la masa de necesidades que en ambos campos - el económico y el social - tiene un país, llegaremos seguramente a una cifra que excede los recursos disponibles dentro del propio país y los que podrían generarse mediante aportaciones internacionales. Ahí se plantea el primer problema que hay que llevar no sólo a los responsables de las decisiones del plan, sino a la misma opinión pública.

La solución de este problema del exceso de inversiones necesarias sobre los recursos disponibles comporta muy serias decisiones políticas que es necesario comprender. No hay muchas alternativas. O se hace un esfuerzo interno mucho más intenso para movilizar los recursos propios mediante el sistema tributario y otros instrumentos - y no me cabe la menor duda de que hay amplio margen en América Latina para hacerlo - o se cuenta con mayor ayuda internacional, o se cortan las inversiones. Si se cortan las inversiones sociales, vamos a incidir inmediatamente sobre el fin de bienestar inmediato que esas inversiones tratan de conseguir. Si se reducen las inversiones económicas, vamos a afectar el bienestar futuro y a debilitar la tasa de crecimiento.

Estas son las alternativas que es necesario presentar en forma clara y racional, porque, en última instancia, planificación significa introducir elementos de racionalidad en la política económica, es decir, saber adónde se quiere ir, cómo se quiere ir y de qué recursos es necesario disponer para lograr esos objetivos, o bien corregir esos objetivos si no es posible pasar más allá de cierto límite en la obtención de esos recursos.

/Dije hace

Dije hace un momento que creía que había un margen considerable para la movilización de recursos internos en la mayor parte de los países de América Latina. Tenemos por delante un problema nuevo en el desarrollo económico. En el desarrollo capitalista de los grandes países que han llegado hoy en el mundo occidental a un alto grado de desarrollo, el proceso de la acumulación de capital precedió al de redistribución del ingreso. En el mundo económico en desarrollo en que vivimos, por una combinación de factores tecnológicos, sociales y políticos, nos vemos forzados a afrontar y resolver audazmente ambos problemas: el de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso. Todavía suena en mis oídos lo que se me decía a los veinte años en la Universidad, cuando se trataba el problema de la redistribución: "¿Cómo redistribuir el ingreso latinoamericano?" (En realidad no se decía "latinoamericano", porque entonces no se usaba esa expresión: todos vivíamos más o menos encerrados en nuestros países y en sus problemas. Yo descubrí más tarde a América Latina porque no fue la Universidad la que me la hizo descubrir.)

¿Cómo redistribuir un ingreso tan pequeño? Si se toma una fracción del 3 por ciento del ingreso nacional y se la distribuye en las grandes masas de la población, ¿qué bienestar adicional se les podrá dar? Muy poco, realmente insignificante. Con un ingreso pequeño, no es posible llegar a nada sólido en materia de redistribución.

Pero no es ése el problema. El problema está en utilizar ese 3 por ciento en aumentar la capitalización. Ese 3 por ciento, bien utilizado, significa un 1 por ciento de incremento del ingreso por habitante de un país. De manera que si las medidas de redistribución del ingreso van acompañadas de medidas muy serias para estimular el ahorro popular - desde el ahorro para la vivienda hasta el que conduzca a la participación en el capital de las empresas -, se habrán podido cumplir los dos grandes objetivos que perseguimos: mayor acumulación y mejor redistribución, y con perspectivas además de mejor redistribución futura al acelerarse la tasa de crecimiento.

Más de una vez, cuando hablo de estos problemas al viajar por nuestros países, se me dice que todo ese cambio fundamental que preconizamos en la política económica de nuestros países, todo ese aparato de planificación no

/puede hacerse

puede hacerse con la administración pública de que se dispone, y que por lo tanto estoy preconizando soluciones teóricas inasequibles en América Latina. Ese es uno de los grandes argumentos que oigo en todas partes contra la planificación. Pero ¿cuál es la alternativa? Naturalmente, mantener una administración pública arcaica, continuar erosionando por la inflación las remuneraciones de los funcionarios, seguir menoscabando su eficiencia y a veces su dignidad por presiones electorales o por el juego de intereses espurios, todo ello es perfectamente compatible con el mantenimiento del estado de cosas existente en nuestros países. La administración coexiste entonces con ese estado de cosas. Pero la alternativa no es entre planificación para el desarrollo económico y social y el mantenimiento del estado de cosas existente. Lo que queremos es cambiar el estado de cosas existente. A mi juicio es ineluctable el cambio en América Latina, en los próximos diez años, para poner una fecha concreta. Por lo tanto, el problema no está en decidir si se cambia o si se mantiene el estado de cosas existente, sino en cómo se cambia, qué hemos de cambiar, y bajo qué régimen institucional.

Esos serán los acontecimientos que nos traen los próximos años. La Alianza para el Progreso ha elegido para realizar ese cambio un determinado camino. Que ese camino pueda seguirse - y lo digo sin reticencias - va a depender de la conjugación de dos factores: uno, sobre el cual no tenemos control alguno, es el apoyo cada vez más vigoroso que la opinión pública y las fuerzas políticas de los Estados Unidos prestan a esta gran concepción de su gobierno actual; el otro, que sí podemos controlar, es la decisión de los hombres latinoamericanos de introducir sin tardanzas, con orden, con firmeza, con regularidad, esas reformas fundamentales de la estructura económica y social.