

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

SERVICIOS DE INFORMACION

Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE
Cable : UNATIONS - SANTIAGO, Ccsilla 179 D

2 de Noviembre de 1962

Año VIII - Nº 5

NOTICIAS DE LA CEPAL

S U M A R I O

Páginas

1-10

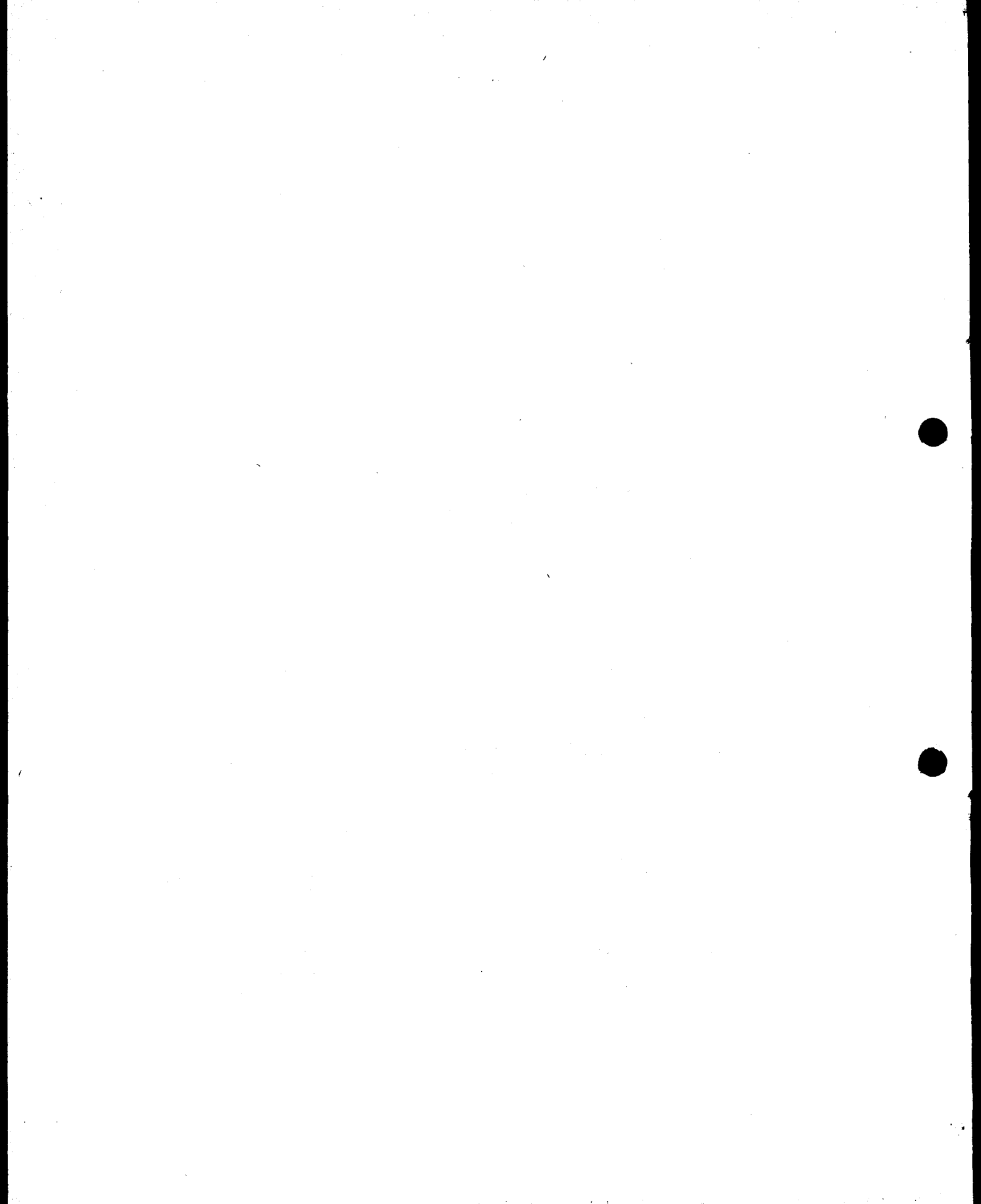
"LA PLANIFICACION, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA"

Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la CEPAL, ante la reciente reunión al nivel ministerial del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), celebrada en México

11-15

"AMERICA LATINA DEBERA MULTIPLICAR SU PRODUCCION DE MADERA PARA SATISFACER LA CRECIENTE DEMANDA"

Anticipo sobre el estudio conjunto de la FAO y la CEPAL respecto a las "Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina"



TEXTO DEL DISCURSO PRONUNCIADO EL 23 DE OCTUBRE DE 1962 POR EL
DR. RAUL PREBISCH, SUBSECRETARIO DE LAS NACIONES UNIDAS A CARGO
DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL) ANTE EL
CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL (CIES) REUNIDO
EN MEXICO AL NIVEL MINISTERIAL

Agradezco ante todo la invitación que se me ha hecho para participar en este análisis de la marcha de la Alianza para el Progreso. Se puede proceder a su examen desde tres puntos de vista distintos: el de los mecanismos de la Alianza; el de las ideas de transformación estructural y planificación que están en su centro y van penetrando en América Latina; y, finalmente, el de los resultados obtenidos hasta ahora.

No voy a ocuparme del primer aspecto - aquel de los mecanismos - porque si bien es verdad que existen fallas notorias en este campo, no lo es menos que hay una clara conciencia de esas fallas y una firme determinación de corregirlas. Tampoco voy a referirme a los resultados, porque no sería del caso hablar de ellos todavía dado el breve lapso transcurrido desde la Carta de Punta del Este. Hay desde luego resultados parciales, pero sería prematuro en estos momentos tratar de examinar resultados globales de la Alianza. Es cierto que hay perturbaciones y situaciones desfavorables en nuestros países, pero no cabe atribuirlos a ese programa, sino precisamente a la falta anterior de una política semejante, a los años de retraso con que la Carta de Punta del Este llegó a América Latina.

El deterioro de los precios del intercambio

Por lo tanto, limitaré mi exposición a las ideas de la Alianza. Sin embargo, quisiera antes citar un hecho que no es nuevo; que venimos señalando en la CEPAL desde hace muchos años, pero que ha adquirido en los últimos tiempos una seriedad extraordinaria. Me refiero al deterioro de la relación de precios del intercambio exterior. Recientemente hemos hecho en la CEPAL un cálculo tomando los efectos del deterioro en los años de 1955-1960 y comparándolos con el quinquenio 1950-1954. El efecto desfavorable del fenómeno se calcula aproximadamente en 7.270 millones de dólares en 1955-1960 comparado con el quinquenio anterior, o sea una cantidad casi equivalente a los 7.710 millones de dólares de inversión neta de capital extranjero en América Latina; todo ello a los precios del quinquenio 1950-1954.

Debo señalar que el período 1950-1954 utilizado como base para esta comparación se caracterizó por precios relativamente elevados para nuestras exportaciones. Sin embargo, la relación de intercambio durante ese período sólo alcanzó una recuperación parcial de los niveles que prevalecieron inmediatamente antes de la gran crisis mundial. Es indudable, pues, que el efecto benéfico de la inversión de recursos internacionales sobre la economía latinoamericana ha sido neutralizado por el deterioro de la relación de precios del intercambio exterior. Otra forma de presentar el mismo fenómeno es la siguiente: del incremento de las exportaciones latinoamericanas entre 1955-1960 cerca de las dos terceras partes han quedado anuladas debido al deterioro de la relación de precios; apenas un poco más de la tercera parte se ha traducido en un aumento neto del poder de compra de América Latina.

Este fenómeno del debilitamiento de los precios de los productos primarios no se circunscribe al intercambio exterior de los países en desarrollo. En países como Estados Unidos y los de Europa Occidental han debido tomarse medidas para evitar o contrarrestar el deterioro de los precios agrícolas internos en relación con los precios industriales. Pero mientras en estos países el deterioro de los precios entraña sólo una mera transferencia interna de ingresos, para América Latina significa una pérdida neta de ingresos que se transfieren al exterior y no se recuperan. De ahí la importancia y la urgencia de las medidas de estabilización de precios, que se consideran actualmente. Sin ellas, temo seriamente que ni siquiera podría cumplirse en América Latina aquella tasa mínima de 2,5 por ciento de incremento del ingreso por habitante, estipulada como razonable en la Carta de Punta del Este.

La Carta de Punta del Este y las reformas estructurales

Paso ahora al examen de las ideas cristalizadas en la Carta de Punta del Este, que van desde las reformas estructurales hasta la planificación. Es claro que en un documento internacional no pueden tomarse decisiones fundamentales en esta materia, y sólo cabe la simple enunciación de la necesidad de esas reformas como medio para acelerar el desarrollo económico y mejorar la distribución de sus frutos en las masas populares. Pero en cada país hay interpretaciones muy dispares acerca de lo que todo esto significa.

Hay toda una gama de interpretaciones al respecto, desde los que consideran que el espíritu de la Carta de Punta del Este se va a cumplir con algunas

modificaciones parciales, hasta quienes - y yo me encuentro entre ellos - estimamos indispensable llevar a cabo profundas reformas que cambien la estructura económica y social de América Latina. Esto demuestra que si bien esas reformas responden a hondas aspiraciones latinoamericanas, tales aspiraciones no se han traducido aún en un sistema coherente de ideas que penetre con profundidad en todos aquellos que tienen la responsabilidad de la política de desarrollo económico. Como quiera que fuere, las reformas estructurales constituyen un problema interno que cada país tiene que resolver a su modo, lo cual no significa que la cooperación exterior deje de constituir un aliciente considerable a la realización de esas reformas, si se otorga con gran amplitud y continuidad a los países seriamente empeñados en cambiar el estado de cosas existentes.

Por fortuna, el Comité de los Nueve ha tomado con un gran sentido de responsabilidad la obligación de evaluar los planes nacionales y señalar ante las entidades internacionales de crédito si esos planes realmente significan un avance en las grandes reformas estructurales de América Latina. Como latinoamericano, tengo la enorme satisfacción de ver que los hombres que constituyen ese organismo han tomado esa responsabilidad con espíritu muy serio y ecuaníme.

La planificación, el desarrollo y la democracia

Lo mismo podríamos notar en materia de planificación. Todavía se está discutiendo si ha de planificarse o no; si la planificación es o no necesaria. Hay quienes la consideran innecesaria, y yo también pensaría así, si se tratase de mantener el orden de cosas existente en América Latina. Pero si lo que se desea es cambiar ese orden de cosas, si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable.

La planificación tiene que determinar cómo será el nuevo orden de cosas a que se pretende llegar. No se trata solamente de valores económicos. Si nos proponemos elevar a un alto nivel el bienestar mensurable en bienes materiales, en educación y en salud, es fundamentalmente para exaltar la personalidad del hombre y no para subordinarlo a exigencias de un sistema económico. Exaltación que significa dar plena vigencia a aquellos derechos fundamentales que tras larga y accidentada evolución histórica se consagraron hace diecisiete años en la Carta de las Naciones Unidas.

¿Es que tendremos que extirpar sentimientos religiosos del corazón del hombre para acelerar el desarrollo económico? ¿Tendremos que aceptar serias

limitaciones en la actividad creadora tanto en el campo intelectual como en el artístico? ¿Tendrá que someterse el movimiento sindical a la omnipotencia del Estado? No creo que nadie esté dispuesto a sacrificar en forma clara y explícita esos derechos y retroceder en esta marcha ascensional - aunque no exenta de zozobras - de la democracia latinoamericana, como precio de un desarrollo económico más rápido y una mayor justicia social. Por el contrario, existe plena conciencia de lo mucho que hay que avanzar todavía en este camino. A pesar de ello, si la democracia resultara inoperante desde el punto de vista económico y social, y continuaran las graves tensiones que cada vez se manifiestan más en América Latina, las circunstancias podrían llevarnos a retroceder en lugar de avanzar en el camino para conseguir la rápida elevación del nivel de vida popular como si hubiera una trágica disyuntiva entre democracia y desarrollo. No la hay y, además, está en nuestras manos evitar que dicha disyuntiva se presente, puesto que las reformas estructurales indispensables para acelerar el desarrollo propenderán también al funcionamiento más auténtico y efectivo de la democracia.

Tres obstáculos que vencer

En este sentido quisiera señalar tres grandes obstáculos que habría que vencer en los países latinoamericanos en general y que interfieren lo mismo con la democracia que con el desarrollo económico.

Falta de movilidad social

Primero, la falta de una vigorosa movilidad social que permita el surgimiento y ascenso en la escala económica y social de los individuos mejor dotados; de los hombres de iniciativa dispuestos a tomar riesgos y responsabilidades en la técnica, la economía y demás actividades humanas. Esto se debe tanto a las fallas reconocidas de los sistemas educacionales como a la insuficiencia de oportunidades de educación y de recursos para aprovecharlas en las masas populares. Hablamos con frecuencia de iniciativa sin recordar siempre que el ámbito de donde emana es muy estrecho. Se necesita una verdadera revolución en los sistemas educativos no sólo en cuanto concierne a la educación en sí misma sino en lo que se refiere a las graves dificultades económicas, que se oponen a que los hombres bien dotados puedan subir desde abajo hasta los campos superiores.

Falta de competencia

Segundo, los hombres de iniciativa requieren el acicate de la competencia para asimilar y aplicar eficientemente la tecnología contemporánea; y este

acicate es muy débil tanto por el régimen prevaleciente de tenencia de la tierra como por la forma en que se ha desarrollado la industria, amparada en un proteccionismo excesivo, que debilita o elimina con frecuencia la competencia exterior y promueve prácticas restrictivas y monopolísticas. La formación del mercado común latinoamericano permitirá introducir gradualmente la competencia industrial entre los países miembros. Desgraciadamente, como lo hice notar hace pocos días en esta misma ciudad, es muy lento el progreso de la ALALC. Y si no se toman grandes decisiones políticas en un plano superior, mucho me temo que esta gran iniciativa continúe languideciendo.

Es muy amplio el campo de la competencia y de la iniciativa individual en América Latina. Pero se dan casos de actividades que, por su misma naturaleza, se sustraen a la competencia y en las que el Estado tiene que intervenir en una forma u otra, como también debe hacerlo cuando la empresa privada significa una excesiva concentración de poder. Del mismo modo la intervención del Estado se justifica en el caso de aquellos enclaves en que se manifiesta generalmente la explotación de recursos naturales. Aquí se necesita un "nuevo trato" que asegure la participación progresiva de la iniciativa nacional en esos enclaves y que ajuste aspectos importantes de su funcionamiento a la decisión de nuestros países. Ya que la inversión privada extranjera tiene un papel importante en nuestro desarrollo, creo que la solución de este problema contribuiría a crear aquella atmósfera favorable de que se habla con tanta frecuencia.

Falta de capitalización interna

Tercero, hay que superar los obstáculos internos que se oponen a la acumulación de capital, y, por tanto, a la aceleración de desarrollo. A pesar de ser estrecho el campo donde surgen los hombres de iniciativa - los elementos dinámicos que imprimen su característica a cada generación -, muchos de esos hombres, a causa de la debilidad del desarrollo, quedan sin incorporarse plenamente a la vida económica en la medida en que sería posible por su capacidad real o potencial. En este sentido, la diferencia entre una tasa media de aumento del ingreso por habitante de uno por ciento - como la de los últimos años -, o de 4 por ciento, es de profunda significación. Puesto que aquella, de uno por ciento, representa insatisfacción o frustración para las nuevas generaciones que llegan a la vida activa, con muy serias consecuencias tanto para el progreso económico, por las energías que se malogran, como para la estabilidad política, por los elementos de inconformismo destructivo que se acumulan.

Debido a estos y otros factores que sería largo enumerar en esta ocasión, he llegado a la convicción de que el esfuerzo de acumulación propia de capital en América Latina tiene que ser mucho mayor y mucho más intenso de lo que generalmente se cree. Y por eso no vacilo en sostener la necesidad de una política de austeridad en América Latina. Pero una política nuestra, propia, una política de austeridad para los grupos latinoamericanos de altos ingresos. No podemos acelerar fundamentalmente la tasa de desarrollo si no tomamos medidas muy enérgicas, y sin duda, muy duras, para comprimir el consumo de los grupos que están en los tramos altos de la distribución del ingreso. Es necesario comprimir muy fuertemente su consumo a fin de acrecentar la acumulación de capital, ya sea directamente, a través de los incentivos que se brindan a la inversión, o mediante la acción del Estado, según las circunstancias y características de cada país. Es tal la necesidad de inversión económica y social, que creo necesario hacer ese esfuerzo para llegar a un nuevo nivel de capitalización en América Latina. La idea simple es ésta: no basta una capitalización más intensa, sino que la mayor parte o todo el incremento del ingreso logrado debiera concentrarse por algún tiempo en los tramos de ingresos inferiores de la colectividad. Así, mientras en los tramos superiores el ingreso por habitante no ascenderá - o ascenderá poco -, en el resto de la población aumentará con más intensidad que en el conjunto de la economía. En esta forma, no sólo se irá elevando el nivel de vida de las masas populares, sino que mejorará progresivamente la distribución del ingreso. A medida que ese fenómeno se opere, las masas populares podrán aumentar su consumo y participar en grado cada vez mayor en el proceso de capitalización.

La redistribución del ingreso

Un cálculo muy sencillo y esquemático puede servir para ilustrar mi pensamiento. Si en un país logramos llevar la tasa de incremento del ingreso por habitante a 3 por ciento - es decir, un poco más que el mínimo establecido en la Carta de Punta del Este - y este incremento del ingreso se concentra no en el tramo superior - que, por ejemplo, constituye la tercera parte del total de los ingresos - sino en las otras dos terceras partes, dicha tasa de 3 por ciento se manifestaría en un crecimiento del ingreso por habitante del 4,5 por ciento anual en esos tramos inferiores.

¿Cuál es la diferencia entre las tasas de 3 y 4,5 por ciento para las masas populares? Es muy grande. Una tasa de 3 por ciento de crecimiento del ingreso por habitante nos lleva a duplicar el ingreso en 25 años, pero de concentrarse

en los tramos inferiores, alcanzaría allí una tasa de 4,5 por ciento que permitiría duplicar el ingreso de dichas masas populares en 16 años. Como puede verse, sin trabajar con cifras extraordinariamente altas - porque una tasa de 3 por ciento es una tasa modesta - podríamos lograr en América Latina no sólo un crecimiento sustancial del ingreso de las masas populares, sino de su consumo, y también de su capitalización. Y esto es importantísimo, porque es esencial acicatear por todos los medios la capitalización popular latinoamericana.

Significación política de la cooperación financiera internacional

No pretendo que en la práctica éste sea un problema simple de resolver. Requerirá un juego de alicientes a la inversión y de desalientos al consumo, especialmente en aquellos tramos superiores. Pero no podría pasarse más allá de ciertos límites sin que se presente la necesidad de recurrir a medidas coercitivas. En este sentido, cuanto más se pretenda avanzar en estas medidas, tanto más se correrá el riesgo de sacrificar el funcionamiento democrático. De ahí la significación política de la cooperación financiera internacional: librarnos de la necesidad de coerción en el proceso capitalizador ayudándonos así a evitar el dilema entre desarrollo y democracia.

Estos son los términos dinámicos en que veo el problema de la redistribución del ingreso en nuestros países; términos completamente nuevos en la historia. En efecto, los problemas de desarrollo que enfrentan los países latinoamericanos son muy diferentes de los que tuvieron los grandes centros industriales en el curso de su evolución capitalista. Esos países resolvieron primero el problema de acumulación de capital y después, mucho después, el de la redistribución del ingreso. Ahora tenemos que afrontar ambos problemas simultáneamente. Más aún, con un bajo ingreso por habitante similar al que esos países tenían mucho tiempo atrás, nos vemos llevados a absorber las formas tecnológicas y los módulos de consumo que hoy tienen esos países donde el ingreso por habitante es muy elevado.

Tales problemas no serán resueltos solamente por el libre juego de las fuerzas económicas y sociales, sino por la planificación. La planificación significa cuantificar necesidades de inversión y recursos y adecuar los unos a los otros para acelerar la tasa de desarrollo y orientar esos recursos hacia las transformaciones estructurales indispensables al más rápido avance de la economía.

América Latina necesita soluciones propias

Estamos frente a un problema nuevo y tendremos que afrontarlo con nuestras propias soluciones. No ha habido experiencia planificadora en la evolución de

los grandes centros industriales, en donde el sistema económico se basa fundamentalmente en la iniciativa individual y la competencia; y si ahora comienza en algunos, sucede en condiciones que difieren de las nuestras. Pero si la hay en países en que todo el poder económico se concentra en manos del Estado. Nuestro problema - económico y político a la vez - consiste ahora en combinar la planificación con la iniciativa y la competencia, y en armonizar la actividad privada con las exigencias del sector público.

A este respecto, tendremos que proceder con gran independencia intelectual: abrir bien los ojos y la mente a lo que ocurre y a lo que se piensa afuera, pero sólo para elaborar nuestro propio pensamiento. Tendremos que crear y proyectar nuestra propia imagen y no reflejar imágenes ajenas. Sobre este tema conversaba hace días con el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señor Felipe Herrera, y coincidíamos - como coincidimos en muchas otras cosas - en que era necesario hallar fórmulas propias para nuestros propios problemas. Esas fórmulas nuestras, latinoamericanas, no son fáciles de encontrar porque todavía estamos sujetos a cierta subordinación mental que se ha ido rompiendo y diluyendo poco a poco, pero no del todo.

Cuando la economía latinoamericana estaba articulada a la economía de los grandes centros a manera de simple prolongación de éstos, era natural que los intereses de nuestros grupos dirigentes se articulasen también, y en forma cabal, a las ideas económicas de aquéllos. La gran crisis económica de los años treinta fue también intelectual; pero, por inercia, siguieron prevaleciendo aquellas viejas ideas en América Latina. Y al llegarnos las nuevas, desde el keynesianismo hasta los modelos econométricos de desarrollo, el mismo sentido inveterado de absorción incondicional de lo extranjero nos ha llevado con frecuencia a acoger esas ideas, sin preguntarnos en qué forma y medida respondían a nuestra realidad y a sus exigencias. Las circunstancias nos obligaban por primera vez a crecer hacia adentro, en vez de seguir como antes, creciendo hacia afuera, y faltaban nuevas ideas para tomar la acción práctica. Esas ideas se fueron desarrollando a tal punto - y escandalizando a veces a las autoridades ortodoxas - que ahora estamos en condiciones de formar todo un sistema que nos permita actuar eficazmente sobre la realidad.

El papel de la CEPAL

Reclamo un modesto mérito para la CEPAL con relación a esa evolución de las ideas económicas latinoamericanas. En ese despertar de la propia con-

ciencia sobre nuestros valores y nuestras necesidades. La CEPAL comenzó a formular nuevas ideas con un gran sentido de independencia y si así lo digo ahora, no es por jactancia personal, sino porque tengo la satisfacción en estos momentos de ver actuando aquí como delegados a hombres que me han acompañado con brillo en esa búsqueda de nuevas ideas, hombres que tienen hoy sobre sus espaldas una carga formidable, pero que les permite hacer lo que muchas veces han querido hacer.

Y también lo digo porque estoy seguro de que el papel de la CEPAL en América Latina dista mucho de haber terminado. Alguien me decía en días pasados que buena parte de esas ideas han sido ya recogidas por la Alianza para el Progreso y que no veía claramente el papel futuro de la CEPAL. Pero hay un campo enorme de investigación, para encontrar nuevas fórmulas, para rectificar y enderezar ideas anteriores, en el que sin duda alguna actuará la CEPAL con la decisión de siempre. Lo digo sin ambages, porque yo dejaré la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL dentro de poco tiempo, para concentrar todos mis esfuerzos en el Instituto Latinoamericano de Planificación y porque va a tomar mi lugar un hombre que también ha trabajado antes con nosotros y que siente muy hondo todos nuestros problemas. Me refiero al Embajador José Antonio Mayobre. Espero de él no sólo que acometa esas nuevas tareas, sino también - y estoy seguro de que lo hará - que mantenga y acreciente la fructífera colaboración en que ahora está empeñada la CEPAL con el Banco Interamericano de Desarrollo y la OEA, y la que desde hace tiempo mantiene con la FAO, la AIAIC y el Programa de Integración Económica Centroamericana. Sería trágico en estos momentos tan difíciles y tan inciertos para América Latina si no supiéramos unimos para alcanzar los objetivos que nos son comunes a todos. Todavía hay mucho que hacer para llegar en América Latina a formular un sistema claro y corriente de ideas, asociadas a valores sociales y políticos; y para orientar el desarrollo económico y social y la tarea de planificación. Por eso es urgente la discusión franca entre nosotros, sin excluir los grandes valores políticos que están en juego y a los cuales los economistas a veces hemos dado la espalda.

La tarea por delante y la participación de las masas populares

Aquel movimiento de independencia intelectual hay ahora que continuarlo y concretarlo en términos precisos en lo económico y en lo político. Hay que emprender sin tardanza un examen franco y completo y penetrar en seguida en el pensamiento de los dirigentes políticos y sindicales. En todo el espectro del

pensamiento político latinoamericano hay concepciones dogmáticas y anacronismos que expurgar: concepciones dogmáticas que en gran parte vienen de afuera y no responden a la realidad latinoamericana; y anacronismos en cuanto a que las ideas que representan pueden ir muy a la zaga de las exigencias de esa realidad. Pero no hay que esperar que todo esto se solucione para entrar en la acción. Porque la acción es inaplazable.

Finalmente, hay que penetrar en lo más profundo del sentir popular. Tenemos que llegar a las masas populares y para hacerlo hay que emplear ideas claras y simples porque - como lo señaló con toda razón el economista chileno, Raúl Sáez, en una sesión anterior - no hay idea económica o social que no pueda ponerse en términos simples y accesibles. Las masas tienen que participar activamente en el proceso planificador, tanto en la elaboración del plan como en su ejecución, estimulando su acción comunitaria y cooperativa.

La racionalidad de las decisiones del desarrollo económico no es algo que concierna sólo a los dirigentes. Tiene que abarcar también a esas masas populares de América Latina - que están ya maduras para ello en tantos aspectos - porque su comprensión su consentimiento son indispensables para la eficacia y la continuidad de una política de desarrollo. Pero no todo es racionalidad en las grandes empresas humanas. No habrían podido realizarse sin el impulso decisivo de profundos movimientos emocionales. Sin ellos, el hombre no habría podido llegar a extremos insospechados de subordinación de las fuerzas de la naturaleza a sus designios; como tampoco podrían haberse cumplido esos designios sin cálculo y racionalidad. Los necesitamos en esta gran tarea en que estamos empeñados para actuar sobre las fuerzas de la economía y la vida social de nuestros países, para conseguir los objetivos y designios del hombre latinoamericano. Se requiere, pues, combinar la fuerza emocional que nos mueve con el rigor del cálculo y la racionalidad que necesitamos.

ESTUDIO CONJUNTO DE LA FAO Y LA CEPAL SUBRAYA QUE
AMERICA LATINA DEBERA MULTIPLICAR SU PRODUCCION DE
MADERA PARA SATISFACER LA CRECIENTE DEMANDA*

Aunque su riqueza en bosques es la mayor del mundo los países latinoamericanos aumentan cada año sus importaciones forestales

Más de la mitad del territorio latinoamericano está cubierta de bosques. La superficie forestal por habitante es de 5,3 hectáreas mientras que en el resto del mundo es de 1,1 hectárea. Sin embargo, la América Latina sólo exporta anualmente por un valor de 50 millones de dólares en productos forestales y, en cambio, paga al año más de 300 millones por importaciones de esos mismos productos.

La creciente preocupación de los gobiernos latinoamericanos ante esta manifiesta anomalía les llevó a solicitar a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la realización de un estudio conjunto. Este informe, titulado "Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina", de 388 páginas, acaba de ser publicado por las Naciones Unidas en forma mimeografiada en español y en inglés. Será considerado por la Comisión Forestal Latinoamericana que, bajo auspicios de la FAO, se reunirá en Santiago de Chile del 13 al 19 de noviembre de 1962.

Necesidad de aumentar la producción

El estudio procura dar respuesta a los múltiples interrogantes que plantea la anomalía señalada. Expresa que cada vez se advierte más claramente que el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida en la América Latina implican un fuerte incremento de la demanda de madera para viviendas y otras construcciones, para ferrocarriles, fábricas y minas, para pulpa de papel, para periódicos y libros y, en fin, para la intensificación del comercio, del transporte y la distribución. El dilema que confronta a los países latinoamericanos es que, si no producen esos bienes ellos mismos, o aumentará extraordinariamente su gasto en importaciones o la región no podrá contar con los artículos que necesita para su progreso material y cultural. Los incógnitos son múltiples:

* El presente resumen es un anticipo de una reseña más detallada que publicaremos en un número próximo de NOTICIAS DE LA CEPAL sobre el estudio "Tendencias y Perspectivas de los Productos Forestales en América Latina".

¿Son en realidad tan abundantes los recursos forestales? ¿Pueden los bosques latinoamericanos sustentar una expansión intensa de las industrias madereras? Si es así, ¿por qué no se ha producido esa ampliación todavía? ¿Qué obstáculos se oponen y cómo pueden superarse?

El estudio advierte que los datos disponibles en la actualidad no permiten responder a muchos de esos interrogantes en forma definitiva e inequívoca. Con todo - dice - los conocimientos presentes permiten hacer un análisis general de los principales problemas y discernir a grandes rasgos una política maderera. En primer lugar, se previene que, de continuar la agricultura migratoria, la explotación incontrolada de los bosques, y su destrucción por incendios, los bosques actualmente existentes podrían transformarse en tierras improductivas, que costarían muchos años y grandes sacrificios volver a incorporarlos nuevamente al proceso productivo. Este fenómeno "podría traer consecuencias catastróficas, no sólo en un futuro distante, sino en nuestro tiempo".

Los bosques se agotan

Lo que sucede, dice la introducción del estudio de la CEPAL y la FAO, "es sencillamente que los bosques de América Latina se están agotando". Aunque es difícil medir este "insidioso proceso de disminución de los bosques tan bien descrito en la literatura y en los informes de distintos observadores", las consecuencias de su destrucción incontrolada pueden preverse examinando el pasado inmediato. Por ejemplo, los ríos del sur de Chile, que hace apenas una generación eran surcados por embarcaciones de altura, están ahora atarquinados. En algunas partes del Brasil, la deforestación de tierras altas llevó a la desecación de ríos de que dependían algunas ciudades para obtener electricidad. En Cuba, la caña de azúcar ha invadido los montes, desde hace más de medio siglo, dejando al país con un déficit crónico de madera.

Política forestal y política agraria

Para la elaboración y aplicación de una política integrada de uso de la tierra, el informe señala una serie de medidas. Primero, antes de colonizar tierras ahora forestales, habrá que determinar si el suelo se presta para una agricultura permanente. Segundo, habrá que velar por que no se destruya ningún bosque que tenga funciones protectoras. Tercero, deberá reservarse una **extensión suficiente** de montes productivos para satisfacer no sólo la demanda actual sino también la futura. Cuarto, no debe desperdiciarse la madera de los bosques que se talen.

El estudio hace hincapié en la estrecha relación entre los problemas forestales y la política agraria. Considera que el problema fundamental es el de elevar la productividad agrícola. Por un lado, la población latinoamericana experimenta el crecimiento más rápido del mundo y casi se triplicará hacia fines de este siglo. Por otro, el agricultor latinoamericano ha pasado a ocupar una posición preponderante y los gobiernos de la región se esfuerzan por mejorar su vida. El estudio muestra que el futuro del agricultor está ligado en muchos aspectos importantes al destino de los bosques. Al propio tiempo, el destino de los bosques y su capacidad para contribuir al desarrollo económico dependen en gran parte de las decisiones que toman los gobiernos para resolver el problema agrario. Se destaca que las medidas de mejoramiento social previstas no serían realizables a menos que se contara con cantidades mucho mayores de madera elaborada. Con un cálculo prudente, las necesidades de madera industrial en América Latina serían para 1985 casi el triple de las presentes.

Aumento de la demanda

Entre las cifras del informe que describen la magnitud de este reto figura una comparación del consumo reciente (1956-1959) de madera rolliza con el que se prevé para 1985, y que pasará de 42.700.000 metros cúbicos a 120.900.000. En ese lapso, el consumo de madera aserrada aumentará 250 por ciento y será 8 veces mayor para las láminas y tableros y 6 veces mayor para el papel y la celulosa.

Estas perspectivas de crecimiento, mucho más que el mero conocimiento de la demanda actual, dan incentivo considerable para el desarrollo de industrias basadas en la explotación de los bosques. El estudio considera que los países latinoamericanos tienen que hacer frente al problema de cómo detener la inmigración hacia las grandes ciudades y contener la tendencia de las industrias a asentarse en ellas, hechos que se traducen en congestión, hacinamiento, recargo de los servicios públicos, sociales y civiles. Si se ofrecen condiciones adecuadas-- añade -- el establecimiento de industrias forestales cerca de los montes, aunque sea lejos de los actuales centros urbanos, puede dar origen al desarrollo de nuevas ciudades. Agrega el informe que, a menudo, ese desarrollo puede vincularse con programas de colonización, ya que las nuevas posibilidades de empleo, tanto en las fábricas como en los bosques, contribuyen a elevar los ingresos y a enriquecer la vida colectiva.

Las industrias forestales primarias - se añade seguidamente - pueden tener un efecto multiplicador sobre la economía al permitir el establecimiento de otras industrias, como las de transformación del papel, envases, fabricación de muebles, productos químicos y muchas más.

Saldo negativo creciente

Aunque en varios países se han fomentado las industrias forestales, su crecimiento en el último decenio no ha bastado para evitar que aumentara el saldo negativo en el intercambio de esos productos. Si no hay un mayor desarrollo, ese saldo seguirá aumentando inevitablemente. Para mencionar sólo el caso de los productos de la celulosa, se estima que para 1975, las necesidades adicionales significarían cerca de 1.000 millones de dólares en nuevos gastos de importación. Para satisfacer esas necesidades con producción local, se necesitaría una inversión media del orden de los 190.000.000 de dólares por año.

En el pasado, la pequeñez de los mercados internos ha sido un factor inhibitor para la producción de determinados productos forestales en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, el problema se está solucionando solo. Los mercados internos crecen continuamente y las medidas que se toman para la integración económica latinoamericana prometen eliminar la barrera que significa el tamaño reducido de los mercados.

Considerando la América Latina en su conjunto y en comparación con la preguerra, ha disminuido la producción agrícola por habitante pero con la elevación de los niveles de vida ha aumentado la disponibilidad para el consumo interno. Las fuentes principales del producto interno en América Latina son la agricultura y la manufactura. La tierra y la mano de obra todavía se emplean en forma ineficiente en la agricultura. Por esa ineficiencia, las iniciativas encaminadas a aumentar la producción tenderán más bien a reducir el influjo de mano de obra, sobre todo si se intensifica la mecanización. En algunas zonas, parte de la mano de obra agrícola excedente podría absorberse con provecho en la silvicultura y la explotación maderera. El estudio concluye que, en general y en un futuro previsible, la agricultura y la explotación de los bosques no tendrían por qué competir por la tierra y la mano de obra.

Medidas para el desarrollo

El estudio dedica capítulos al análisis del medio económico y social de los sectores de producción y consumo, y del comercio. Reúne y elabora datos sobre

los recursos forestales y las industrias derivadas de la madera, el consumo histórico, el comercio y la demanda futura de productos forestales. En una sección dedicada al planteo de problemas y posibilidades se pasa revista a la demanda y productividad de los montes, a su protección y ordenamiento, a la capacidad presente y futura de utilización de la madera y a la necesidad de estadísticas y de estudios previos de inversión.

Por último, el informe de la CEPAL y de la FAO sugiere una serie de medidas para el desarrollo de los recursos forestales. En orden de importancia y urgencia, se destaca la creación en cada país de un departamento nacional de montes eficiente y bien dotado, el establecimiento de programas de formación de personal calificado en silvicultura para el gobierno y la industria, y la iniciación inmediata de programas de promoción y desarrollo de esos recursos y de investigación aplicada al desarrollo de la industria.

