

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

unidad latinoamericana. América Latina ha sido pionera en el campo mundial tomando iniciativas en el plano del desarrollo y de la cooperación que hoy nos son reconocidos en los foros mundiales. Igualmente pioneros fueron los esfuerzos de la América Latina por innovar y avanzar en el campo de la cooperación regional. En todo ello hubo un común denominador sin el cual todo propósito se torna más difícil: la unidad de la región.

Tenemos la impresión que en ciertos momentos esa voluntad se debilita, al influjo de crisis pasajeras o por la forma desigual con que nos golpea la coyuntura mundial. Pero es bueno recordar, una vez

más que la tentación de la soledad no es buena consejera de ningún país, grande o pequeño. Esa es la lección que nos brinda día a día la creciente interdependencia de las naciones.

La diversidad de los problemas y la complejidad que encierran, no es incompatible con la acción conjunta de los países en desarrollo, así en el plano regional como en el plano mundial.

En estas grandes tareas de la región, la CEPAL, hoy como ayer desea estar al lado de sus gobiernos miembros para cumplir nuestro papel, comprometida lealmente, como siempre, con América Latina y con los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

Exposición de Raúl Prebisch

Puesto que se tuvo la benevolencia de invitarme a participar en esta reunión —lo cual mucho agradezco, así como las estimuladoras palabras que se me han prodigado estos días con tanta generosidad—, quisiera aportar algunas reflexiones sobre ciertos problemas que están preocupando notoriamente en nuestros países. Sin duda, el más importante es que, a pesar del vigor que ha alcanzado el desarrollo, grandes masas quedan excluidas de sus resultados. Subsiste y se agrava relativamente lo que ahora ha dado en llamarse la pobreza crítica.

Problema es éste que se estuvo exponiendo en la CEPAL de mucho tiempo atrás, pero sin lograr que se le atribuyera una significación dominante, tal vez por la creencia muy difundida, según la cual la misma dinámica del desarrollo implicaría, espontáneamente, su definitiva solución.

Pero no es así; ni será así. Pues la persistencia de este gran mal obedece a

factores profundos en el sistema que no podrán corregirse con simples paliativos. Factores profundos que tampoco podrían atacarse solamente con nuevas fórmulas como la de establecer objetivos mínimos de consumo y bienestar para los estratos desfavorecidos de la sociedad. Que es imperioso alcanzar y aun superar esos objetivos, no cabe la menor duda. ¿Pero cómo conseguirlo? No podríamos eludir esta cuestión fundamental, ahucinados por la manifiesta equidad de ésta y otras proposiciones semejantes.

Este es el primer punto sobre el que quisiera discurrir ahora. Tan pronto como se menciona la pobreza y la desocupación, surge la imagen de la tecnología que nos viene de los centros. Acaso fueron los economistas de la CEPAL los primeros en plantear este asunto hace un cuarto de siglo. Imaginábamos entonces una tecnología adecuada a la periferia e inspirada en el designio de

aumentar la productividad del capital antes que la eliminación de fuerza de trabajo. ¿Pero dónde está esa tecnología? No sería admisible desde luego retroceder al pasado, si bien cabría la posibilidad de lograr esa tecnología tras dilatados esfuerzos. ¿Qué hacer mientras tanto? Diría, primero, lo que no hay que hacer: preocuparse de crear trabajo por crear trabajo. Paul Hoffman, aquel hombre eminente que fue el primer Administrador del UNDP, solía recordar que ante la insistencia de crear trabajo en los Estados Unidos durante la gran depresión removiendo la tierra con palas y picos, un gobernador estadual se preguntaba: ¿porqué no hacerlo más eficazmente con cucharas de sopa?

Pues bien, creo que mucho se puede hacer adaptando inteligentemente la técnica de los centros, y hay una serie de casos concretos, muy alentadores, que demuestran la capacidad de innovación de nuestros técnicos. Sin embargo, cuando más pienso en este problema más me persuado que hay que fijar la atención en otros elementos de fondo.

En efecto, el mal profundo no está en la técnica en sí misma, sino en la estructura social en que penetra. Una estructura que permite captar muy desigualmente el fruto de la creciente productividad que esa técnica trae consigo. Este fruto del adelanto técnico representa un potencial de acumulación de capital cada vez más grande. Y estoy persuadido que si se consiguiese emplear este potencial en la mayor medida posible en inversiones de capital económico y social nos encaminaríamos progresivamente hacia la eliminación de la pobreza crítica y otros males. Sería en realidad el punto de partida de una transformación del sistema con hondo sentido social.

Fijar objetivos mínimos de bienestar sin utilizar plenamente ese potencial de

acumulación que nos ofrece el adelanto técnico es extraviarse en el aire liviano de piadosas ilusiones.

No nos engañemos. Se necesita ineludiblemente una acumulación de capital mucho mayor, y de composición más racional que ahora, para absorber con creciente productividad las grandes masas que vegetan en los estratos inferiores de ingresos de la sociedad.

Esfuerzo ingente y muy difícil. Pues hay obstáculos considerables, y uno de ellos está dado por la sociedad de consumo, esto es, la imitación vehemente de las formas de consumo de los centros, que de los estratos superiores de ingresos de nuestros países tiende a propagarse con celeridad a los estratos intermedios. La irradiación del consumo de los centros se hace en claro detrimento de la acumulación de capital. Lo digo y afirmo sin reticencias: la sociedad de consumo es incompatible con la erradicación de la sociedad de infraconsumo.

Suele atribuirse a las corporaciones transnacionales la responsabilidad de todo esto. Pero no carguemos a los otros con las culpas nuestras. Si penetra cada vez más la sociedad de consumo, es fundamentalmente por la distribución tan desigual del ingreso que surge de la estructura social predominante. Las transnacionales exaltan la sociedad de consumo y se articulan estrechamente a ella, pero la estructura social depende fundamentalmente de nosotros mismos.

Son corporaciones ambivalentes. Son admirables sus innovaciones, su capacidad de organización, su aptitud para atraer cerebros bien dotados en la técnica y en la economía, y, en algunos casos, proclives a torpes interferencias políticas. No se puede desconocer su contribución positiva al desarrollo. Pero en esa ambivalencia hay materias de

fuerte y muy sostenida preocupación; pues en todas partes y, en especial en los centros, comparten grandemente la responsabilidad del deterioro ecológico y la destrucción de recursos naturales agotables. Y en lo que concierne a la periferia su interés inmediato no coincide necesariamente con el interés colectivo.

Recuerdo a un joven economista soviético en una reunión sobre las transnacionales realizada en las Naciones Unidas decir algo así como esto: he oído mencionar en esta discusión las ventajas y desventajas de las transnacionales; la Unión Soviética ha iniciado relaciones con ellas y continuará haciéndolo, pues tiene el poder de aprovechar sus ventajas y evitar sus desventajas.

Correcta posición. Es cierto que no disponemos del mismo poder en esta parte del mundo, pero es posible ir adquiriéndolo mediante una mayor cohesión entre nuestros países. Cohesión que sólo podrá basarse en la comunidad de intereses, en la unidad de propósitos y en la acción combinada de los países periféricos en diferentes ámbitos de negociación colectiva. Ello se ha vuelto muy importante, sobre todo en estos momentos en que el Presidente Carter acaba de manifestar gran receptividad a las posiciones constructivas que pudiera asumir la América Latina en materia de inversiones extranjeras. Preséntase pues una oportunidad extraordinaria para enfrentar sin vacilaciones la expansión periférica de las transnacionales.

Se impone en todo esto superar ciertas actitudes prevalecientes. Me inclino a creer que en algunos países se trata de atraer las transnacionales para que hagan lo que nosotros mismos debiéramos hacer, si asimilamos y adaptamos su tecnología y su capacidad de organización. Y también si acrecentamos la acumulación de capital mediante la

movilización eficaz de nuestro potencial. Pero temo que en muchos casos buscamos el capital de las transnacionales para eludir ese esfuerzo de movilización interna, dedicando a la imitación del consumo de los centros una parte desmesurada de ese potencial, lo cual, tarde o temprano, resulta contraproducente, para decir lo menos, pues, entre otras razones, si bien es considerable el aumento de productividad que aportan las transnacionales, no lo es menos que transfieren al exterior una parte considerable del ingreso resultante.

No; las transnacionales no tendrían que substituir nuestro propio esfuerzo en materia de acumulación y adelanto técnico sino ayudarnos a desplegarlo. Pero no sucede así cabalmente, y nos están sustituyendo también en otros campos, como el de la exportación de manufacturas. Hay que reconocer que están abriendo nuevos caminos con gran empuje y muy positivos resultados. Los técnicos y empresarios latinoamericanos están cumpliendo también un notable esfuerzo. Sin embargo, podríamos hacer mucho más, si a la luz de la experiencia cumplida se diera impulso decisivo a los mecanismos de comercio recíproco.

Confieso mi desconcierto, más bien dicho mi desilusión. ALALC está volando a ras de suelo en Montevideo, no mira hacia arriba y tropieza por ello mismo con grandes obstáculos que sólo podrían eliminarse con una gran visión de largo alcance. Entre las posibilidades de imprimir gran impulso al comercio recíproco entre nuestros países, sobre todo en bienes intermedios y de capital, donde los países industrializados más avanzados se están encontrando con serios atolladeros, acaso la formación de multinacionales latinoamericanas sea la posibilidad más promisoría. El ideal sería

combinar tecnología y organización de las transnacionales, cuando ello fuere indispensable, con capital, iniciativa y mercados de los latinoamericanos, y atraer recursos internacionales en un marco de autonomía política. Teníamos la esperanza de contar para esto con el concurso de los excedentes financieros de los países petroleros; pero estas esperanzas están languideciendo. Quiero exceptuar a Venezuela por la visión y el dinamismo de su Presidente, y muy particularmente por las palabras alentadoras que nos dijo anteayer su eminente Ministro de Hacienda. No se está invirtiendo significativamente en la periferia, pues los países desarrollados siguen atrayendo las inversiones de aquéllos, en tanto que los países en desarrollo continúan esperándolas sin demostrar, hay que decirlo, una capacidad impresionante de iniciativa para conseguir tales inversiones.

Mientras tanto las transnacionales hacen lo que más les conviene en el comercio de manufacturas y ello no siempre coincide con las conveniencias del desarrollo. Explotan inteligentemente su tecnología y sus innovaciones incesantes en nuestros mercados nacionales y en las exportaciones a otros países en desarrollo, pero sólo aprovechan escasamente el amplio mercado de los centros industriales. ¿Porqué no lo hacen? ¿Es que a esto podría llamarse internacionalización de la producción? Desde luego que no: se está internacionalizando la sociedad de consumo pero la internacionalización de la producción encuentra obstáculos considerables.

Preséntase así una situación más que singular, paradójica, en las relaciones de la periferia latinoamericana con los centros. Los bienes que producen las transnacionales han sido generalmente favorecidos por rebajas arancelarias con-

certadas entre los centros desarrollados, las cuales han contribuido a aumentar notablemente el intercambio mundial. Sin embargo, las transnacionales parecen renuentes a exportar esos bienes a aquellos centros cuando los producen en la periferia, a pesar de las grandes oportunidades que tales rebajas ofrecen. Y en aquellas manufacturas en que los países latinoamericanos han adquirido capacidad técnica y aptitud competitiva, como por ejemplo en los productos elaborados y semielaborados, la escalada tarifaria de los centros pone trabas a veces insalvables a las exportaciones latinoamericanas.

Hay en esto una flagrante irracionalidad. Proclámase en los centros el papel dinámico de las transnacionales en el desarrollo y se les estimula a penetrar en la periferia. Pero al mismo tiempo los centros se desentienden de la necesidad de responder positivamente a los esfuerzos exportadores de la periferia, sin los cuales las remesas financieras de estas corporaciones contribuyen a agravar la tendencia al desequilibrio exterior, creando así nuevos factores de insuficiencia dinámica del desarrollo periférico.

Se manifiesta nuevamente este fenómeno de desequilibrio, de estrangulamiento exterior que algunos creían superado en el período de bonanza internacional que termina en 1973. Lo cual reviste indudable seriedad pues esa tendencia al estrangulamiento constituye un freno considerable al desarrollo, conjuntamente con la insuficiente acumulación de capital.

Quisiera subrayar aquí mi honda preocupación por lo que estos hechos significan. Necesitamos alcanzar y mantener altos ritmos de desarrollo para resolver nuestros problemas sociales, altos ritmos con redistribución progre-

siva del ingreso y distinta composición del producto social. Ya hemos demostrado nuestra aptitud para crecer vigorosamente más allá de lo que se creía hace un cuarto de siglo. Pero se necesita hacerlo en forma mucho más intensa si se ha de absorber con creciente productividad no sólo el aumento de la fuerza de trabajo, sino también la incorporación productiva al sistema de los estratos inferiores que vegetan en la sociedad de infraconsumo. No será fácil hacerlo si se tiene en cuenta que en este cuarto de siglo final la fuerza de trabajo crecerá más que la población, y llegará a duplicarse hacia el año 2000.

Se impondrá pues un esfuerzo mayor que en el pasado para hacer frente a esta realidad por ahora incontestable. Ritmo acelerado de inversiones económicas y sociales y ritmo acelerado de exportaciones a fin de lograr objetivos irrenunciables del desarrollo.

Este problema de absorción de la población en edad activa es sumamente serio desde el punto de vista social y político, y no cumpliría con mi deber intelectual si no subrayara este hecho con toda energía, que es el deber de un hombre que ha procurado siempre examinar con objetividad, no exenta de pasión humana, el desarrollo de los acontecimientos latinoamericanos. Lo hago y seguiré haciéndolo sin escepticismo crepuscular.

No se trata solamente de absorber a los de abajo, sino también a quienes, principalmente en los estratos intermedios de la sociedad, han tenido el privilegio del que aquellos no han gozado, de educación y formarse profesionalmente. Nuevas generaciones que frente a la insuficiencia dinámica del sistema encuentran seriamente limitado su horizonte vital.

Compréndese pues su inconformismo, su frustración y su rebeldía que los

llevan a cuestionar todo el sistema, y no sólo su incapacidad para absorber productivamente la población en edad activa, a cuestionar la obstinada realidad de los estratos inferiores excluidos socialmente del sistema. Y los llevan también a cuestionar la pugna distributiva entre los que están dentro del sistema, pugna que se sustrae a principios éticos reguladores y se aleja cada vez más del equilibrio social, a medida que avanzan las fuerzas productivas para satisfacer primordialmente la sociedad de consumo. Tiende entonces la pugna distributiva a generar una disparidad creciente entre el proceso económico y el proceso democrático con muy graves consecuencias, disparidad que no podría corregirse recortando o suprimiendo el proceso democrático sino transformando a fondo el proceso económico, para que la iniciativa personal y las fuerzas del mercado adquieran la eficacia social de que hoy carecen.

Esto plantea un problema primordial de nuestro tiempo: la pérdida de confianza en los valores inherentes a la democracia, una de las más grandes ideas-fuerza de la civilización occidental, tanto por los pocos que ven amenazados sus privilegios como por los muchos abrumados por su miseria cotidiana, por la degradación de su condición humana.

Al referirme al inconformismo de las nuevas generaciones, no quisiera simplificar un fenómeno psicosocial muy complejo. Pero me inclino a creer que si en estas tierras, que antes creíamos de promisión humana, prenden y arraigan ciertas semillas ideológicas es porque las grandes contradicciones internas y externas del desarrollo ofrecen condiciones propicias a su fructificación. Frutos amargos de violencia que generan contra-violencia en trágica espiral.

Frente a estos acontecimientos aciajos: ¿cómo no habría de apelarse

patéticamente a los derechos humanos? Para mí es reconfortante encontrar en todas partes, y muy significativamente en el hemisferio norte, una preocupación sincera y penosa por los derechos humanos, de la que son pruebas elocuentes las palabras pronunciadas ayer con tanta fuerza de convicción y acento de sinceridad por el Embajador Andrew Young. Noble irradiación de solidaridad humana, que no cabría confundir con ciertas intenciones de hegemonía punitiva, como aquel propósito de imponer a las instituciones de crédito internacional el papel inadmisiblemente de aplicar sanciones discriminatorias; como si ya no tuviéramos poderosas razones para lamentar ciertas formas de gravitación política de grandes intereses internacionales en asuntos que debieran ser privativos de los gobiernos y pueblos de nuestros países.

Tengo la ferviente esperanza de que esa demostración de solidaridad humana de los centros pudiera significar un nuevo giro trascendental en sus relaciones con los países periféricos. Sin embargo, si ha de ser así, no basta preocuparse de los síntomas, de las manifestaciones exteriores. Hay que ir al fondo, a los factores responsables de los acontecimientos que nos preocupan.

Dos siglos de creencia en las virtudes del juego irrestricto de las fuerzas económicas internacionales han sofocado el sentido de responsabilidad ética de

quienes han avanzado primero en el desarrollo hacia los que han quedado atrás. Responsabilidad en el intercambio, en el financiamiento, en la tecnología y en las transnacionales.

La misma creencia en el juego espontáneo de las fuerzas económicas internas en nuestros países también nos ha hecho perder de vista principios humanos de primordial importancia. La ética es indivisible. Frente a los grandes males del desarrollo hay que reafirmar su fondo ético insoslayable. No debemos olvidarlo cuando hemos llegado al borde de un momento planetario en que la humanidad enfrenta una crisis inédita por su naturaleza y sus dimensiones, cuando nos encontramos ante la posibilidad de una utopía antes inconcebible: la de utilizar inteligentemente y con sentido social las grandes aportaciones de la ciencia y la tecnología para conseguir el bienestar perdurable de nuestros pueblos. De una utopía que si nos proponemos será realidad. Se necesita un gran impulso ético en los centros y en la periferia para conseguirlo. Ética y también racionalidad, no sólo para construir un nuevo orden internacional, sino también un nuevo orden interno y un nuevo orden regional, sin el cual las medidas de cooperación internacional, por esclarecidas que fueren, no conducirán a las grandes transformaciones que exige la periferia en este recodo extraordinario de su historia.