

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/891

10 de marzo de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

TRANSFORMACION Y DESARROLLO

La gran tarea de América Latina

por

Raúl Prebisch

Director General del Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social

(Capítulos I y VIII)

Documento de Conferencia

Nota de la secretaría

La secretaría se complace en distribuir un extracto del estudio del Dr. Raúl Prebisch que comprende su planteamiento general y sus conclusiones para la acción, por el valioso aporte que representa para la discusión del tema titulado "América Latina y el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" que centralizará las deliberaciones del decimocuarto período de sesiones de la Comisión.

71-3-962

Capítulo I

INTRODUCCION AL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y SUS PROBLEMAS

1. Planeamiento del problema de la insuficiencia dinámica

a) La absorción espuria de fuerza de trabajo

Este informe se orienta hacia la acción. Porque los países latinoamericanos no podrían seguir demorando por más tiempo su decisión de obrar deliberadamente sobre el curso de su desarrollo económico y social a fin de superar serios problemas. Tienden éstos a agravarse antes que corregirse con el andar del tiempo.

En realidad, este proceso ha venido cumpliéndose como si no hubiera ocurrido un extraordinario crecimiento de la población. No se ha sabido aún hacer frente a este fenómeno, ni a las otras contradicciones que los adelantos científicos y tecnológicos han traído consigo, además de sus vastas posibilidades de bienestar humano.

En estos dos últimos decenios se han vuelto cada vez más perceptibles las consecuencias de este proceso - incluyendo el crecimiento demográfico - sobre la fuerza de trabajo. Sólo una parte de ésta se absorbe productivamente. Una proporción muy elevada queda redundante en los campos, donde ha sido y sigue siendo fuerte este fenómeno, y la gente que emigra en forma incesante a las ciudades desplaza simplemente su redundancia en el ámbito geográfico: va a engrosar más allá de lo necesario la gama heterogénea de los servicios, en donde pugna también por emplearse una parte importante del incremento vegetativo de la fuerza de trabajo de las mismas ciudades. Trátase de una absorción espuria y no genuina de fuerza de trabajo, cuando ésta no queda francamente desocupada.

Este fenómeno caracteriza la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana. Su ritmo de desarrollo no ha sido capaz de responder a las exigencias perentorias de la expansión demográfica y es ingente el potencial humano que se desperdicia en una u otra forma en detrimento de la economía, la equidad distributiva y la convivencia social.

Las disparidades distributivas son seculares en la América Latina y el privilegio tiene hondas raíces históricas. En la fase de desarrollo hacia afuera, que precede a la gran depresión mundial, no tuvo solución este problema; antes bien, los mayores ingresos que el desarrollo trajo consigo - y que fueron cuantiosos en muchos países - concentráronse en las pocas manos que detentaban la tierra y la riqueza. Después,

en la fase de desarrollo que sigue hasta ahora, la difusión de sus efectos fue indudablemente mayor, si bien es cierto que aparecieron nuevas formas de concentración del ingreso. Han prosperado notoriamente quienes están más arriba en la pirámide social; como también se han ensanchado los estratos intermedios en las ciudades y elevado su nivel de vida, aunque menos de lo que pudo haber sido y muy atrás de sus crecientes aspiraciones de consumo. Pero los frutos del desarrollo apenas han llegado a las masas rezagadas en los estratos inferiores de ingreso. Es posible que la proporción de gente en estos estratos haya disminuido, aunque se carece de elementos para afirmarlo. De todos modos, sigue siendo considerable: cerca de 60 por ciento de toda la población latinoamericana se concentra aún en ellos, en campos y ciudades, si bien en proporciones variables según los países. Aunque haya disminuido la proporción de tales estratos se ha ensanchado la distancia entre ellos y los de más arriba.

Hay algo más que esto. El adelanto de las técnicas de comunicación de masas, difícil de concebir en aquellos tiempos pretéritos, está acarreado fenómenos nuevos de impredecible alcance. Esas grandes masas de campesinos latinoamericanos, analfabetas, inaccesibles antes al libro y al periódico, se abren ahora con notable celeridad a la radio y a la televisión, se aproximan cada vez más al complejo alucinante de la vida urbana. Alucinante primero, y de perturbadora frustración más tarde: la frustración de la marginalidad social en las ciudades.^{1/} No se trata sólo de aspiraciones de consumo. Hay algo social y políticamente más relevante. En esas masas rurales y urbanas se despierta la conciencia olvidada de su sentido humano y de su dignidad, de su patético relegamiento a formas de vida sobrepasadas hace mucho tiempo en la historia de los países desarrollados.

La integración social de las masas rezagadas en los estratos inferiores de ingreso tiene primordial importancia. Es un problema de equidad distributiva. Pero entendámonos bien. No es un simple asunto de medidas redistributivas. La distribución del ingreso es mala y no

^{1/} En el serio fenómeno de la marginalidad urbana, una parte importante tiene su origen en las mismas ciudades. Pero este fenómeno se ha agravado en forma considerable con el éxodo rural, constituido en alta proporción por personas que de algún modo estaban socialmente integradas en sus lugares de origen. Es clara la vinculación entre el incremento de la marginalidad y la incapacidad de las actividades urbanas para absorber productivamente el aumento de población.

cabe duda que podría mejorarse en cierta medida dentro del actual estado de cosas. Sin embargo, no habrá mejoramiento sustancial y persistente si no se acelera el ritmo de desarrollo.

Lo económico no contradice necesariamente a los social, pero cuando se crece poco, se distribuye mal casi siempre. La práctica de la equidad social requiere un fuerte ritmo de desarrollo, además del arte político de la distribución, de suyo muy delicado.

b) La estructura ocupacional y el desperdicio de potencial humano

Bien se sabe que la emigración de fuerza de trabajo del campo hacia las ciudades ha sido siempre un fenómeno espontáneo del desarrollo, cualquiera que fuere el sistema económico y social; y se sabe asimismo que a la industria, la construcción y la minería les corresponde un importante papel dinámico en la absorción productiva de la fuerza de trabajo que sale de los campos. No ha venido sucediendo así en la América Latina, al menos en los dos últimos decenios. Salvo en dos países - y por razones muy diferentes - esas actividades no han cumplido este papel dinámico.

Si todas esas actividades productoras de bienes fuera de la agricultura absorben menos gentes de la que debieran, y la población de los servicios crece en forma desproporcionada, ocurre fatalmente un grave desequilibrio: aumenta sobremanera la proporción de los que quieren consumir esos bienes sin producirlos, mientras disminuye en forma anormal la proporción de quienes los producen.

Las dimensiones de este fenómeno son realmente desconcertantes, y para tener una idea aproximada bastará observar en el capítulo IV el gráfico XXX, en el que se nota con toda claridad cómo la proporción de la fuerza de trabajo fuera de la agricultura que se ocupa en la industria, la construcción y la minería ^{2/} tiende a bajar persistentemente en lugar de subir, mientras sucede lo contrario en los servicios, donde ocurre esa absorción espuria de fuerza de trabajo redundante, además de la que carece de ocupación. Es esencial corregir esa deformación de la estructura ocupacional invirtiendo aquellas tendencias.

Esa simple corrección de la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo tendría consecuencias de la mayor importancia. Baste considerar que la realización de este objetivo, mediante un más fuerte

^{2/} De ahora en adelante para simplificar, se llamará a este grupo de actividades "grupo de la industria".

ritmo de acumulación de capital y el cumplimiento de otras exigencias, se traduciría en una tasa de crecimiento del producto global del 7 por ciento anual a fines del presente decenio, en vez de la del 5.2 por ciento verificada en los dos últimos, con lo cual el producto por habitante subiría de 2.5 por ciento medio anual a 3.9 por ciento. Sería necesario, sin embargo, un lapso muy extenso y una tasa mayor de crecimiento del producto global para la plena corrección del fenómeno de insuficiencia dinámica.

Es extraordinario el significado de esta proyección. Téngase en cuenta que el cálculo se hizo con fines demostrativos sobre el supuesto - que se deja después de lado - de que ni en la agricultura, ni en el grupo de la industria se elevaría la tasa de incremento del producto por persona que tuvieron en el pasado. Para lograr tan notables resultados, bastaría ocupar productivamente la gente redundante que se desplaza del campo.

La explicación de este hecho tan importante es conocida. Esta gente que así se desplaza tiene en la agricultura un producto medio por persona muy bajo o puramente nominal; y por sólo ocuparse en el grupo de la industria, donde el producto medio por persona es mucho más elevado, aumenta notablemente el término medio en toda la economía.

En esta ingente pérdida de ingresos que están sufriendo los países latinoamericanos, el problema no se circunscribe a la población redundante que sale de la agricultura y no se absorbe productivamente, sino que también abarca la que queda en ella misma. Tendrá que seguir eliminándose gente de allí a medida que aumenta el producto por hombre gracias al mejor aprovechamiento de la tierra y al progreso técnico. Y ello volverá más imperiosa la necesidad de dar fuerte impulso al desenvolvimiento del grupo de la industria.

Aquella idea, que aún persiste, de poner el acento en la agricultura dejando de lado la industria es insostenible a la luz de estas consideraciones. El grupo de la industria necesita crecer con mucha más intensidad que antes para cumplir, una de sus funciones dinámicas más importantes, además de suministrar los bienes manufacturados que requiere la aceleración del desarrollo y, en particular, el incremento de la productividad agrícola.

Dicho sea de paso, el éxodo de gente de la agricultura es inevitable si se ha de elevar el nivel de vida de sus masas. Pero no es inevitable la congestión impresionante en las grandes ciudades debida sobre todo a este desplazamiento humano. En éste como en otros aspectos, los países latinoamericanos sufren anticipadamente ciertos males del desarrollo, mucho antes de haber logrado sus ventajas. En este caso, tiene que vencer el mal de la excesiva concentración urbana. Tampoco es éste un mal que pueda corregirse en forma espontánea. Todo lo

contrario. Habrá que enfrentarlo con una decisión de que no han dado todavía pruebas categóricas nuestros países ni aun aquellos en que es más notoria la gravedad de este fenómeno.

c) La integración social y el mercado interno

Ha de comprenderse ahora el significado de la integración social de los estratos inferiores de ingresos en el proceso de desarrollo para lograr progresivamente sus ventajas. Como ya se dijo, en estos estratos inferiores se encuentra alrededor del 60 por ciento de la población latinoamericana. Víctima de la gran inequidad social con que está funcionando el sistema económico, la población de estos estratos inferiores consume escasamente en relación con su número, que se multiplica con celeridad. Se calcula en forma conjetural que no llega a sus manos ni el 20 por ciento del total de bienes manufacturados.

La integración de estos estratos inferiores es un apremiante imperativo social. Y también económico, porque permitirá abrir una nueva frontera a la industrialización latinoamericana. No se ofrece otra alternativa en la dinámica del desarrollo. La industria no puede seguir creciendo como había crecido antes gracias al simple impulso de la sustitución de importaciones. Ya se ha exprimido mucho el fruto para que siga saliendo el jugo abundante de los primeros tiempos. Hay que encontrar ahora otras soluciones, nuevos mercados. Existe un mercado potencial que apenas se aprovecha y es el de las masas rezagadas, pero sólo podrá abrirse con su integración social.

Nueva frontera para la expansión de la industria, pues la absorción en ella de la fuerza de trabajo redundante - junto con la elevación del ingreso de las masas rurales - va a crear una demanda considerable y persistente de los bienes que aquélla produce, y dará también gran vigor a la demanda de productos agrícolas, en gran parte contenida hoy por el bajo ingreso de aquellos estratos inferiores. Con ello, la agricultura y la industria reforzarán el estímulo de su demanda recíproca y se apoyarán mutuamente, propagando su expansión al resto de la economía.

Tal es el significado de la integración social de las masas rezagadas. Es tarea impostergable, pero esto no quiere decir que pueda cumplirse independientemente de otras. Suele argüirse con frecuencia que primero hay que realizar esa integración social interna y después la integración industrial en el plano latinoamericano. Grave error. La integración interna requiere la aceleración del desarrollo. Y para ello es esencial la integración de las industrias dinámicas en el plano latinoamericano, sin lo cual no será posible corregir la tendencia al estrangulamiento exterior que frena la expansión de la economía. Esto no supone desconocer la importancia de otras medidas que contribuyan a remediar ciertos desequilibrios regionales dentro de los mismos países.

d) Los adelantos científicos y tecnológicos y sus contradicciones

Compréndese, pues, la necesidad de acelerar el desarrollo. Tarea mucho más difícil que la que debieron afrontar en su evolución los países avanzados. Porque si bien los adelantos científicos y tecnológicos que allí han ocurrido - y siguen ocurriendo en forma espectacular - ofrecen a los países latinoamericanos dilatadas posibilidades de mejoramiento humano, se presentan con muy serias contradicciones que no se dieron en otros tiempos, al menos con parecida intensidad. Ese crecimiento extraordinario de la población, bien lo sabemos, es consecuencia notable de tales adelantos. Para hacerle frente se requiere una acumulación muy grande de capital, tanto por el número creciente de personas que hay que ocupar, como porque la tecnología elaborada en los grandes centros impone una densidad de capital cada vez mayor por persona ocupada. Agrávase este hecho por otra de las consecuencias de aquellos adelantos, que conspira pertinazmente contra la acumulación de capital. Los estratos superiores de ingreso de las sociedades latinoamericanas tienden a imitar las modalidades de existencia de sus congéneres de los países desarrollados; y gracias a los poderosísimos medios que ofrece cada vez más la técnica de comunicación de masas, esas formas de existencia pugnan por penetrar asimismo en los estratos de más abajo, atraídos incesantemente por la imagen de una sociedad de consumo inaccesible a la precariedad de sus ingresos.

Así pues, las contradicciones con que se manifiestan los adelantos científicos y tecnológicos tienden a crear una disparidad cada vez mayor entre el crecimiento de la población y la acumulación de capital. Además, esos adelantos influyen en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas, y contribuyen a generar aquella tendencia persistente al estrangulamiento exterior de la economía.

2. La aceleración del desarrollo y los factores que se oponen

a) El avance de las ideas en el campo internacional

Esas contradicciones que aparejan los adelantos científicos y tecnológicos sirven para explicar parcialmente la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana. Manifiéstanse en una serie de factores internos y externos que, en el contexto de la presente estructura económica y social, han contribuido seriamente a que el ritmo de desarrollo no sea lo que pudo haber sido. Sin embargo, en este informe se ha puesto el acento sobre los factores internos del desarrollo, cuya importancia fundamental no siempre reconocemos explícitamente cuando estos problemas se discuten en el plano internacional. Es indispensable restablecer el equilibrio, si bien no caben dudas de que lo que aquí se expresa acerca de ellos contribuirá - en buena hora - a avivar el fuego de la controversia.

En lo que atañe a los factores externos que comprimen el desarrollo y la forma de obrar sobre ellos, la controversia ya está dando sus frutos. Ideas que se tenían por inadmisibles hasta hace poco tiempo están filtrándose allí donde se las solía motejar de faltas de realismo, cuando no de flagrante irresponsabilidad. Esas ideas, que venían desenvolviéndose y sedimentándose en los países en desarrollo, y muy particularmente en la América Latina, llegaron a cristalizar en UNCTAD y ahora se acogen entre los muchos conceptos y recomendaciones importantes que contiene el Informe Pearson.^{3/} Gran mérito de sus autores el de convallarlas con su autoridad moral y su prestigio intelectual. Sólo que mientras tanto algunas de esas ideas se han ido superando por las exigencias de una realidad cada vez más complicada. Sin embargo, ello no menoscaba su gran significación. Como también la tiene - y en alto grado - el reciente informe sobre el segundo decenio del desarrollo de la comisión de expertos de las Naciones Unidas que presidió el profesor Tinbergen.^{4/} Fue éste uno de los pocos economistas eminentes del hemisferio norte que comprendió de tiempo atrás la índole de estos problemas y la necesidad de enfrentarlos con una estrategia bien concertada. Hombre de hondas convicciones, el profesor Tinbergen continuará sin duda alguna su perseverante esfuerzo de persuasión. Otro informe digno de mención es el redactado por el profesor Isaiah Frank,^{5/} quien ya había adoptado con anterioridad una actitud muy constructiva en estos asuntos. Y en fecha todavía más reciente se ha presentado al Gobierno de los Estados Unidos un informe ^{6/} que también defiende con vigor ciertas aspiraciones primordiales de los países en desarrollo, aun cuando infortunadamente no propone una meta para la cooperación financiera.

-
- ^{3/} Véase Partners in Development: Report by the Commission on International Development, Nueva York, Praeger Publishers, 1969.
- ^{4/} Véase Committee for Development Planning: Report on the Sixth Session, (5-15 enero de 1970). Documento de las Naciones Unidas E/4776, Consejo Económico y Social, 49o. período de sesiones, suplemento No. 7.
- ^{5/} Véase Committee for Economic Development, Assisting Development in Low-Income Countries: Priorities for U.S. Government Policy, septiembre de 1969.
- ^{6/} Se trata del que presentó al Presidente Nixon un grupo encabezado por el destacado banquero Rudolf Peterson: US Foreign Assistance in the 1970's, Washington, marzo 1970.

Así pues, son cada vez más los hombres de los países avanzados que están bregando por una cooperación internacional eficaz para el desarrollo del tercer mundo. No necesitamos convencerlos, porque ya están convencidos. Mas no debiera ser materia de complacencia el adelanto que se ha logrado en el plano intelectual. Habrá que seguir desplegando considerable energía para que la convicción de esos y otros hombres se comunique a quienes deben tomar las grandes decisiones políticas que exige la cooperación internacional. El camino está sembrado de muy serios obstáculos y, a mi juicio, será difícil - si no imposible - avanzar en él a menos que se dé franco apoyo a esos empeños.

No es simple cuestión de expresiones aprobatorias. Es indispensable que los países latinoamericanos manifiesten sin reticencias su determinación de transformar estructuras y actitudes y de seguir una recia disciplina de desarrollo con gran sentido social; y que traduzcan esta determinación en una estrategia de claros objetivos. Tal debiera ser la base firme sobre la que tendría que sustentarse la cooperación internacional.

Ha llegado el momento de abandonar la actitud tan frecuente de atribuir sólo a factores exteriores el ritmo insuficiente del desarrollo latinoamericano, como si no existieran factores internos muy importantes que lo obstaculizan. Es necesario reconocer plenamente nuestra responsabilidad. Si bien es cierto que la estrategia del desarrollo debiera ser asunto interno y privativo de nuestros países, no lo es menos que la política de cooperación internacional es asimismo asunto interno de los países avanzados: sólo por abstracción se habla de un plano internacional. El desarrollo exige en realidad una serie de medidas convergentes que han de tomar unos y otros países si es que todos reconocen que se trata de un problema común a todos ellos.

Ninguna prueba más convincente de la necesidad de esta acción convergente que la experiencia pasada. Al hacer su examen se ha tratado de extraer enseñanzas de esta experiencia, más que de deslindar responsabilidades. Tiene ello tanta importancia que se justifica adelantar aquí algunas reflexiones.

b) Cooperación financiera y política de desarrollo interno

La cooperación financiera internacional no ha cumplido el papel dinámico que cabía esperar, tanto por su cuantía insuficiente y sus condiciones inadecuadas, cuanto por fallas fundamentales de la política de desarrollo de los países latinoamericanos.

Debido a esta combinación de factores externos e internos, los recursos financieros del exterior no han servido para promover una más intensa movilización de recursos propios. Sin negar los efectos

directos que hayan podido tener la inversión de tales recursos, en ninguno de los países cuyas cifras ha sido posible examinar en este informe - y que representan casi el 90 por ciento del producto total de América Latina - ha aumentado notablemente el coeficiente de inversiones con recursos internos. Antes bien, ha ocurrido un descenso de este coeficiente en el conjunto de países y en algunos casos ese descenso ha sido impresionante. Pero el fenómeno también se debe a que no se han adoptado medidas internas para contrarrestar con eficacia la influencia desfavorable de esos y otros factores externos.

La carga de amortizaciones y reembolsos de capital ha sido muy pesada, y asimismo - aunque en menor grado - la carga de intereses. Calcúlase que, sólo en materia de recursos públicos internacionales, la carga total equivale al 19 por ciento anual del saldo de la deuda correspondiente. Por mucha que fuera su potencialidad, no hay economía que pueda resistir sin serias consecuencias una presión semejante. Y a ello se han sumado los efectos adversos del deterioro de la relación de precios del intercambio exterior que ha prevalecido en gran parte de estos dos últimos decenios. Estas salidas tan cuantiosas de recursos financieros han contribuido a reducir los recursos internos disponibles para la inversión. De todos estos aspectos - y de la inversión privada extranjera - se ocupa el informe en lugar pertinente.

Bástenos señalar aquí que, junto con sus aspectos favorables, la inversión privada extranjera apareja una serie de problemas que es necesario examinar con toda objetividad a fin de llegar a fórmulas de convivencia económica y política con el mundo desarrollado. Entre esos problemas no cabe ignorar las preocupaciones que despiertan en la América Latina ciertas formas de inversión extranjera que afectan negativamente el balance de pagos en algunos casos; así como la de otras que, antes que ayudar a corregir la inferioridad financiera y tecnológica de la iniciativa latinoamericana, contribuyen más bien a su indefinida continuación.

Es justo reconocer que la incidencia desfavorable de los hechos arriba mencionados sobre el coeficiente de inversiones con recursos internos pudo haber sido menor si se hubiera morigerado la tendencia continua y persistente hacia la expansión del consumo sobre todo en los estratos superiores e intermedios de ingresos.

En síntesis, para que los recursos financieros internacionales hubiesen cumplido el papel dinámico que de ellos se esperaba, habría sido necesario que se otorgaran con amplitud mucho mayor y en condiciones razonables; y se tomaran medidas internas para acrecentar progresivamente la inversión con recursos propios.

Conviene subrayar desde ahora la importancia decisiva que esto tiene. La América Latina no ha sabido resolver satisfactoriamente su problema de acumulación de capital. Si se ha de pasar en los próximos años a un ritmo satisfactorio de desarrollo, las inversiones con recursos propios tendrán que crecer con más celeridad que el consumo. Acumular una deuda exterior considerable sin impulsar con vigor la movilización de esos recursos, hasta que alcancen con el tiempo a satisfacer plenamente las exigencias de capitalización, acarrearía muy deplorables consecuencias.

Si la América Latina no cumple enérgicamente este esfuerzo, no podrá corregir la insuficiencia dinámica de su economía y los males de carácter social que le son inherentes. La cooperación exterior es importante, pero sólo como medio de complementar y estimular el esfuerzo interno y no para prescindir de realizarlo. No se concibe que pueda ser de otro modo. Por lo demás, sería contraproducente desde el punto de vista económico y políticamente inaceptable.

Es también muy importante el papel de los recursos financieros externos en la eliminación gradual del estrangulamiento exterior de la economía, papel que tampoco se ha cumplido. Por el contrario, la carga de servicios y amortizaciones tiende a agravar este fenómeno, pues ha subido en forma inquietante su proporción con respecto al poder de compra de las exportaciones y a la economía de divisas lograda con la sustitución de importaciones.

Por ésta y por otras razones, se impone una acción muy resuelta en materia de comercio exterior. Los grandes centros industriales han dejado a la deriva a los países latinoamericanos al igual que al resto de los países en desarrollo. No han hecho nada a fondo para contrarrestar los desfavorables efectos que su progreso técnico ha tenido directa e indirectamente sobre las exportaciones latinoamericanas. Antes bien, han erigido barreras, a veces muy serias. Pero tampoco aquí ha de atribuirse este acontecimiento solamente a factores externos, porque la América Latina pudo haber hecho mucho más de lo que hizo para corregir el estrangulamiento exterior.

Con frecuencia se han malogrado posibilidades de exportación debido a la incidencia negativa de algunas medidas, o por falta de una política perseverante de aliento. Más grave aún es el desperdicio del considerable potencial del comercio recíproco dentro de la América Latina. Las cifras de su expansión no son por cierto desdeñables, aun cuando no se han realizado sino en escasa medida acuerdos de integración industrial en aquellos bienes intermedios y de capital cuya demanda tiende a aumentar rápidamente con el curso del desarrollo.7/

7/ Es muy alentador que en el Acuerdo de Cartagena suscrito por los países andinos se atribuya especial importancia a medidas de esta naturaleza.

Los países latinoamericanos han dejado de hacer mucho de lo que debieron llevar a cabo en estos veinte años. Y los países desarrollados - y muy particularmente los Estados Unidos - no han hecho lo que pudo haberse esperado de ellos. Ha faltado una acción común concertada que - exenta de todo sentido de imposición o paternalismo - exprese una clara coincidencia en cuanto a alcanzar ciertos objetivos de desarrollo, a los medios para alcanzarlos y a las dimensiones de esos medios. Esa es la enseñanza terminante del pasado. No se podría llamar estrategia a las medidas inadecuadas y contradictorias que se han tomado en el plano internacional. Transferir mucho menos recursos que los necesarios y recuperarlos con apremio es francamente contradictorio; como lo es también estorbar las exportaciones con que han de pagarse los servicios y amortizaciones del capital y atender las grandes necesidades de importación que trae consigo el desarrollo.

Todo esto se ve ahora muy claro. Acaso antes no se veía. De ahí el valor de la experiencia cumplida. Hoy sería inexcusable dejar de aprovecharla para enfrentar el porvenir. Espero que este informe pueda contribuir a ello. No obedece a un simple prurito de dilucidación - importante de suyo -, sino sobre todo a la convicción de que los países latinoamericanos no podrían demorar por más tiempo su determinación de obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo con gran visión del futuro. Tienen que trazar su propia estrategia, definir sus comunes denominadores y sus formas de acción concertada, tanto en sus relaciones con los países desarrollados como en lo mucho y muy importante que pueden y deben hacer en las relaciones entre sí.

c) El tiempo no resolverá los problemas

Al igual que en otros aspectos de la aceleración del desarrollo, se imponen aquí grandes transformaciones de estructuras y actitudes. Son indispensables para que pueda penetrar el progreso técnico, aprovechar sus ventajas, superar sus contradicciones y contrarrestar sus consecuencias adversas. Y también para impulsar la movilidad social, tanto por lo que significa en sí misma, cuanto por ser también exigencia ineludible del progreso tecnológico. La movilidad social no es sólo asunto de educación general y adiestramiento técnico: es asunto fundamental de estructuras.

Considero que mi deber es hablar con gran franqueza en este informe. La América Latina necesita esas transformaciones - desde luego sin desconocer las que ya se han cumplido - y necesita asimismo una disciplina de desarrollo que se ha tenido pocas veces y, cuando se ha tenido, no ha sido frecuentemente por mucho tiempo.

Disciplina indispensable para entrar en otra fase del desarrollo, pues la presente ha venido debilitando su dinamismo. Se dispone de grandes fuerzas expansivas para hacerlo. Pero están contenidas: hay que abrirles paso resueltamente. Lo que se ha logrado gracias a ellas no podría ser motivo para continuar como hasta ahora. No cabe la complacencia en la América Latina. Suele haberla frente a notorias manifestaciones de adelanto. El impresionante crecimiento de las ciudades, su notable modernización, el desenvolvimiento y diversificación de sus industrias se toman a veces como pruebas irrefutables de un desarrollo alentador. Sin embargo, se olvida aquella incapacidad que han demostrado las actividades urbanas para absorber plena y productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, así como las tensiones sociales cada vez más fuertes que están provocando éste y otros hechos. Olvidase también que las ciudades no han irradiado su progreso hacia el campo, y que más bien ha sido éste el que ha penetrado en ellas. Ha penetrado con la gente que se desintegra de su constelación económica y social sin integrarse adecuadamente a la constelación de las ciudades. Antes bien, lleva a éstas su precaria existencia en los tremendos tugurios de las poblaciones marginales.

De esos adelantos urbanos debe esperarse una promesa por cumplir: la de elevar persistentemente el bienestar que sólo en parte se ha conseguido, y extenderlo a esas capas extensas de la población a las que todavía no ha llegado en medida ponderante.

Para que todo esto pueda corregirse, es indispensable acelerar el desarrollo. Este informe habrá alcanzado su propósito si convence de la necesidad y posibilidad de hacerlo. Convencimiento que hay que conseguir dentro y fuera de la América Latina.

En los países desarrollados no siempre se comprende esta exigencia de aceleración del desarrollo. En término medio, el ritmo ha sido de 5.2 por ciento anual en los dos últimos decenios, con grandes diferencias entre países. No podría calificarse tal cifra de modesta en sí misma, pues es parecida a la que los países desarrollados de iniciativa privada tuvieron en promedio en los últimos tiempos. Más aún, las tasas que han caracterizado su pasada evolución son generalmente inferiores a las de América Latina.

Por qué entonces esa impaciencia? Por qué pretender forzar el curso de los acontecimientos? Si los países ahora avanzados han requerido mucho tiempo para llegar donde están, por qué los países latinoamericanos no han de seguir la misma cadencia? Acaso el tiempo no podría resolver también sus problemas?

Preguntas como éstas surgen con frecuencia en reuniones internacionales y discusiones académicas, aunque en menor grado que antes. Espero que en este informe pueda encontrarse la contestación. Porque

es muy importante que se tenga plena conciencia allí - y muy particularmente en los Estados Unidos - del problema latinoamericano, problema que tendremos que resolver nosotros mismos en una u otra forma. Sólo que la forma es importante y puede tener considerable influencia en ella la política de cooperación internacional que se siga en los próximos decenios. La insuficiencia dinámica de la economía no podrá corregirse por el solo curso del tiempo. Y cuanto más tiempo se deje transcurrir, tanto más difícil será la solución y tanto mayor su costo social y político, o para decirlo en dos palabras: su costo humano.

3. Las alternativa del desarrollo y la cooperación internacional

a) El inmediatismo en el plano internacional

Los tiempos que corren no parecen muy propicios a esa política de cooperación internacional. El inmediatismo - deseo muy comprensible desde un punto de vista político de lograr resultados prontamente perceptibles - suele prevalecer en los países latinoamericanos sobre una política de largo aliento, y ha dominado también en la actitud de los países desarrollados hacia la cooperación internacional. Hay en esto algo más que la gravitación circunstancial de intereses, sean ellos económicos o políticos. Es cada vez más notorio que países que han logrado estupendos adelantos en su tecnología, no han sabido prevenir a tiempo los graves males que está trayendo consigo. Se confió demasiado en las fuerzas espontáneas de la economía, y no se tuvo una visión de largo alcance capaz de sobreponerse al juego de esas fuerzas en donde ellas no podrían ser eficaces. Pueden serlo en mucho, pero no en todo. Ello se está reconociendo ahora. Y se afirma cada vez más un concepto de previsión que antes no se tenía, o se tenía muy débilmente. Sin embargo, ese concepto no se extiende hacia los países en desarrollo, no se está cristalizando en una política de genuina cooperación internacional.

No fue un claro sentido de previsión lo que motivó ciertas actitudes favorables a los países en desarrollo durante la fase álgida de la guerra fría. Tratábase en gran parte de expedientes transitorios, que rara vez se inspiraban en una gran estrategia política en que el desarrollo económico y social fuera elemento fundamental y persistente.

Es indudable que ha habido manifestaciones de esa guerra fría en la América Latina. Pero sería grave error atribuirles el papel que han venido desempeñando los mismos acontecimientos, y el que seguirán teniendo de más en más si continúa el ritmo de desarrollo del pasado. No creo en forma alguna en un determinismo incoercible de los acontecimientos, porque esta parte del mundo dispone de un apreciable

potencial de desarrollo. Potencial en hombres y en recursos. Hay un caudal considerable de impulsos creadores que se manifiestan en muy diversas formas. Tiene la América Latina una gran vitalidad. Pero esos impulsos están contenidos, limitados en su fuerza expansiva en el campo de la economía.

He aquí el gran problema y la gran incógnita latinoamericana. El problema de abrir paso a esas fuerzas mediante transformaciones de estructuras y actitudes, y de obrar consciente y deliberadamente sobre ellas. Y la incógnita de si se sabrá hacerlo a tiempo, y si será posible contar oportunamente con una vigorosa y esclarecida política de cooperación internacional.

b) Dos métodos de desarrollo

Pasar de un ritmo de desarrollo relativamente bajo y con escaso sentido social a un ritmo que corrija la insuficiencia dinámica de la economía con gran sentido social exige un esfuerzo considerable, una verdadera disciplina del desarrollo. Esto es inescapable. Si se opusieran poderosos obstáculos a una disciplina consciente y deliberada terminará por imponerse en una forma u otra la compulsión del desarrollo. Porque la frustración no es una alternativa: la frustración de dejar las cosas como van o la frustración del populismo. Mérito de éste ha sido el haber puesto al descubierto grandes males sociales y haber promovido legítimas aspiraciones de integración social de las masas populares. Sin embargo, carente de fuertes convicciones, sin un sistema de ideas bien articulado, el populismo acude a la fuente inagotable de emociones para exaltar figuras carismáticas. Evade los problemas difíciles y sobrepone el inmediatismo redistributivo a la necesidad de transformaciones, a las soluciones de fondo que exige el desarrollo.

Por lo tanto, el populismo no podría ser una alternativa a la disciplina del desarrollo. Esta disciplina es esencial para cumplir el considerable esfuerzo que requiere la acumulación de capital a fin de corregir la insuficiencia dinámica de la economía. No es concebible - y mucho menos deseable - que ello se realice principalmente con capital extranjero. Tendrá que hacerse un gran esfuerzo interno, esfuerzo imperativo, ineludible. Podrá cumplirse sin recurrir a formas compulsivas?

La respuesta no sólo depende del arte político del desarrollo, de esa aptitud para encarar los problemas de fondo y combinar lo inmediato con soluciones de largo alcance. Depende también de la cooperación internacional. En una estrategia de aceleración del desarrollo hay una fase inicial difícil pero decisiva: preparar la economía para que ese proceso de acumulación de capital se pueda cumplir sin excesivas tensiones. Se necesita una aportación masiva de recursos

financieros del exterior a fin de impulsar una rápida expansión de la economía, mediante el aprovechamiento de recursos ociosos o mal empleados y otras medidas convergentes de orden interno. Demás está decirlo: cuando la economía se expande así, es menos difícil la acumulación de capital sin sacrificar el consumo más allá de ciertos límites.

Tal es el papel dinámico inicial de la cooperación financiera internacional: impulsar la acumulación de capital interno. Para ello, sus condiciones tendrían que ser muy diferentes de las del pasado.

No quisiera en forma alguna aparecer aquí con argumentos que menoscaben la seriedad de este informe. Pero no sabría ocultar la preocupación que avanza en la América Latina y en aquellos hombres esclarecidos del hemisferio norte acerca del giro que ha tomado esta cooperación. He reflexionado mucho sobre este asunto y he discutido acerca de él con quienes encaran los hechos con imparcial objetividad. En estas discusiones surge en forma invariable la pregunta de si los países latinoamericanos podrán sustraerse a formas compulsivas de acumulación de capital en caso de no aumentar sustancialmente y en condiciones adecuadas la aportación de recursos financieros externos.

La experiencia socialista se ha seguido siempre con gran interés en la América Latina, si bien en los últimos tiempos este interés se ha extendido también a países de iniciativa privada que han alcanzado ritmos muy elevados de desarrollo, especialmente el Japón. Acaso lo más importante de esa experiencia haya sido la forma de acumulación de capital. Bien se sabe que Marx había previsto otro proceso de cambio radical del sistema. El cambio se operaría inevitablemente por el determinismo de la evolución capitalista, cuando se hubiese acumulado una gran cantidad de capital y concentrado el aparato productivo en pocas manos. En las experiencias socialistas concretas no ha existido precisamente esa gran acumulación previa y fue necesario realizarla con un considerable costo social y político. El socialismo ha sido en realidad un método de desarrollo más que de transformación de una economía avanzada.

Desde luego, el agravamiento que ha venido ocurriendo en los males de la economía latinoamericana ofrece ambiente favorable a ideologías que preconizan un cambio radical del sistema. Pero, independientemente de esas ideologías, el curso de los acontecimientos podría llevar al método socialista de desarrollo, aun cuando no fuera tal el designio de quienes se hubieran propuesto dar validez dinámica al sistema económico.

c) Los supuestos políticos subyacentes

Conviene hablar sin ambages acerca de este punto de tanta trascendencia. Si no se lograra en medida suficiente y en tiempo oportuno la aportación de recursos financieros externos, sería inevitable acentuar la compresión del consumo para acelerar la tasa de desarrollo. Parecería existir la posibilidad de hacerlo. Los países latinoamericanos no están realizando el esfuerzo de ahorro que sería posible en virtud de su ingreso medio por habitante. Y la distribución de este ingreso es tal, que la compresión del consumo de los estratos superiores podría permitir un aumento apreciable del coeficiente de inversiones. Desde el punto de vista estadístico, el problema es muy simple, pero muy difícil en la realidad. La estructura del poder es sin duda un gran obstáculo, aunque no insuperable, pues se concibe la evolución política que pudiera transformarla. Aun en este caso cabría preguntarse si sería posible comprimir drásticamente el consumo de los estratos de altos ingresos más allá de ciertos límites sin provocar grandes resistencias, sin una oposición encubierta o manifiesta, sin el debilitamiento de los incentivos para invertir y una evasión de capitales al exterior mucho mayor que la que ahora ocurre.

Si así fuere, si se trastornara en esa forma el funcionamiento de la economía, los hechos podrían llevar al Estado a tomar en sus manos las fuentes mismas del ingreso de aquellos estratos superiores mediante un proceso de socialización - al menos de las grandes empresas - aunque no intervinieran en ello consideraciones ideológicas. Las ideologías vendrían después a justificar los hechos y a reforzar su significación.

Aquí llegamos al fondo del asunto. No quisiera recurrir a los argumentos consabidos acerca de la gestión económica del Estado. Es otro el aspecto que me interesa destacar. Que quienes hubieran tomado el poder político tengan clara conciencia de la necesidad de manejar eficazmente esas empresas para consolidarlo, no significa necesariamente que pudieran hacerlo en el juego corriente de la política partidaria. La presión de los intereses electorales ha sido siempre un elemento que en la América Latina ha perjudicado el buen funcionamiento del aparato estatal. Más aún, en algunos países en que la gestión de las empresas públicas se hacía con razonable eficacia, la insuficiencia dinámica de la economía ha llevado al Estado a ampliar innecesariamente los cuadros de personal en detrimento de esa eficiencia.

Todo ello plantea un interrogante de decisiva importancia, a saber: si la determinación de asegurar el éxito de este experimento puede ser compatible con la contienda periódica de los partidos, con su continua y trastornadora preocupación - que no es ciertamente inevitable - de favorecer su posición mediante el otorgamiento

de ventajas inmediatas que suelen conspirar contra las soluciones de fondo. De no corregirse a tiempo ese y otros defectos - por mucho que fuera lamentable -, nadie podría extrañarse de que los imperativos de la realidad económica pudieran imponer por su lógica interna formas de organización política que, al mismo tiempo que tiendan a dar continuidad a los grupos en el poder, les otorgaran una latitud de acción que de otro modo no tendrían.

Estas consideraciones no sólo atañen a la gestión económica. Cualquier sistema que no corrija la insuficiencia dinámica de la economía y no promueva una más equitativa distribución del ingreso habrá perdido irremisiblemente su justificación de prolongarse. Corregirla exige un esfuerzo considerable de gastos e inversiones económicas y sociales. Sería aventurado entrar en conjeturas acerca de si la capacidad de ahorro que malogran los estratos de altos ingresos sería o no suficiente para responder a todo ello. No sorprendería tener que descender a otros estratos de ingresos en que - por grande que fuera el poder y la legitimidad moral de los nuevos grupos dirigentes - pudiera encontrarse un serio obstáculo en la necesidad muy comprensible de dar satisfacción a insistentes aspiraciones de consumo inmediato, antes que la acumulación de capital.

No cabría pensarse, desde luego, en postergar de nuevo a las poblaciones rurales de tan precaria existencia, ni a las masas rezagadas que no han podido integrarse en el desarrollo urbano. Habría, pues, que llegar a los estratos intermedios de la sociedad. Propensos como son al contagio de nuevas formas de consumo, sería muy difícil frenar sus aspiraciones y mucho más aún si llegara a ser necesario afectar sus pautas presentes de consumo.

Por donde se plantea el mismo interrogante que se había formulado antes. Es concebible afectar el consumo de los estratos intermedios sin llegar a formas compulsivas? Sería posible hacerlo con persistencia en el juego ordinario de los partidos políticos?

En el examen objetivo de estos aspectos se impone hacer explícitos con gran claridad los supuestos políticos subyacentes, sobre todo cuando se atribuye suprema importancia al afianzamiento progresivo de ciertos valores y objetivos que - no obstante retrocesos y claudicaciones en la evolución política - siguen proyectando una imagen ideal en el largo camino que queda aún para alcanzarlos en la América Latina.

Aquí es donde la cooperación internacional puede desempeñar un papel muy significativo: contribuir a que la fase inicial de transición hacia un ritmo más elevado de desarrollo sea menos dura y no obligue a sacrificar convicciones políticas que se tenían por irrenunciables. Fase de inevitable transición, así se transforme el sistema económico y social, o se le cambie radicalmente, sea por designio o por obra de de los mismos acontecimientos.

d) Imposiciones de la realidad

Como quiera que fuere, cualquiera que sea el sistema, no tendrá la virtud de escapar a ciertas imposiciones de la realidad. Y la realidad del comercio exterior es una de ellas. La tendencia al desequilibrio podría acaso atenuarse, pero no corregirse del todo si no se modifica progresivamente la estructura que frena las exportaciones. Aun en economías socialistas de dimensiones cósmicas, como la Unión Soviética, no se ha podido prescindir del intercambio; al contrario, se busca empeñosamente expandirlo.

Más intenso todavía es el esfuerzo que tienen que desplegar países socialistas menores, como los de Europa Oriental, no sólo en el intercambio con aquel país, sino también con el resto del mundo y muy especialmente con los países capitalistas desarrollados.

En lo que atañe a la América Latina, el costo de sustitución de importaciones tiene que gravitar con gran peso en el cálculo económico, en la exigencia de racionalidad, independientemente del sistema económico y social. Y la necesidad de desenvolver exportaciones industriales, además de las primarias, tiene que plantearse de todos modos; así como la de promover la integración de industrias básicas en el marco de arreglos regionales o subregionales.

La necesidad de la competencia se presenta asimismo en cualquier caso. No sería indispensable si un país se conformara a seguir empleando ineficientemente sus recursos, según sucede ahora en general en la América Latina. Cómo se conseguiría entonces elevar rápidamente la productividad y el nivel de vida de las masas? Hay momentos iniciales en que el entusiasmo en la construcción de un orden nuevo podría constituir poderoso acicate para producir mejor que antes. Pero después se impone la necesidad de introducir la competencia, el estímulo que ella provoca y los incentivos económicos que la acompañan. Eso es lo que está ocurriendo ahora en los países socialistas. La competencia socialista en un régimen de mercado que, a pesar de sus limitaciones, está llamado a desempeñar un papel importante, tanto desde el punto de vista del consumidor como de la eficacia de la empresa. No creo que la competencia socialista sea un retorno hacia el capitalismo, sino la búsqueda empeñosa de nuevas modalidades compatibles con la propiedad colectiva de los medios de producción. 8/

8/ No pretendo que esta tesis acerca del papel de los incentivos sea compartida por todos, Y permítaseme una referencia anecdótica. Cuando el Comandante Guevara presidía la delegación de Cuba a la Asamblea General de las Naciones Unidas, tuvo la gentileza de

(cont...)

e) Desarrollo y desarrollismo

Todos éstos son asuntos que no podrían eludirse en estos momentos. Porque la América Latina tiene que encontrar nuevos caminos sin la carga del pasado, sin preconceptos ideológicos. La insuficiencia dinámica no es un fenómeno episódico, sino la expresión de la crisis profunda de la fase de desarrollo que comienza en la gran depresión mundial de los años treinta. Esta fase ha cumplido hace tiempo su papel y está provocando crisis - una crisis notoria -, sobre todo en hombres de nuevas generaciones que se asoman por primera vez a la economía y a las ciencias sociales. Es la crisis del "desarrollismo". Como todas estas expresiones que brotan en la confrontación ideológica es confuso el significado del concepto. Acaso se refiere a la actitud de quienes no creen sean necesarias grandes transformaciones para acelerar el curso presente del desarrollo, y confían en que las disparidades sociales se irán desvaneciendo por la propia dinámica del desarrollo. Lo esencial es desarrollarse; se verá después lo que se hace! Estas actitudes hieren la conciencia de esos hombres jóvenes y de otros que hace tiempo han dejado de serlo.

Todo esto y más que esto. Sin negar el valor de la tecnología en la liberación del hombre de la carga milenaria de pesados trabajos, preocupales en extremo la subordinación humana a la tecnología. Suele además prevalecer en ellos la noción de un esfuerzo genuinamente nacional incompatible con formas pretéritas o nuevas formas de dependencia, así sea en la economía como en la vida intelectual y en la elaboración de la cultura. Quisieran abarcar globalmente los problemas

g/ (cont...)

visitarme en mi despacho en Nueva York, pocos meses antes de su alejamiento definitivo de ese país. Nos habíamos conocido en 1961 en la Conferencia de Punta del Este y forjado cordiales relaciones en Ginebra en la Primera Conferencia de UNCTAD de 1964. En los momentos en que se celebraba esa entrevista se hablaba mucho de Liebermann en la Unión Soviética y del régimen de precios de mercado e incentivos que él preconizaba. Como yo le preguntara su opinión, el Comandante Guevara, que sabía discurrir con seriedad y pensar con cuidado sus palabras, me subrayó enardecido el sacrificio que había representado la revolución cubana e impugnó por ello mismo la tesis de Liebermann, que consideraba contraria a la esencia del socialismo y a su designio de cambiar a fondo los móviles de la acción humana.

del hombre y la sociedad; y sin desconocer la importancia de lo económico, no ven en ello un fin en sí mismo, sino un medio - uno de los medios - para alcanzar la plenitud de vida, para aproximarse a lo inaccesible, que es la excelencia humana.

Es una crisis saludable, que lleva a replantear el problema, a examinar nuevamente sus términos, a discurrir hacia dónde van las sociedades latinoamericanas y hacia dónde se quisiera que fuesen. Es indispensable hacerlo a fin de actuar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas de una realidad multiforme. No es tarea fácil. No se concibe ya la facilidad del privilegio y la improvisación. Acaso buscan las nuevas generaciones la facilidad de las soluciones pretéritas? O reconocen plenamente el imperio del cálculo y la racionalidad frente a los incesantes adelantos de la ciencia y la tecnología? Explotar esos adelantos para mejorar la suerte del hombre latinoamericano y también para lograr designios que van más allá del sistema económico. Los impulsos emotivos se sobreponen con frecuencia al cálculo. La emoción ha generado grandes movimientos colectivos y llevado a los hombres a cumplir hazañas memorables. Pero sin racionalidad tampoco se habría llegado lejos. La racionalidad se impone en todo caso, ya se quiera transformar el sistema para darle validez dinámica o se pretenda sustituirlo por otro. Se necesita de todos modos en esta gran aventura humana del desarrollo.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES PARA LA ACCION

En este informe se ha tratado de examinar la gran tarea de transformación y desarrollo que tiene que enfrentar la América Latina para corregir la insuficiencia dinámica de su economía y promover la equidad social. Se ha puesto el acento en lo mucho que hay que hacer. Pero no se desconoce lo que se está haciendo en nuestros países. Se están realizando importantes mudanzas en la tenencia del suelo y es notoria en algunos de ellos la preocupación redistributiva. También se están cumpliendo notables esfuerzos de expansión de las exportaciones. Y se ha demostrado que es posible llegar a mantener tasas relativamente elevadas de desarrollo, aunque no tanto aún como para absorber satisfactoriamente la fuerza de trabajo redundante.

Este es el gran problema. Se lo comprende mejor ahora. Volviendo la vista hacia atrás compruébase cómo se va adquiriendo plena conciencia de su significado y de sus graves consecuencias - ya manifiestas en buena parte - si se deja seguir el curso de los acontecimientos. Más aún, la aptitud para obrar sobre éstos es ahora mucho mayor que antes.

Pero todavía no se ha penetrado en profundidad en el campo político, en donde esa conciencia de los problemas se ve frecuentemente oscurecida por ciertas confusiones ideológicas o la gravitación de concepciones pretéritas que no responden a la realidad latinoamericana. Se impone un avance decisivo en el arte político del desarrollo, que no es ciertamente fácil, ni tampoco un ejercicio abstracto. Como que todo esto significa en verdad una gran aventura que requiere movilizar intensamente a las sociedades de América Latina.

Ni tampoco se ha irradiado esa conciencia latinoamericana al campo internacional en donde también tienen que tomarse decisiones políticas convergentes. No podría demorarse más la formulación de las grandes líneas de una estrategia de desarrollo y de cooperación internacional. Estas páginas se han propuesto colaborar en esta tarea inaplazable. Preséntanse a continuación las principales conclusiones que pudieran orientar la acción práctica.

I

La insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana
y sus efectos sociales y políticos

1. Hay fuerzas expansivas considerables en la economía latinoamericana, pero se encuentran frenadas por una constelación desfavorable de factores internos y externos. Se impone abrirles paso para que el ritmo de desarrollo se acelere, a fin de corregir progresivamente la insuficiencia dinámica de la economía.

2. La más grave manifestación de esta insuficiencia es el continuo crecimiento de la fuerza de trabajo redundante. Existe una fuerte redundancia en los campos; y la población que de allí se traslada a las ciudades lleva consigo en gran parte su propia redundancia, pues al no poderse absorber productivamente en el grupo de la industria - industria, construcción y minería -, se dirige a una vasta gama de servicios urbanos de muy bajos ingresos o queda desocupada en donde no se la necesita más allá de ciertos límites. Hay en esto un ingente desperdicio de potencial humano, aun en relación con la técnica productiva prevaleciente. El mejoramiento indispensable de la técnica aumentará la productividad por persona ocupada, agravando la redundancia, a menos que se acelere vigorosamente el ritmo de desarrollo de toda la economía. Absorción de redundancia, progreso técnico y aceleración del ritmo de desarrollo son, pues, objetivos inseparables.

3. La incapacidad del sistema económico - tal cual funciona actualmente - para absorber con satisfactoria productividad la fuerza de trabajo redundante, contribuye a que el crecimiento del ingreso latinoamericano haya alcanzado en muy escasa medida a los estratos de ingresos inferiores. En vez de estrecharse, ha venido dilatándose la distancia que los separa de los estratos medios y sobre todo de los superiores. Esto es muy grave, pues esos estratos inferiores abarcarían el 60 por ciento de la población latinoamericana y sólo participan en el 22.5 por ciento del consumo.

Por otra parte, se han ensanchado los estratos medios urbanos y se ha elevado su nivel de vida, aunque muy por debajo de sus crecientes aspiraciones de bienestar.

4. Debido a esa absorción espuria y no genuina de fuerza de trabajo en los servicios, además de la que queda desocupada, ha crecido menos de lo que debiera el empleo en la producción de bienes. Se da así un serio desequilibrio, pues se producen menos bienes de los que se necesitan para responder a las exigencias del consumo.

Tal es el trasfondo de la tensión social de las ciudades y la brega incesante para distribuir lo que no alcanza. A pesar de su precario nivel de vida, las masas rurales no participan sino esporádicamente en esta brega redistributiva. Pero hay síntomas claros de una mudanza de actitudes, que tiende a extender esas tensiones a todo el ámbito social.

5. Con diferencias entre países, la integración social de las masas rezagadas es un problema cimental de la América Latina. No es sólo un imperativo social y político. Es también un imperativo económico. Porque la elevación progresiva de su poder de consumo abrirá una nueva frontera a la industrialización, una nueva frontera que ensanche el mercado interno.

6. Es muy vasto este mercado potencial, tanto para la industria como para la agricultura. Si se mejora con celeridad el ingreso de los estratos inferiores - mediante la progresiva absorción de la fuerza de trabajo redundante y el aumento de su productividad - crecerá notablemente la demanda interna, cuya deficiencia, además de ser uno de los factores principales del lento crecimiento de la producción agropecuaria, entorpece el avance de la industrialización, a medida que se debilita el impulso resultante de la sustitución de importaciones.

II

Las transformaciones estructurales y el ritmo de desarrollo para el presente decenio

7. Pero la dinámica de la producción agrícola e industrial y - en un sentido más lato - del mismo desarrollo, requieren también transformar la estructura económica y social. Son bien conocidas las fallas de los sistemas de tenencia y uso de la tierra. También van siendo cada vez más evidentes las de una industrialización fragmentada - salvo muy contadas excepciones - en microcosmos desvinculados entre sí y a altamente protegidos.

Tienen que transformarse la estructura de la industria y concomitantemente la del comercio exterior. Trátase de transformaciones indispensables para abrir paso al progreso técnico, contribuir a la equidad distributiva y promover la movilidad social.

8. El mejor aprovechamiento de la tierra y el progreso técnico tenderá a acentuar la redundancia en los campos y la necesidad de transferir fuerza de trabajo de la agricultura a otras actividades. Es un fenómeno universal al que no escapa ni podría escapar la América Latina.

Lo grave es que la emigración de los campos va acompañada de una concentración excesiva de la población en unas pocas ciudades, provocando muy serios problemas.

La incapacidad de absorción productiva de esa fuerza de trabajo en las ciudades agudiza el inquietante problema de la marginalidad urbana, expresión notoria de la redundancia de mano de obra. En el conjunto de la América Latina, la proporción de la fuerza no agrícola ocupada en el grupo de la industria ha venido descendiendo en los dos últimos decenios en vez de ascender. En 1950 era de 35 por ciento y hoy se estima en alrededor de 30 por ciento. Esto indica un serio retroceso que sólo podrá corregirse acelerando el ritmo de desarrollo. Únicamente en dos países la proporción mencionada llega al 40 por ciento. Esa proporción debiera constituir una meta razonable en el trayecto del desarrollo latinoamericano. No hay solución para la insuficiencia dinámica, sin un impulso extraordinario a la industrialización de nuestros países.

9. Para lograr ese objetivo será necesario desplegar un esfuerzo sostenido y vigoroso en el próximo decenio. Estímase que en el conjunto de América Latina, habida cuenta de las conocidas diferencias entre países, sería necesario llegar en un término de 10 años a un ritmo global de desarrollo del 8 por ciento, para evitar primero que se agrave esa deformación en la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo, y en seguida para corregirla gradualmente.

En los dos últimos decenios, el ritmo de desarrollo ha sido de 5,2 por ciento medio anual. Para apreciar mejor el esfuerzo que entraña llegar al 8 por ciento, adviértase que ello significa prácticamente pasar de una tasa de crecimiento del producto por habitante del 2,3 por ciento entre 1950 y 1965 a 3,6 por ciento de promedio anual en el próximo decenio, y al 5 por ciento en el siguiente. Esto implicaría elevar el producto por habitante de alrededor de 400 dólares (a precios de 1960) a 900 dólares en los próximos 20 años para el conjunto de la América Latina.

10. Al presentar esta meta cuantitativa del desarrollo sólo se intenta ofrecer una idea de las dimensiones del problema, de sus exigencias y de sus posibles resultados. No se trata de formular una estrategia global para el conjunto de la América Latina. La estrategia tiene que ser nacional y responder a las estructuras de los países, a su grado de desarrollo y a la peculiaridad de sus problemas. Sin embargo, la meta sirve para ofrecer una idea del esfuerzo interno requerido y permitir a la vez una primera aproximación de los requerimientos de la cooperación internacional.

III

La convergencia del esfuerzo interno y la cooperación internacional complementaria

11. Tal ritmo de desarrollo exige un considerable esfuerzo de acumulación de capital. El coeficiente de inversiones, que es de 18.3 por ciento, debiera elevarse aproximadamente hasta 26.5 por ciento a fines del primer decenio y mantenerse durante el segundo.

Este esfuerzo de inversión tiene que ser cumplido principalmente con ahorro nacional. Los recursos financieros internacionales no podrán sustituirlo, sino que deben contribuir a estimularlo, sobre todo en los primeros tiempos. La América Latina debiera aspirar a que su ahorro interno llegue al nivel necesario para que no se requieran indefinidamente aquellos recursos del exterior.

12. Este papel impulsor de los recursos financieros del exterior no se ha cumplido en los últimos decenios, tanto por serias deficiencias en la cooperación financiera internacional como por la debilidad de las medidas de desarrollo interno de los países latinoamericanos.

La cuantía de los recursos financieros transferidos ha sido insuficiente y muy exagerado el peso de las remesas que exige. En el caso de los recursos públicos, se estima que la carga financiera de amortización e intereses significa ya por año cerca del 19 por ciento de la deuda vigente. Estas remesas tan pesadas han contribuido a disminuir el coeficiente de recursos internos de inversión y han excedido en los últimos años el ingreso bruto de recursos financieros del exterior, y, junto con el deterioro de la relación de precios del intercambio, han influido muy desfavorablemente sobre la movilización de recursos internos e inversión. La aceleración del ritmo de desarrollo de América Latina exige modificar sustancialmente esta situación.

13. Se necesitan medidas convergentes de carácter internacional e interno para modificar el curso de estos hechos. Las Naciones Unidas han recomendado que los países industriales contribuyan en el equivalente del 1 por ciento de su producto bruto a transferir recursos financieros de los países en desarrollo, proporción en que los recursos públicos llegarían a 0.7 por ciento. El Informe Pearson apoya resueltamente esta última recomendación y propone que se llegue gradualmente a ese porcentaje en 1975. Si se llegara al 1 por ciento - incluyendo la contribución del capital privado - y se mantuviera, por lo menos, la participación más baja que ha tenido la América Latina en la captación de este tipo de recursos, se lograrían los recursos financieros necesarios para apoyar la acumulación nacional del capital, siempre que se alivie la carga de recursos financieros y no sobrevengan fuertes deterioros en la relación de precios del intercambio.

Para lograr esta meta sería conveniente que los países desarrollados se comprometan a dedicar a dichas transferencias financieras una proporción cada vez mayor de los recursos monetarios adicionales que obtienen del Fondo Monetario Internacional (derechos especiales de giro).

Además, es indispensable que esta cooperación sea continuada y se traduzca en compromisos de financiamiento de planes de desarrollo. Cooperación continua y flexible para adaptarse tanto a las necesidades del desarrollo como a las contingencias que en él puedan presentarse.

Por otro lado, esto significa una gran responsabilidad para la América Latina: la de mejorar progresivamente su capacidad de ahorro a fin de llegar a bastarse a sí misma sin medidas extraordinarias de cooperación, lo cual entraña también hacer un esfuerzo - hasta ahora en gran parte inusitado - para generar exportaciones que le permitan hacer frente sin grandes tensiones a los servicios de su endeudamiento exterior, además de sus necesidades crecientes de importación.

En todo ello, la colaboración de las entidades financieras internacionales - especialmente el BID - es de fundamental importancia. Y es de esperar que los países desarrollados apoyen sus esfuerzos de captación de recursos en los mercados internacionales de capital, eliminando las restricciones que subsisten todavía.

Todo esto contribuirá a abrir paso a una etapa en que los países latinoamericanos - unos antes y otros después - podrán acceder directa y libremente a esos mercados de capital para obtener recursos financieros.

14. Se reconoce cada vez más que esta política de cooperación internacional no podría estar inspirada en consideraciones ocasionales de orden político o comercial, sino en una visión de largo alcance de las relaciones de los países latinoamericanos con los países desarrollados, y muy particularmente con los Estados Unidos, en que se procure encontrar coincidencia de intereses en puntos fundamentales de índole económica y política.

15. Es de importancia primordial que esta cooperación financiera externa vaya acompañada de medidas muy firmes y persistentes por parte de los países latinoamericanos para aumentar el coeficiente de ahorro nacional. Sin ello sería prácticamente imposible acelerar su ritmo de desarrollo. Habría que comprimir el consumo o el incremento de consumo de los estratos que tienen real capacidad de ahorro, sobre todo al elevarse el ritmo de ingreso.

A pesar de este esfuerzo de ahorro hacia el final del decenio el consumo medio de la población habrá aumentado con mucha más intensidad que en los decenios anteriores, especialmente en los estratos inferiores de ingreso.

16. Para aumentar el ahorro nacional es ineludible una firme disciplina de desarrollo durante el difícil período de transición hacia una tasa de 8 por ciento en el crecimiento del producto. Se necesitarán en este período no sólo las transformaciones estructurales que abran paso a las fuerzas expansivas de la economía, sino también medidas extraordinarias que proporcionen los recursos indispensables, esto es, que favorezcan la inversión y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos límites.

IV

El papel del comercio exterior: nuevo ritmo y transformaciones estructurales de su composición

17. Durante el período de transición el comercio exterior deberá cumplir una función de gran importancia: evitar que el estrangulamiento externo frustre los esfuerzos internos de desarrollo. En ese período, las importaciones tenderán a crecer con mayor intensidad que el producto. Esto no será posible sin un fuerte crecimiento de las exportaciones y otros recursos provenientes del exterior. No sería prudente suponer que las exportaciones actuales - en que tienen una gran ponderación los productos primarios - crezcan en el próximo decenio a una tasa muy superior a la del pasado.

En consecuencia, habrá que dar gran impulso a nuevas exportaciones, tanto de productos primarios como de manufacturas. Por grande que sea el éxito de las medidas de promoción de exportaciones, será indispensable realizar un esfuerzo extraordinario de sustitución de importaciones, principalmente en los bienes intermedios y en los de capital, bienes éstos en que la demanda crecerá con mucha intensidad. Trátase en general de bienes que exigen compleja tecnología y grandes inversiones y requieren especialización y amplios mercados. Por ello, para ser económica, su sustitución debería hacerse en el marco del mercado regional o en mercados subregionales articulados al primero.

18. Así pues, los acuerdos de integración en las industrias productoras de estos bienes resultan indispensables. Lamentablemente, hasta ahora no ha habido ningún acuerdo realmente importante de este tipo en la ALALC.

El Pacto Andino se propone llevar a cabo tal tipo de integración, lo cual es bien alentador. El conjunto de países que lo forman constituye un amplio espacio económico, comparable al de los países de gran mercado en la América Latina. Esto les permitirá avanzar racionalmente en el proceso sustitutivo en renglones importantes. Pero en otros será indispensable hacerlo en el ámbito mucho más dilatado de la ALALC. Se tiene clara conciencia de que esta articulación regional de los mercados subregionales es de gran importancia para no deslizarse hacia nuevas formas de fraccionamiento de la economía latinoamericana.

También es necesario que se articule al conjunto de América Latina el Mercado Común Centroamericano, cuyo éxito positivo podría comprometerse por lamentables acontecimientos recientes.

19. Todo esto plantea el problema de los países que, por la dimensión de sus mercados o por motivos circunstanciales, se encuentran a la zaga en las ventajas del intercambio recíproco. Es esencial que los países latinoamericanos más industrializados tomen resueltamente la responsabilidad de cooperar en el desarrollo y la industrialización de los otros. Hay razones de franca conveniencia económica en hacerlo, así como trascendentales razones de solidaridad política y social.

20. El esfuerzo sustitutivo sobre estas nuevas bases y la promoción de exportaciones - principalmente industriales - son asunto de importancia primordial.

Si los gobiernos latinoamericanos se ponen de acuerdo en seguir una política de esta naturaleza, tendrá gran significación la acción conjugada de las instituciones de crédito internacional en el financiamiento de empresas multinacionales latinoamericanas.

El BID - que está llamado a desempeñar un papel esencial en este campo - se encuentra en condición privilegiada para apoyar los acuerdos de integración, con la acción concurrente de otros organismos de crédito y en particular el Banco Mundial. A su vez, este último podría tener un papel muy importante en el financiamiento de proyectos destinados a aumentar las exportaciones hacia el resto del mundo. Las iniciativas en estudio del BID en el sentido de contribuir a la promoción más intensa de las exportaciones merecen una preferente atención de parte de los países latinoamericanos.

V

La cooperación externa en materia comercial

21. Las importaciones tienden a crecer rápidamente con el desarrollo en tanto que las exportaciones se desenvuelven con relativa lentitud.

De ahí la tendencia persistente al estrangulamiento exterior. Los países desarrollados no han cooperado eficazmente con los países en desarrollo para contrarrestar este proceso. Por el contrario, en muchos casos han contribuido a acentuarlo con medidas restrictivas.

Más aún, se ha prestado a los países latinoamericanos menos de lo que necesitaban; se les ha requerido remesas muy pesadas de amortizaciones e intereses, además de las ganancias del capital privado extranjero; y los grandes centros industriales no han adoptado medidas significativas para promover las exportaciones con las cuales esas remesas hubieran podido realizarse sin acarrear los serios problemas que han dificultado el desarrollo nacional.

De ahí la necesidad ineludible de una política comercial que facilite la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo. En este sentido es alentador que el Informe Pearson haya convalidado las recomendaciones más importantes de UNCTAD. El Informe Rockefeller, por su parte, también ha puesto el acento en los requerimientos de la política comercial aunque no lo haya hecho en los aspectos financieros.

22. Hay pues que combinar la cooperación financiera con una esclarecida política comercial. "Trade or Aid" es un falso dilema, al menos en el período de transición. Se necesita comercio y recursos financieros. Esto último hasta que se forme todo el ahorro propio requerido. El comercio, en cambio, es un elemento permanente de desarrollo autónomo.

23. La autonomía del desarrollo tiene que sustentarse sobre el multilateralismo, no sólo en materia financiera, sino asimismo comercial. Conviene a los países latinoamericanos diversificar la composición de sus exportaciones y también sus mercados en el plano multilateral.

La autonomía del desarrollo y la aptitud de los países latinoamericanos para tomar sus decisiones más importantes podrían verse seriamente comprometidas si su comercio exterior dependiera cada vez más de un solo gran mercado. De ahí la significación política de largo alcance de un régimen de preferencias generales y no discriminatorias para alentar las exportaciones industriales de los países en desarrollo.

La Comunidad Económica Europea tiene en todo esto una considerable responsabilidad histórica, pues la continuación y ampliación de las preferencias discriminatorias que concede alientan la idea de fraccionar al mundo en zonas de influencia y, a la luz de ella, establecer un sistema de preferencia hemisférica entre la América Latina y los Estados Unidos.

Tampoco cabe desconocer la responsabilidad que en esto tiene la propia América Latina. Por ello la acción común de los países latinoamericanos iniciada en CECLA con el Consenso de Viña del Mar tiene

una gran significación, no sólo con respecto a los Estados Unidos sino en lo que toca a la Comunidad y al resto de los países en desarrollo, comprendidos los socialistas, como se ha decidido con acierto.

24. Hay, sin embargo, cierta asimetría en la acción latinoamericana. Se reclama de los países desarrollados medidas que contribuyan a ampliar los mercados para sus exportaciones y no se pone igual empeño en abrir recíprocamente sus propios mercados.

No sólo se postergan acuerdos indispensables de integración industrial, sino que hay franca renuencia a una rebaja automática o programada de aranceles para llevarlos gradualmente y sin zozobras a un nivel moderado que promueva el intercambio y la competencia en la industria latinoamericana. Ello es esencial para aumentar la productividad, servir mejor y más económicamente al consumidor y promover las exportaciones de manufacturas.

25. Es un gran error sostener que primero hay que lograr la integración interior y después la integración regional o subregional de las industrias dinámicas y adoptar otras medidas que lleven paulatinamente al mercado común. Pues la integración social interna y la nueva frontera industrial requieren la aceleración del desarrollo y ésta no podrá lograrse sin la integración de las industrias básicas, además de dar un gran impulso a las exportaciones al resto del mundo.

VI

El papel de la iniciativa privada nacional y extranjera

26. Principio orientador de estas operaciones debiera ser el fortalecimiento de la iniciativa latinoamericana, que hoy se halla en manifiesta inferioridad de condiciones tanto técnicas como financieras. Es necesario encontrar nuevas fórmulas para que esa iniciativa pueda combinarse con la extranjera, de tal modo que sea capaz de corregir esa desigualdad y evitar que se prolongue indefinidamente.

El CIAP ha emprendido estudios muy importantes en esta materia que debieran examinarse a fin de llegar a fórmulas aceptables para todas las partes interesadas.

Según una de estas fórmulas, cuando la iniciativa privada extranjera - en los casos en que se la considera conveniente - no se aviene a combinarse inicialmente con la iniciativa latinoamericana, se dejaría establecido el procedimiento para hacerlo después de un cierto período de tiempo que se hubiera pactado. Transcurrido este período, el control de la empresa pasaría a manos latinoamericanas.

Para este fin sería de gran importancia la aprobación del proyecto de creación de una filial o subsidiaria del BID que pueda promover y apoyar la iniciativa latinoamericana, tanto en las empresas de cada país como en las de carácter multinacional.

27. Consideraciones fundamentales de desarrollo nacional, y también de balance de pagos, aconsejan establecer claramente los campos de actividad en que los países desean la iniciativa privada extranjera. Se impone una política selectiva. No debiera interesar esa iniciativa allí donde los latinoamericanos conocen ya la tecnología productiva, sino donde no es accesible por el momento, o podría ser de gran valor la experiencia ajena, como en el desenvolvimiento de exportaciones al resto del mundo.

En todo caso, la política de inversiones extranjeras debiera ser compatible con una consideración fundamental de autonomía nacional en decisiones importantes para un país.

Para apoyar también la iniciativa latinoamericana es indispensable llevar a cabo un intenso esfuerzo de adaptación y creación tecnológica, sin el cual América Latina no podrá aprovechar al máximo sus propios recursos, ni superar la subordinación técnica de aquélla en el vasto proceso de transferencia de la tecnología mundial.

En la clara visión que en esta materia se requiere, el BID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tendrían que movilizar recursos muy superiores a los presentes para que nuestros países puedan poner en juego su imaginación y audacia creadoras e incorporarse a la gran corriente de la ciencia y la tecnología contemporáneas.

VII

Refuerzo del multilateralismo

28. El multilateralismo responde a esas exigencias de autonomía nacional. Se está abriendo paso a una idea por la cual se ha venido luchando de tiempo atrás: que la cooperación financiera internacional se canalice cada vez más por vías multilaterales. El Informe Peterson recomienda asimismo que la cooperación bilateral se realice dentro de un marco multilateral. Como expresión latinoamericana, el BID tiene, y sin duda alguna debe seguir teniendo, un papel de extraordinaria importancia en esta acción multilateral. Como también lo tiene el CIAP.

No se concibe mecanismo mundial alguno para orientar la estrategia de cooperación internacional al mundo en desarrollo sin la activa participación de éstas y otras entidades regionales del sistema interamericano

y de las Naciones Unidas, a fin de aportar los resultados de sus experiencias y gravitar con eficacia en el plano internacional en que se necesita cada vez más la acción articulada de los países en desarrollo.

29. El multilateralismo adquiere una especial significación en el financiamiento de los planes de desarrollo de los países latinoamericanos. Es natural que ello entrañe el examen del plan y del progreso de su ejecución por las instituciones financieras internacionales.

A la luz de la experiencia de años recientes parece conveniente que ese examen sea también multilateral. Se sugiere que el mismo esté a cargo de grupos de expertos de las instituciones de financiamiento conjuntamente con expertos independientes que no pertenezcan a ellas ni a los gobiernos.

Para evitar las evaluaciones repetidas, que han venido entorpeciendo las negociaciones, sería indispensable que los expertos de las instituciones de crédito comprometan definitivamente la opinión técnica de sus instituciones respectivas, sin que ello signifique interferir en las decisiones de financiamiento que corresponden a los cuerpos directivos de las mismas.

30. Estos grupos de evaluación de planes y de la forma en que avanza su ejecución, debieran funcionar independientemente dentro de la órbita del CIAP y presentarle sus recomendaciones a fin de que este órgano pueda emitir su opinión sobre bases sólidas. Ello contribuiría a fortalecer la influencia del juicio del CIAP sobre las decisiones de las instituciones multinacionales y bilaterales de financiamiento.

31. Es muy importante perfeccionar mecanismos - tanto internacionales como nacionales - que permitan cumplir mejor los propósitos del multilateralismo. Pero éste no alcanzará su cabal significación si no aumenta la cuantía de los recursos financieros que se transfieren a la América Latina y, sobre todo, si no se alivia la carga de remesas, que ha venido absorbiendo una proporción cada vez más fuerte de las exportaciones y de la economía de divisas lograda con la sustitución de importaciones.

VIII

La disciplina del desarrollo

32. La aceleración del desarrollo no es una tarea fácil. No es fácil ninguna de las tareas primordiales en el período de transición hacia un ritmo más elevado. Se necesita una verdadera disciplina del desarrollo en la competencia, en el comercio recíproco, en la promoción de las exportaciones, en la acumulación de capital y en la acción del Estado para impulsar con decisión las transformaciones que se requieran.

33. En otros términos, disciplina para trazar y ejecutar un plan de desarrollo como expresión de una estrategia nacional. Son considerables los obstáculos que se oponen todavía a una planificación que se inspire en una verdadera estrategia de transformación y desarrollo. Ello no es incompatible con el mecanismo del mercado, que no podrá ser eficaz si se sustenta sobre bases estructurales que se oponen a la expansión de las fuerzas dinámicas de la economía. El Estado tiene que obrar consciente y deliberadamente sobre estas fuerzas para acelerar el desarrollo e imprimirle un fuerte sentido social.

34. Ello exige una visión de largo alcance que no podría ignorar los problemas inmediatos. Es tan malo ocuparse sólo de lo inmediato como ignorarlo. Las soluciones inmediatas tienen que ser el comienzo de una acción de más largo aliento. Esto es de importancia decisiva en el arte político del desarrollo. Corregir la insuficiencia dinámica de la economía tomará tiempo. Pero las tensiones sociales no pueden esperar. Es indispensable iniciar el período de transición con una cuidadosa política expansiva que - a la vez que atiende las necesidades más urgentes de los estratos de ingresos inferiores - permita aprovechar cabalmente la capacidad ociosa de la economía, dando fuerte impulso al crecimiento del producto. En esta forma podrán crecer al mismo tiempo el consumo y el ahorro.

A las inversiones de infraestructura económica y social corresponde un papel importante en esta política expansiva. Pero se requerirán recursos financieros internacionales para complementar el esfuerzo nacional, sobre todo mientras las exportaciones no puedan satisfacer la demanda creciente de importaciones que trae consigo la expansión de la economía.

35. Sin esa combinación de lo inmediato con lo que toma tiempo en fructificar, sería muy difícil - si no imposible - aquella esencial disciplina del desarrollo; disciplina que se necesita tanto para la transformación de estructuras, como para obrar racionalmente sobre las fuerzas de la economía. Y si ello no se logra será cada vez mayor la frustración. La frustración de dejar que siga acentuándose la insuficiencia dinámica o la frustración del populismo. Por más que haya puesto en descubierto grandes problemas, el populismo - inclinado a las soluciones inmediatistas, carente de fuertes convicciones y de un sistema de ideas - ha rehuído casi siempre las soluciones de fondo.

Disciplina del desarrollo o desarrollo compulsivo. La compulsión no habría de ser necesariamente el resultado de una ideología, sino de los propios acontecimientos, de no haberse sabido o podido obrar en forma previsoramente sobre ellos. Ya está probado: es posible acelerar el ritmo de desarrollo con medidas compulsivas. Pero hay que hacer explícito el gran costo social y político, el gran costo humano que ello significa.

36. No siempre se discuten estos problemas en la América Latina con la objetividad necesaria, pues el ambiente está cada vez más cargado de emociones. Hay gran efervescencia juvenil, que no es simple contagio, aunque haya violencia imitativa de lo que ocurre en otras tierras. El inconformismo de las nuevas generaciones, y también el de hombres que han dejado de ser jóvenes, tiene hondas raíces: La pobreza en los campos, la marginalidad social en las ciudades, las manifiestas disparidades distributivas, la limitación de oportunidades para los elementos dinámicos en una extensa gama de actividades humanas, constituyen el trasfondo de esas actitudes. Pero el fenómeno es complejo y no cabría circunscribir su explicación a lo económico.

Acaso uno de los problemas más importantes que se plantea en la América Latina es resolver la contradicción entre la legítima aspiración de las nuevas generaciones a participar en la solución de los grandes problemas de la vida colectiva, y la falta de respuesta - o la respuesta vacilante y fragmentaria - de los movimientos políticos y sociales para traducir su dinamismo en formas eficaces de acción.

37. La América Latina tiene que encontrar su propio camino, sus propias fórmulas. Los fenómenos del desarrollo latinoamericano son en gran parte diferentes de los que tuvieron los países avanzados en su tiempo. Es formidable la promesa de la tecnología. Pero son también muy serias las contradicciones que están aparejando los adelantos científicos y tecnológicos, el crecimiento extraordinario de la población y la penetración de técnicas que exigen un creciente capital para emplearlas productivamente. Y técnicas que difunden asimismo e incesantemente aspiraciones de consumo que - en los estratos de ingresos superiores e intermedios - conspiran en forma muy seria contra la acumulación de capital.

38. Hay que vencer este creciente desequilibrio entre el aumento de la población y la acumulación de capital. Pero librémonos de caer en el simplismo de considerar que la limitación de la natalidad es una alternativa a una vigorosa estrategia de desarrollo económico y social. Esa estrategia tiene desde luego que ser la expresión de irrenunciables decisiones nacionales, en las cuales la política demográfica sea un elemento claramente definido a la luz de consideraciones de largo alcance que no pueden ser por su naturaleza estrictamente económicas.

39. Racionalidad y previsión en la estrategia del desarrollo. Y también en la cooperación internacional. Es muy grande - y de trascendencia histórica - lo que se está preparando en el mundo en desarrollo. Los países industrializados no están inmunes a lo que va a pasar en América Latina y en todo el tercer mundo si se sigue a la deriva, y todavía menos cuando es notoria la unidad emotiva a la que, con dimensiones universales, están contribuyendo las técnicas de comunicación de masas.

40. Necesitan los países latinoamericanos cooperar eficazmente entre ellos. Necesitan una acción común llevada con gran vigor y fuerza de convicción. Esa acción común debe asentarse sobre una clara y lúcida concepción de lo que quieren hacer en su desarrollo económico y social, sus metas y recursos, así como en sus relaciones mutuas, la cooperación que necesitan y la forma en que se proponen emplearla.

41. Y esto para nosotros, los latinoamericanos: cuál es la imagen de la sociedad que se quiere conseguir, y cuáles sus valores políticos, sus valores humanos? Hay que ver desde ahora más allá del sistema económico. Pero para construir esa sociedad tendrá que adquirir plena eficacia ese sistema a fin de extender a toda la colectividad el bienestar mensurable de las grandes masas, que a su vez es condición para conseguir valores que se sienten ya, pero no pueden medirse, en este importantísimo recodo histórico de la vida latinoamericana.

42. Todavía no nos entendemos bien en la América Latina. Es indispensable y urgente el diálogo para lograrlo. Hay que dialogar con los hombres que están en la política, la economía y la vida sindical y los hombres que se mueven en otras esferas del pensamiento y de la acción, sobre todo con los de las nuevas generaciones. Ese diálogo puede y debe llevar a coincidencias fundamentales, a un consenso pragmático que conduzca a la acción inaplazable.