

Disertación por Radio del Estado.

10 Octubre 1956.

---

- 1.- El papel de la iniciativa privada y la acción del Estado.
  - 2.- Tecnificación agrícola e industrialización.
  - 3.- La programación del desarrollo económico en la Argentina.
  - 4.- Las industrias siderúrgica y petroquímica.
  - 5.- El nuevo tipo de intervención estatal.
  - 6.- El sistema bancario y la regulación del crédito y la moneda.
  - 7.- Es necesario determinar claramente los objetivos del programa de desarrollo
  - 8.- Hay que conocer la realidad económica y actuar sobre ella.
-

LA INICIATIVA PRIVADA, LA INDUSTRIA Y LA PROGRAMACION  
DEL DESARROLLO ECONOMICO

Discurso pronunciado por el Doctor Raúl Prebisch, en la audición  
"Argentina Económica", por Radio del Estado, el día  
10 de octubre de 1956

----

He aceptado muy complacido la invitación de Radio del Estado para hablar esta tarde. Hace una semana, el señor Ministro de Hacienda, Dr. Blanco, hizo una exposición clara y persuasiva del estado económico y financiero del país y de la política gubernativa. No tendría nada que agregar a esta exposición y por ello he creído conveniente poder discurrir sobre un tema que es objeto de frecuentes discusiones y también de algunos malos entendidos. Es el tema de la iniciativa privada, la industrialización y la programación del desarrollo económico.

Estoy persuadido de mucho tiempo atrás que la iniciativa privada tiene que desempeñar un papel primordial en el crecimiento de la economía argentina. Pero de ello a creer que hay que dejar sin limitación alguna el juego espontáneo de las fuerzas de la economía, hay una distancia muy grande. He recomendado ciertamente la eliminación de todas aquellas trabas, controles y restricciones que vienen sofocando la iniciativa privada y la actividad del empresario y pervirtiendo burocráticamente el sistema económico; pero considero que el Estado tiene una responsabilidad fundamental en el desarrollo de la economía y que es necesario aprender a manejar inteligentemente los resortes superiores del sistema económico a fin de lograr ciertos objetivos fundamentales para el progreso argentino y la elevación del nivel de vida de sus masas.

Hay un anacronismo que está perturbando seriamente la comprensión de los fenómenos económicos argentinos y que lleva a creer que los problemas fundamentales de la economía del país se van a resolver simplemen-

te por el libre juego de las fuerzas económicas, sin intervención alguna del Estado. Es una ilusión que ya no se justifica más ahora y que pudo explicarse en el siglo XIX, pero que los hechos han desmentido totalmente. Se creía entonces que el libre juego de las fuerzas económicas internacionales iría estrechando progresivamente las diferencias entre el nivel de vida de los países económicamente más avanzados y los países menos avanzados, de los países de la periferia de la economía mundial. Esta creencia ha sido disipada por los hechos. Hay una serie de estudios de las Naciones Unidas que demuestran que en lugar de reducirse la diferencia del ingreso per cápita entre los países más avanzados y los menos avanzados se ha ido ampliando, lo que demuestra la inoperancia de las fuerzas de la economía internacional para resolver ciertos problemas fundamentales de desarrollo económico del mundo.

Es cierto que la Argentina ha tenido una posición especial en este proceso. En nuestro país ha habido en otras épocas de su historia económica y hasta los comienzos de la gran depresión mundial en los años 30, fuerzas exteriores muy poderosas de estímulo a la economía argentina, pero esas fuerzas que permitieron crecer al país con un ritmo a veces vertiginoso ya no operan en la misma forma de antes, se han debilitado considerablemente. El país no puede seguir creciendo orientado hacia afuera, como creció en otros tiempos, sino que tiene que crecer deliberadamente hacia adentro, buscar nuevos factores internos que sustituyan esa insuficiencia dinámica de los factores exteriores; y entre esos factores internos de crecimiento es indudable que la industrialización ocupa en nuestro país, así como en otros países de la periferia de la economía mundial, una posición destacadísima.

Pero la industrialización no suele ser en la historia económica la consecuencia espontánea del libre juego de las fuerzas económicas; por el contrario, ha sido casi siempre la consecuencia de una política deliberada. Se cita con frecuencia el caso de los Estados Unidos alegando que la impresionante prosperidad de ese país es la prueba evidente del juego libre de esas fuerzas. Creo que es un error inexcusable el sostener esta tesis sin

recordar que, precisamente, el desarrollo industrial de los Estados Unidos ha sido en gran parte la consecuencia de una política, esto es, de la acción del Estado para influir en un determinado sentido con todos los instrumentos a su disposición sobre el curso de las fuerzas económicas.

Se olvida con frecuencia este hecho como también se olvida que una de las fallas más conspicuas del capitalismo, que es la defectuosa distribución del ingreso de la colectividad, tampoco se ha corregido en los Estados Unidos por el simple juego de tales fuerzas. Eso se ha corregido en gran parte por el poder político de las masas, de esas masas que conforme aumentaba el nivel de vida por la industrialización y por la tecnificación de la agricultura, fueron capacitándose y aprendiendo a manejar vigorosamente el instrumento impositivo y corregir en esta forma esos defectos distributivos del capitalismo. Más aún, la organización sindical en ese país, cada vez más poderosa y responsable, ha desempeñado también un papel fundamental en la distribución del ingreso mediante una esclarecida y responsable política de salarios. Y no solamente eso, sino que la organización sindical se ha convertido, en realidad, en un elemento muy importante de equilibrio social, de defensa, de apoyo al sistema de la libre iniciativa, porque las fuerzas sindicales justamente han aprendido a manejar esos resortes distributivos para tomar una parte cada vez mayor del incremento de productividad que el progreso técnico y la libre iniciativa traen consigo en aquel país.

Todo eso se olvida al citar ese ejemplo y se olvida algo más. En los Estados Unidos una política inteligente del Estado ha evitado también a tiempo aquellas formas de tenencia de la tierra, que no solamente en la Argentina sino en otros países de la América Latina están obstaculizando considerablemente el progreso económico. Esto no ha sido tampoco el resultado de las libres fuerzas de la economía, sino de una política deliberada, como también el progreso técnico de la agricultura no ha sido la consecuencia de aquellas, sino de una acción clara y vigorosa del gobierno y las universidades en favor de la investigación tecnológica en materia agrícola y de difusión de

sus resultados, precisamente porque el Estado se persuadió de que la iniciativa privada en materia agrícola no podía resolver el problema de la tecnología en la misma forma en que lo había resuelto en el campo industrial. En realidad, no es exagerado decir que el régimen de la iniciativa privada en materia de producción agropecuaria, se basa en una verdadera socialización de la técnica agrícola en aquel país.

No es que yo crea que el ejemplo histórico de los Estados Unidos haya de reproducirse en los mismos términos en la República Argentina, puesto que han variado fundamentalmente las condiciones económicas y sociales del mundo y además la técnica productiva; pero sí estoy plenamente persuadido de que la industrialización es un factor esencialísimo en la elevación del nivel de vida de las masas argentinas. Contrariamente a lo que suele creerse, la industrialización ha sido mucho menor en nuestro país de lo que pudo haber sido con una política acertada. Se produce mucho menos de lo que podríamos producir y hay mucho menos empleo industrial que el que debería haber en nuestro país, y este es el problema que habrá que corregir prontamente para rehabilitar la economía argentina. Para que la industria funcione con plenitud y cumpla su papel dinámico, necesitamos importar más materias primas y más bienes de capital y para lograrlo necesitamos exportar más productos agropecuarios y para hacerlo, necesitamos seguir una vigorosa política de estímulo al desarrollo de la agricultura y la ganadería aumentando sus rendimientos.

Esto no significa que con el crecimiento de las exportaciones vamos a resolver todos nuestros problemas. Sería un grave error creer que esto basta para corregir la situación de fuerte desequilibrio en que se encuentra el país, puesto que las importaciones tienden a crecer con un ritmo más fuerte que el que podrían tener las exportaciones en la hipótesis más optimista acerca del resultado de los planes del Gobierno.

El grupo de economistas de las Naciones Unidas que trabaja conjuntamente con economistas designados por el Gobierno Argentino en estu-

diar los problemas del desarrollo económico a fin de presentar bases y elementos de juicio para una política de desarrollo, para una programación del desarrollo económico en la Argentina, ha llegado a la conclusión de que si no seguimos una política muy firme de sustitución de importaciones de productos industriales por producción interna del país, hacia 1960 vamos a volver a caer en una situación de desequilibrio, aún cuando se cumplan totalmente las previsiones oficiales en materia de desarrollo de la producción del petróleo. Esto significa que hay que afrontar con toda decisión la política de desenvolvimiento industrial en esta nueva fase en que el país está entrando en esta materia. En verdad, ya se ha cumplido la primera fase de desarrollo industrial en que la industrialización era una tarea relativamente simple y consistía en sustituir importaciones de productos de consumo corriente. Hoy eso se ha terminado y el país tiene que entrar en una política de industrialización mucho más compleja y que requiere más densidad de capital y un verdadero plan técnico y económico. No basta que consigamos mayores exportaciones para importar más materias primas y más bienes de capital, puesto que ese problema de desequilibrio se va a presentar de nuevo en el futuro si no entramos a fondo en la producción de materias primas, de bienes intermedios y de bienes de capital. Esta es, precisamente, la nueva fase en que el país tiene que entrar.

Afortunadamente, ya vamos a tener una producción siderúrgica que debimos haber iniciado hace muchos años; y encuentro con sorpresa no solamente en el exterior, donde es comprensible, sino dentro del mismo país, la idea de que es un error haber establecido esta industria, puesto que el país no tiene suficiente carbón y suficiente materia prima. En estos casos siempre respondo que el país tiene algo mucho más importante que la materia prima, y es el mercado, el enorme mercado argentino para los productos siderúrgicos. Con un consumo muy reprimido como el que tiene actualmente la Argentina de un millón de toneladas, se podría llegar rápida y fácilmente a los dos millones de toneladas si hubiera abastecimiento fácil de este producto ;

con cifras de esa magnitud se puede perfectamente llegar a costos muy económicos de producción que permitan el fortalecimiento y la prosperidad de esta industria. Sobre esta base, complementada con el establecimiento de industrias de aceros especiales, se podrían desarrollar muy firmemente las industrias de transformación del hierro y acero, las industrias mecánicas, que nos van a permitir ir produciendo aquellos tipos de bienes de capital y de bienes duraderos de consumo que el país necesita producir para lograr, con el andar del tiempo, un equilibrio persistente del balance de pagos y al mismo tiempo absorber una parte considerable del potencial humano que todos los años va aumentando.

Pero no solo en este capítulo es donde tiene que hacerse un esfuerzo industrial muy definido, sino también en otros aspectos importantes como es el del papel y la celulosa, en que el país tiene una grave falla, el de ciertos productos químicos básicos y esenciales y el de la industria petroquímica que también está atrasada en este país que produce gas de petróleo. Con una pequeña fracción de este gas podría desarrollarse una industria petroquímica que nos va a permitir afrontar una serie de problemas de crecimiento de la demanda. En todo este programa de la rehabilitación de la agricultura habrá que usar herbicidas y plaguicidas y es la industria petroquímica, precisamente, la que los produce. Por otro lado, de esta misma industria salen los plásticos que tienen un enorme porvenir en todas partes; yo espero que la petroquímica sea la base de la ampliación de esta industria que es tan importante en una serie de usos de nuestro país.

No es este, por cierto, el lugar ni la oportunidad para entrar a fondo en este problema. Lo que simplemente deseo agregar es que ese desenvolvimiento de la industria en la nueva fase en que el país ya está entrando tampoco puede ser la consecuencia del libre juego de las fuerzas económicas. La industria argentina, como la industria de todo país en desarrollo, necesita una franca política de protección aduanera, además de las otras medidas que el Estado tiene que tomar para favorecerla legítimamente y la

protección dista mucho de ser antieconómica. La protección se debe sencillamente al hecho de que el capital por hombre ocupado en los grandes centros industriales es varias veces superior al que tiene nuestra industria. Esto y la mejor aptitud, la mejor destreza de la mano de obra, explican que la productividad en esos centros sea mucho mayor que en la Argentina, y, conforme vayamos asimilando esas formas de productividad y aumentando la densidad del capital por hombre, esas industrias siguen también avanzando en aquellos centros, de manera que será muy difícil en un plazo breve poder alcanzar el mismo grado de técnica productiva. Por eso se impone una protección racional y bien meditada, una protección que no podría sustituirse por la improvisación y la inconsecuencia de un sistema de control de cambios, sino que ha de establecerse después de un estudio de lo que ha de protegerse y de lo que no ha de protegerse, porque hay que proceder con un estricto concepto selectivo.

Insisto, pues, en que el libre juego de las fuerzas económicas de que tanto se habla, no nos va a resolver estos problemas. Estos problemas solamente van a poder afrontarse con una política bien firme del Estado que sepa hacia donde quiere llevar el desarrollo industrial del país y que combine los medios necesarios para cumplir estos propósitos. Pero, ¿qué tiene esta política en contra de la iniciativa privada? Por el contrario, una buena política de protección, de estímulo, es lo que va a traer el máximo de eficacia en la iniciativa privada. ¿Qué iniciativa privada habría dispuesta a inversiones en una industria que va a estar sujeta a la competencia extranjera en forma implacable, a tal punto de poder malograr todas sus inversiones? He aquí la clara prueba de que no hay incompatibilidad entre el respeto y la promoción de la libre iniciativa y la orientación superior de la economía por el Estado manejando esos resortes superiores del sistema.

Desgraciadamente, hay una confusión muy frecuente en estas materias. Se confunde ese género de intervencionismo primitivo que se realiza por medio de controles y restricciones aplicados por funcionarios del Estado que así adquieren un enorme poder sobre los individuos con consecuencias

muy perniciosas desde el punto de vista moral y político, como lo demuestra la experiencia, y se confunde todos esos sistemas primarios de intervención con la política del Estado que se cumple mediante el manejo delicado de las palancas de comando, diría, de los verdaderos resortes que el sistema económico tiene y mediante los cuales el Estado puede influir decisivamente sobre el curso de las fuerzas económicas.

Quisiera mencionar un ejemplo muy significativo y de actualidad, que nos permite comprender cual es la índole de ese tipo de intervención impersonal que estoy defendiendo, no esa intervención que coarta al individuo sino la que trata de operar sobre las grandes fuerzas del sistema económico sin ningún género de coerción individual y el ejemplo es, precisamente, el de la transferencia de depósitos de los bancos al Banco Central. Considero que es muy plausible la preocupación que se ha manifestado en los últimos tiempos de no privar al Banco Central, como organismo regulador de la moneda y del crédito en la Argentina, de los instrumentos que hagan posible cumplir eficazmente esta función, pero no creo que el tener físicamente todos los depósitos de los bancos en sus manos sea lo que permita al Banco Central ejercer esa política. Lo que sí le permite al Banco Central, como organismo del Estado, es tener intervención absoluta y total en todas las operaciones de crédito que se hacen en el país, puesto que todas las listas de los préstamos hechos por el sistema bancario se someten implícitamente a la aprobación del Estado, con lo cual sus funcionarios adquieren un poder enorme sobre los individuos y ese poder enorme es, precisamente, lo que se trata de destruir, pero no de destruir el poder de dirección del sistema bancario por el Banco Central.

Es inconcebible en estos tiempos que la banca privada funcione con absoluta libertad. En todos los países, incluso en aquellos que más han respaldado la iniciativa individual, el sistema bancario está sujeto a una dirección superior y esa dirección se hace por una serie de instrumentos que permiten al Banco Central ya sea atenuar o evitar ciertas tendencias in-

flacionarias o especulativas o alentar la expansión del crédito cuando en lugar de una expansión inflacionaria la economía se va aproximando a un estado depresivo. Todos esos resortes y otros que un Banco Central bien organizado ha de tener en sus manos, son los que permiten obrar sobre las fuerzas del mercado sin tener la posibilidad de obrar sobre los individuos. Por lo tanto, no hay que confundir entre el género de intervención que se dirige a influir sobre las fuerzas generales de la economía y ese otro género de intervención que desciende hasta el individuo y puede tener graves consecuencias.

Por esa razón no he vacilado en recomendar la devolución de los depósitos a los bancos particulares, pero al mismo tiempo insisto en que esos resortes que tenía antes el Banco Central para regular la moneda y el crédito sean fortalecidos, a fin de que con la experiencia de estos años y el progreso que en esta materia se han tenido en los principales países del mundo, nuestro Banco Central pueda ser cada vez más eficaz sin perturbar en forma alguna la libre iniciativa ni la libre conducta de los individuos como productores o como consumidores.

Vuelvo ahora a mi tema central. En estos tiempos de creciente complejidad, de prodigioso desarrollo de la técnica evolutiva y de surgimiento de nuevas fuerzas y de nuevas exigencias sociales, el Estado tiene inevitablemente que aprender a manejar la forma de actuar sobre las fuerzas de la economía. Para hacerlo, tiene que trazar un programa de desarrollo económico y en ese programa el aspecto industrial ha de tener fundamental importancia y estar estrechamente vinculado con los otros aspectos.

Elaborar y ejecutar un programa no es tarea simple que pueda improvisarse. Requiere, además, una técnica especial y a esto precisamente se ha venido dedicando en los últimos cinco años la C.E.P.A.L., esto es, la organización regional de las Naciones Unidas para la América Latina. Hemos ido (allí elaborando) una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico a fin de realizar todo el trabajo básico de la programación del desarrollo económico y esto es, precisamente, lo que nos interesa en forma

muy especial en la Argentina. Este grupo de economistas de las Naciones Unidas y del Gobierno Argentino, está trabajando muy activamente con esa técnica y espero que los resultados de su trabajo puedan ser muy útiles para comprender la índole de los problemas del país, las posibilidades de crecimiento, los obstáculos que tienen que vencerse para lograr ese crecimiento y con fío en que todas esas informaciones y estos análisis que vamos a presentar al gobierno argentino a su pedido, sirvan para fijar las bases de un programa de desarrollo con objetivos claramente determinados. Por supuesto que en esta oportunidad no podría entrar en una explicación detallada de lo que es esa técnica de análisis y proyecciones. Simplemente voy a dar algunos conceptos para que se comprenda bien que finalidad se persigue.

Un programa de desarrollo debiera tener como meta el alcanzar, dentro de un período de tiempo, una determinada cifra de crecimiento del ingreso nacional; y enseguida debe establecer cómo se podrá alcanzar esa meta que tiene que ser, desde luego, una meta racional y no una fantasía y, asimismo, determinar cuál es la orientación y posible magnitud de los cambios en la forma de producir y en la estructura de la economía que será necesario introducir a fin de poder lograr esa meta del ingreso nacional, puesto que el crecimiento de un país no es la mera repetición, no es la mera ampliación proporcional de lo que hoy se tiene o de lo que hoy existe, sino que la realidad exige cambios continuos y esos cambios tienen que ser objeto de previsión a fin de evitar estos frecuentes desajustes y desequilibrios que hemos visto, no solamente en nuestro país, donde han sido acentuados por una política que ya sabemos, sino también en toda la América Latina. Uno de los objetos de la programación del desarrollo es, precisamente, el orden y la previsión en la política económica del Estado, para reducir al mínimo la vulnerabilidad exterior de estos países y esta es, precisamente, una de las consideraciones que se hacen en el decreto del Poder Ejecutivo por el cual se constituye esta comisión mixta del Gobierno Argentino y de las Naciones Unidas.

Además, esta técnica de análisis y proyecciones permite de-

terminar con cierta aproximación cual será la cuantía de las inversiones de capital que, tanto en el sector público como en el privado de la economía, tienen que hacerse a fin de conseguir esa meta de desarrollo. Esto no quiere decir que el programa se proponga en forma alguna intervenir en las inversiones privadas, pero sí pretende y ha de ser este uno de sus objetivos, establecer las condiciones y estímulos para que en el sector privado de la economía se cumplan las inversiones necesarias para lograr una determinada tasa de crecimiento. En esto, acaso el factor más importante sea la conducta financiera del Estado; más de una vez hemos visto como la expansión de los gastos fiscales, ya sea los gastos corrientes o las inversiones, han privado a la iniciativa particular de los recursos suficientes para cumplir sus propias inversiones. Un programa tiene que determinar la cuantía máxima de la expansión de estos gastos fiscales para que ellos sean perfectamente compatibles con el objetivo de estimular la expansión de los sectores privados de la economía.

Todo esto que acabo de mencionar en forma muy general basta para hacer ver que la programación del desarrollo dista mucho de ser una tarea simple. Requiere un conocimiento muy acabado de la realidad. Requiere también una interpretación teórica cabal de sus fenómenos y, asimismo, la formación gradual de una técnica que está en sus pasos incipientes y que irá elaborándose poco a poco y aprovechando todas las enseñanzas de la experiencia.

Por lo tanto, no puedo decir que el camino que preconizo, que es el camino de la industrialización en esta nueva fase y de la programación del desarrollo, sea un camino muy fácil, pero no veo otra alternativa para acelerar el ritmo de crecimiento argentino, atenuar la vulnerabilidad del país a las contingencias y fluctuaciones exteriores y, al mismo tiempo, sentar las bases para una política de equitativa distribución del ingreso nacional. No es una alternativa el juego irrestricto de las fuerzas económicas. El país, por lo contrario, tiene que aprender a manejar esas fuerzas. Tiene que aprender a influir deliberadamente, conscientemente, sobre el curso de e

sas fuerzas económicas escapando con decisión a las fórmulas pretéritas en que se pretende encerrarlo. No es mirando obstinadamente hacia atrás como su peraremos esta profunda crisis argentina.