

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

En este sentido, el intento de establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, en el cual la propia CEPAL ha servido como foro para recoger las inquietudes de la comunidad latinoamericana, adquiere gran importancia para ayudar a establecer relaciones económicas internacionales más justas y mejorar así el destino de nuestros pueblos.

Sin descuidar el problema de la ayuda material en la que los países desarrollados ya han reconocido su responsabilidad de dar una contribución efectiva a los países menos adelantados, la proyección del Nuevo Orden Económico Internacional es mucho más amplia.

Interesa referirse en particular a aquellas medidas que de ser puestas en práctica repercutirán simultáneamente en un mayor beneficio tanto para las naciones ricas como para las naciones pobres, y que por generar provecho mutuo pueden y deben ser aplicados con mayor rapidez.

Hay que insistir, específicamente, en el problema del proteccionismo del mundo desarrollado y en la conveniencia de una mayor liberalización del comercio internacional.

La presión natural en contra del proteccionismo de los países desarrollados, que se manifiesta por la diferencia entre el precio que deben pagar sus habitantes por muchos productos dentro de sus fronteras, y el de otras fuentes alternativas, se reforzará en la medida que nuestros países sean capaces de utilizar racionalmente las ventajas naturales que poseen, y esta fuerza terminará por derrumbar los cada vez más débiles escollos que presentan las naciones adelantadas ante posibilidades de bienestar mutuo.

Ante una realidad internacional que se muestra más dura de lo que se quisiera, en que la ayuda de las naciones ricas es exigua y en que la penetración de sus mercados debe demostrarse con hechos concretos, nuestras propias concep-

ciones socioeconómicas deben revisarse bajo una luz crítica.

Esta revisión invita a desplegar al máximo nuestros propios esfuerzos y exige la mayor racionalidad de nuestras políticas y acciones económicas.

Hay que propiciar un mayor intercambio mundial utilizando mejor nuestras propias potencialidades. Si el capital extranjero es un complemento necesario al esfuerzo interno, debemos tener economías sólidas y estables que inviten a éste a participar en una tarea común y cuidar de resguardar el beneficio mutuo por métodos apropiados que no frustren este objetivo.

La comunidad latinoamericana, que comparte un área geográfica y tradiciones comunes e íntimamente entrelazadas, debe procurar aumentar su propio intercambio económico, financiero y tecnológico al mismo tiempo que lo hace con el resto del mundo. La similitud de nuestros problemas, el anhelo común de dar a nuestros pueblos mayor bienestar y prosperidad sobre bases sólidas y perdurables, facilitan especialmente esta tarea y la convierten en un vehículo eficaz de progreso.

La CEPAL ya ha manifestado inquietudes de renovación y se le advierte preocupación por encontrar soluciones realistas a los problemas económicos y sociales de la América Latina.

No podemos menos que acoger con entusiasmo esta tendencia tan promisoriosa, de modernización en sus planteamientos, y la alentamos en su trigésimo aniversario, a perfeccionar cada día más su instrumental analítico y sus recomendaciones.

Me es muy grato saludar cordialmente al señor Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y por su intermedio a todos los excelentes profesionales y personal que colaboran con él en la tarea diaria de su institución, deseándoles toda suerte de éxitos en su trabajo futuro. Igualmente, un especial saludo para el doctor Raúl Prebisch, cuya acción internacional se confunde con la historia de la CEPAL.

Exposición del señor Raúl Prebisch

Tres consideraciones primordiales orientaron a la Secretaría de la CEPAL en su esfuerzo por servir al desarrollo latinoamericano.

Primero, sustraerse a la fácil seducción de teorías concebidas en los grandes centros que,

no obstante su aparente sentido de universalidad, mal no podían responder a una realidad latinoamericana, a una estructura social muy diferente de la de aquéllos.

Segundo, dedicarse al análisis sistemático

de esa realidad a fin de actuar sobre ella, utilizando una concepción auténtica y no desde el prisma de los centros.

Y tercero, reconocer las continuas mutaciones de los fenómenos reales y la necesidad de renovar incesantemente nuestro pensamiento.

Cuando principiábamos nuestras actividades, los centros aún preconizaban el viejo esquema de la división internacional del trabajo, dentro del cual no cabía la industrialización deliberada de nuestros países. La CEPAL se empeñó en demostrar que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo. Y había varias razones para ello.

Ante todo, vinculábamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era en ese sector muy reducida, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales.

¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veíamos en ese factor un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante.

Nos preocupaba, además, el fenómeno de estrangulamiento exterior del desarrollo. Las exportaciones primarias tendían a crecer con relativa lentitud, en tanto que las importaciones provenientes de los centros lo hacían con relativa celeridad. Había pues que industrializarse para producir internamente aquello que, por esa disparidad, no era posible procurarse en el exterior. En suma, industrializarse y alentar a la vez las exportaciones primarias.

Muy pocos disienten ahora acerca de esa tesis de la CEPAL; pero en aquellos tiempos iniciales constituía una herejía doctrinaria.

La primera etapa de la industrialización tenía que sustentarse necesariamente en la sustitución de importaciones. Sin duda alguna que hubiera sido más juicioso combinarla con el estímulo de las exportaciones industriales a los grandes centros. ¿Pero quién hubiera podido pensar sensatamente en ello durante los largos años de la depresión mundial, de la segunda guerra y de la post guerra?

Mas, por otra parte, la sustitución de impor-

taciones dista mucho de haber constituido un inquebrantable dogma cepalino. Desde nuestros primeros informes pusimos de manifiesto que las posibilidades de sustitución fácil se iban agotando en los países latinoamericanos que más habían avanzado en este proceso. Y una de las razones que nos inducían a preconizar una política de intercambio recíproco, mediante el gradual desenvolvimiento del mercado común latinoamericano, fue el claro reconocimiento de la necesidad de exportar manufacturas. Había que hacerlo primero entre nosotros para romper la barrera de la estrechez de mercados y reducir los costos de producción. Ya después podríamos pensar en realizar dichas exportaciones a los centros.

Conviene subrayar esto, pues hay quienes parecen olvidarlo. Acaso fuimos los primeros, a principios de los años sesenta, en llamar la atención acerca de la asimetría de la política industrializadora: se subsidiaba la sustitución por medio de una protección aduanera —generalmente muy exagerada— y en cambio se dejaba desamparada la exportación de manufacturas.

El péndulo tiende ahora a ir hacia el otro extremo, y así se supone que basta la intención de exportar para que se abran los mercados de los centros. ¡Cuán lejos se está de la realidad! Larga y difícil ha sido la lucha que, alentada por la misma CEPAL, se ha desenvuelto en la UNCTAD para que los centros siguieran una política favorable a nuestras exportaciones industriales. Pero muy poco se ha conseguido; y no sólo eso, sino que cuando se logra eficiencia exportadora, se erigen nuevas trabas y restricciones.

Desde otro punto de vista, la CEPAL ha insistido tenazmente en la necesidad de una política de cooperación internacional en materia de productos primarios. Ha preconizado acuerdos de estabilización; y para oponerse a ellos también se han esgrimido pretéritas doctrinas. Se ha sostenido que esto violaba las sacrosantas leyes del mercado. Pero en apariencia no se las viola cuando se restringe deliberadamente la producción de ciertos bienes agrícolas en los centros a fin de mejorar sus precios de exportación.

¡Los grandes nunca violan sus principios económicos; si no les vienen bien, sencillamente los cambian!

También fue combatida duramente la idea de planificación del desarrollo lanzada por la CEPAL. Se confundía la planificación con el control centralizado de la economía, aunque nunca pensamos en tal cosa. Sin embargo, los críticos no se tomaban la molestia de leer nuestros tra-

bajos, en donde sosteníamos que la planificación, no sólo no conspiraba contra la iniciativa individual, sino que era un instrumento eficaz para su desenvolvimiento. Y afirmábamos simultáneamente la conveniencia de alentar la iniciativa de nuestros propios empresarios. Admitíamos además el valor considerable del mercado; pero éste carece de horizonte temporal y de horizonte social. De donde el papel complementario de la planificación.

Cabe anotar aquí que ésta y otras actitudes adversas al pensamiento de la CEPAL cambiaron notablemente en los Estados Unidos, con el franco apoyo que nos dio Kennedy al llegar a la presidencia, apoyo que con gran satisfacción advertimos nos brinda ahora el Presidente Carter, y todo ello sin mengua de nuestra independencia intelectual.

La CEPAL no surgió con un cuerpo sistemático de doctrinas; las fue elaborando frente a una realidad cambiante y cada vez más compleja. Por consiguiente creo que hemos sido también los primeros en sostener que el desarrollo latinoamericano presentaba crecientes desigualdades en la distribución del ingreso. Ya en un informe presentado a los gobiernos en 1963 calculábamos que alrededor del 40% de la población latinoamericana no había logrado participar ponderablemente en los frutos del desarrollo. Sin embargo, nos abstuvimos de caer en la ilusión de que simples medidas redistributivas corregirían esta falla fundamental. Lo esencial, a nuestro juicio, era una política de distribución dinámica. Consistía esta política en elevar la productividad y el ingreso de ese grupo rezagado mediante una más intensa acumulación de capital (tanto en bienes físicos como en formación humana), sin perjuicio de algunas sensatas medidas de redistribución inmediata. La mayor acumulación era, y sigue siendo, indispensable, para emplear productivamente la fuerza de trabajo que el funcionamiento del sistema tiende a excluir del desarrollo. Esto ya lo decíamos hace 15 años, y con mayor razón lo repetimos ahora.

Debe acelerarse el ritmo del desarrollo gracias a esa más intensa acumulación, decidir en qué manos se acumula mejor, y cambiar a la vez la composición del producto global. Por supuesto que esta aceleración requería también una franca y previsoramente política de cooperación comercial y financiera en el campo internacional.

Pero tampoco esto lo hemos conseguido, y en su lugar se nos recomienda ahora con cierta euforia la satisfacción de las necesidades básicas.

Con retardo histórico algunos economistas del hemisferio norte han descubierto lo que han dado en llamar la 'pobreza crítica'. ¿Quién podría negar la necesidad de extirparla? Personalmente yo sería el último en hacerlo. Pero de todos modos me resisto a este tipo de simplificaciones. La pobreza es parte integrante del problema de desarrollo y no podrá resolverse aisladamente. Constituye un problema que requiere energéticas medidas internas y de cooperación internacional.

Ya no caben dudas acerca de la tendencia del sistema a dejar al margen del desarrollo los estratos inferiores de la estructura social. Y lo afirmo tras larga y madura reflexión. Así son las leyes del mercado. No ocurre esto por las fallas del mercado que, a mi juicio, tiene gran importancia económica y, sobre todo, política. No es el mercado en sí mismo, sino lo que está tras de él. Tenemos una estructura social de donde surgen relaciones de poder que influyen considerablemente en la distribución desigual del ingreso, y esas relaciones llevan a concentrar gran parte del fruto de la creciente productividad del sistema en los estratos superiores. Sobre ellos se asienta la sociedad privilegiada de consumo, la imitación vehemente de las pautas de consumo de los centros, en desmedro de la acumulación del capital indispensable para absorber productivamente los estratos inferiores. A todo ello se agrega la succión de ingresos por parte de los centros, cada vez más vinculados a la sociedad de consumo.

La sociedad de consumo es, pues, incompatible con la integración social de las grandes masas rezagadas. Pero se discurre ahora acerca de una nueva concepción: la economía social de mercado. Prueba clara es ésta de que continúa nuestra dependencia intelectual de los centros. Allí se ha alcanzado en gran medida la integración social. ¿Pero podemos hablar de economía social de mercado en nuestra periferia, donde una proporción considerable y persistente de la población vegeta en la sociedad de infraconsumo?

Dos siglos durante los cuales ha dominado la creencia en las virtudes reguladoras de las fuerzas espontáneas de la economía han sofocado el sentido ético del desarrollo, lo que no puede atribuirse por cierto al padre de la economía política, ya que Adam Smith, antes de escribir sus *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* fue profesor de ética.

Se ha extraviado en forma flagrante la significación social del desarrollo. Por consiguiente se imponen serias transformaciones: ética para impulsarlas y racionalidad para realizarlas.