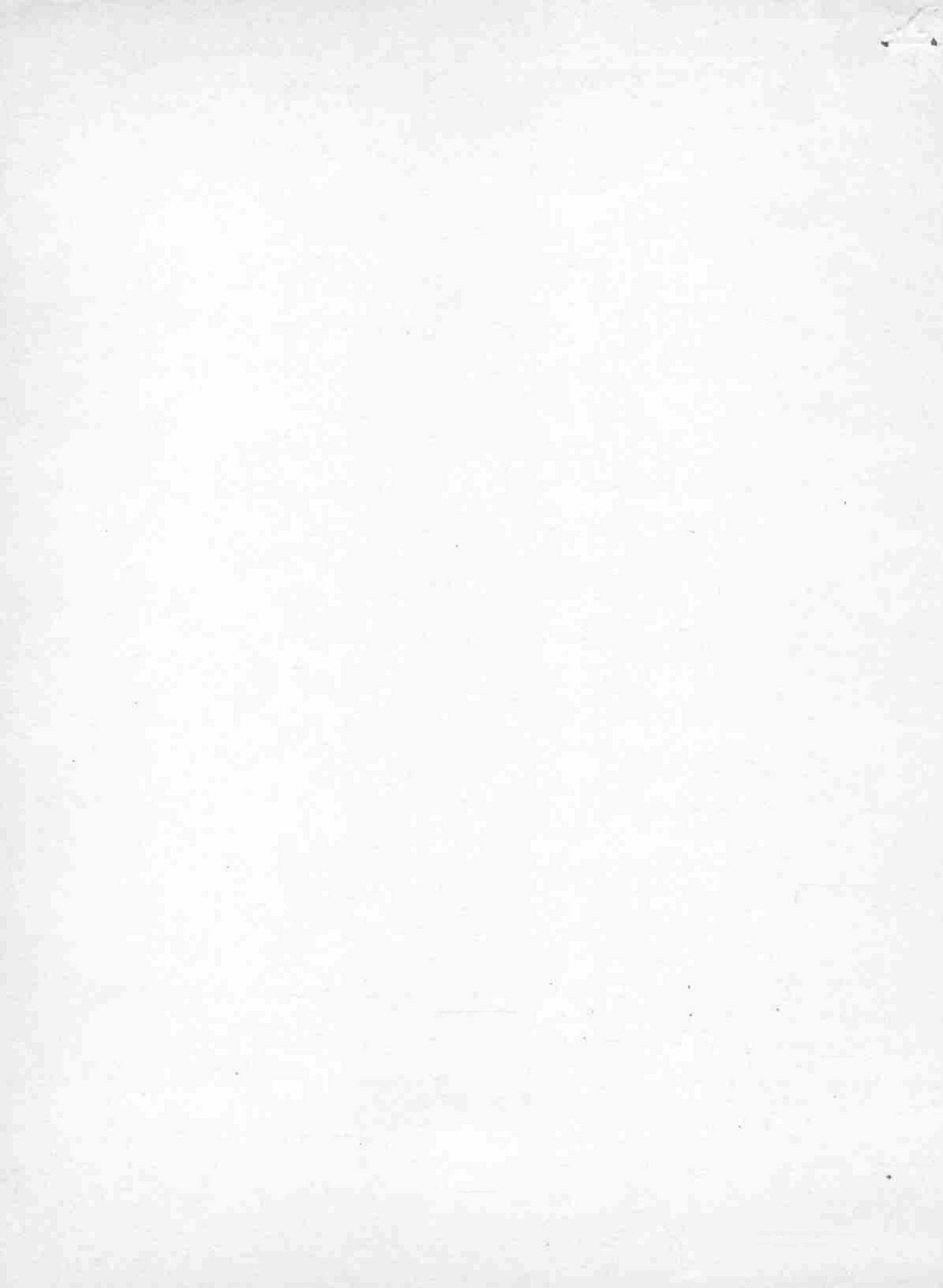


HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO *

* Síntesis de "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", Naciones Unidas, E/CN.12/680, 1963. Versión preliminar.

Estas notas, que constituyen un complemento de la materia dictada en la clase y no tienen validez por sí solas, se destinan al uso exclusivo de los participantes al Curso de Desarrollo y Planificación para Dirigentes Sindicales de América Latina, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (INSTITUTO) de las Naciones Unidas.



INTRODUCCION

El presente documento constituye una síntesis del estudio preparado por la Secretaría de la CEPAL titulado HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO.^{1/} presentado al décimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Mar del Plata, República Argentina en el mes de mayo de 1963.

El contenido de dicho estudio está dividido en tres partes dedicadas respectivamente al planteamiento general, al análisis de los factores estructurales y al estrangulamiento exterior del desarrollo. En ellas se analizan las características y tendencias principales de la evolución económica y social latinoamericana en el período de la post-guerra, aprovechando para ello, en forma integrada, las informaciones, conclusiones y experiencias acumuladas por la Secretaría de la CEPAL en esos quince años de persistente labor investigadora.

Además hace un planteamiento orgánico de los principales elementos y principios fundamentales que deben orientar la estrategia interna y externa de una política dinámica de desarrollo encaminada a acelerar el crecimiento económico y la movilidad social y mejorar sustancialmente los niveles de vida latinoamericanos.

La insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Clara prueba de la insuficiencia dinámica que está acusando el desarrollo latinoamericano se encuentra en la muy débil tasa de alrededor de uno por ciento anual con que viene creciendo desde mediados del decenio anterior el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina. Si se compara dicha tasa con las de 3.7 por ciento registrada en Europa occidental en el decenio pasado y de 8.3 en el Japón así como las tasas

^{1/} Véase Naciones Unidas. Doc. E/CN.12/680. También Raúl Prebisch. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Fondo de Cultura Económica, México 1963.

entre 5.3 y 9.0 por ciento anual y por habitante registradas en los países socialistas de Europa oriental se comprenderá la significación de este hecho. Con ese ritmo de uno por ciento se tardaría 70 años en duplicar el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina, salvedad hecha de las diferencias marcadas entre países.

Esto, es muy serio de suyo. Pero hay otro factor más poderoso de tensiones sociales. Una proporción sensible del incremento de la población activa no se absorbe satisfactoriamente en el proceso productivo: queda al margen del desarrollo económico. Este fenómeno es característico de la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general de 2.9 por ciento anual. Pero sólo ha quedado en la actividad agrícola alrededor del 1.5 por ciento en el último decenio. Así tiene que ser necesariamente en el curso del desarrollo económico. Pero lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy escasos ingresos, con períodos de franca desocupación. El campo acarrea así miseria, frustración y resentimiento a las ciudades, en donde son ya importantes las manifestaciones de la concentración del ingreso. Clara prueba de la explosiva polarización social del desarrollo por su insuficiencia dinámica y su viciosidad distributiva.

Sobre la base de datos conjeturales se estima que aproximadamente la mitad de la población actual de 220 millones de habitantes tiene un exiguu ingreso medio personal de 120 dólares por año. Ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

Es en ese sector social, donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. En efecto, aquella idea, no extinguida aún, de que el desarrollo se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo

/racional y

racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de los países de la periferia o económicamente dependientes. Prueba de ello es que hace un siglo que las economías latinoamericanas se articularon a la economía internacional, y, sin embargo todavía se registra el bajísimo nivel de ingreso de la mitad de la población ya anotado, lo cual, junto a la estrechez de buena parte del resto y a otras razones de índole interno y externo, impide el surgimiento de todos los elementos dinámicos que imperiosamente necesita América Latina para impulsar rigurosamente su desarrollo económico y social.

Estos elementos dinámicos no se circunscriben al campo estricto de la economía, sino que abarcan todo el horizonte de la sociedad. Se trata sobre todo de aquellos hombres que imprimen su sello característico a cada generación. El muy limitado acceso de estos hombres a las oportunidades de educación y ascenso social, no aminora sus impulsos vitales ni la fuerza de sus aspiraciones. Y si el ritmo lento de desarrollo no permite aprovecharlos en el proceso económico y social y entorpece su ascenso a los distintos planos de sus actividades, sobreviene un fenómeno característico de resentimiento, pues al no poder emplearla a plenitud, su energía vital se desborda irremisiblemente hacia otros cauces. Qué cauces han de tomar en definitiva esos elementos dinámicos si persiste el lento desarrollo, es otra de las incógnitas que se plantean en América Latina, y otra de las grandes posibilidades que se ofrecen para obrar racionalmente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social.

El problema de la población

Todos estos problemas se están agravando con el incremento demográfico de América Latina que es extraordinario. A comienzos de siglo había en esta región unos 63 millones de habitantes y aumentaban a razón de 1.8 por ciento anual. Ahora viven 220 millones y se multiplican a una tasa anual de 2.9 por ciento que lleva trazas de elevarse más aún.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas, y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad

/de asimilarla

de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La actual estructura social obstaculiza el desarrollo

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

- a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía, como en los otros aspectos de la vida colectiva;
- b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;
- c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

Las reformas necesarias para abrir cauce al desarrollo

Cabe esperar que el desarrollo económico se presente primero y luego sobrevenga, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas.

Se impone, pues, tres formas de acción del estado. Ante todo, realizar con decisión las transformaciones en la estructura social con el fin de

/eliminar los

eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consiste esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra, y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra, dando al sistema su plena validez dinámica. Estas transformaciones en la estructura social abrirán el paso, a su vez, a otras en la forma de producir y en la estructura de la economía, que son inherentes al proceso de extensión y asimilación de la tecnología contemporánea. Además, la acción del estado es indispensable para que, a favor del incremento del ingreso que esas transformaciones traen consigo, se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.

Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas

Conviene poner de relieve la importancia de esas transformaciones estructurales internas y de la cooperación internacional al desarrollo, pues interesan tanto a quienes resisten internamente las transformaciones, como a quienes se proponen realizarlas. Y también a los que desde afuera no comprenden la índole y gravedad de los acontecimientos latinoamericanos.

A los primeros, se pretende demostrarles la necesidad ineludible de introducir esas transformaciones en la estructura social para que la forma de producir y la estructura de la economía puedan responder a las exigencias del desarrollo. Si les preocupa preservar intangible su posición en la escala distributiva, es preciso subrayar la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital.

Por otra parte, quienes se proponen realizar estas transformaciones, tienen ante sí una tremenda responsabilidad. Se está acumulando en América Latina una fuerza emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos. Hay que encauzarla hacia claros designios constructivos. No se construye sin cálculo ni racionalidad. Pero tampoco se toman decisiones audaces - las decisiones audaces que exigen los países latinoamericanos - sin el impulso de esa fuerza. La prueba definitiva de eficacia final estará en la aptitud de los dirigentes para combinar estos elementos en la política de desarrollo.

/Hay que

Hay que tener siempre presente el riesgo de malograr tales transformaciones y la acción que ha de seguir las si se pierden de vista los objetivos fundamentales. No habrá transformaciones valaderas en la estructura de la sociedad si se trata simplemente del acceso de nuevos titulares a los privilegios existentes o se añaden nuevos privilegios o prebendas.

Por lo demás, es necesario que se comprenda dentro de los países latinoamericanos y fuera de ellos que se encuentran en todo esto frente a nuevas exigencias. En la evolución capitalista no se imponía una política de desarrollo, por la espontaneidad del proceso mismo. Esa evolución no puede reproducirse entre los países de la región.

Es natural que afuera se piense, no sólo en la posibilidad, sino en la conveniencia de seguir el cauce que llevó a otros países a resultados impresionantes. Pero infortunadamente esto conduce a menudo a actitudes muy lamentables, aún en quienes están movidos por sincero espíritu de cooperación, pues los hay también que esperan de la cooperación internacional ciertas virtudes de influjo político que, si bien pudieran ser eficaces en tal o cual situación temporal, resultarían contraproducentes a la larga. La única significación política admisible de esa cooperación, desde el punto de vista latinoamericano, es contribuir a que se haga políticamente realizable un intenso esfuerzo interno de desarrollo.

La acumulación de capital y distribución del ingreso

Gran parte de este esfuerzo interno tendrá que dirigirse a solucionar los problemas de acumulación de capital y distribución del ingreso.

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si se consiguiera elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la población y mejorar también - aunque con menor celeridad - la suerte de la población de ingresos medios. Esta última - que constituye el 45 por ciento de la

/población latinoamericana -

población latinoamericana - podría duplicar así su consumo personal en 22 años.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte compresión (alrededor del 14 por ciento) del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras unos 110 millones de latinoamericanos abarcan sólo o aproximadamente el 20 por ciento del consumo total personal de la región, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de la población actual, o sea unos 11 millones de habitantes con alto ingreso disfrutan de casi 30 por ciento de aquel consumo total, según estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y una adecuada colaboración internacional, particularmente en el campo de la financiación y del intercambio comercial, harían posible acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso así obtenido a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política distributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la compresión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de las masas. No por ello dejaría de incrementar también - aunque mucho más lentamente - el consumo de los estratos superiores.

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin él el enorme

/potencial que

potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tienen que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

En efecto, los estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca del 30 por ciento del consumo personal total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores, los cuales representan 50 por ciento de la población. Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la compresión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

La Cooperación internacional y estructura del intercambio

Sin embargo, el problema de acelerar el ritmo de desarrollo no quedaría resuelto con esta drástica compresión del consumo para acrecentar el ahorro. Pues hay también que transformar ese ahorro adicional en bienes de capital. Y aquí surge otro obstáculo formidable en los países latinoamericanos.

/En efecto,

En efecto, no se dispone en grado suficiente de capacidad interna productora de estos bienes así como de capacidad para importarlos. Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento (10 por ciento neto). Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento. Esto obligaría a aumentar de inmediato en 32 por ciento las importaciones de bienes de capital en el primer caso y en 48 por ciento en el segundo, lo cual sería imposible en la mayor parte de los países - si es que no en todos - en las circunstancias prevaletientes de estrangulamiento exterior. De ahí la necesidad imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

Por lo tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional.

Las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas, trastornaron el sistema económico internacional legado por el siglo XIX. La ilusión pertinaz de restaurar ese sistema en condiciones muy diferentes de las que en aquellos tiempos prevaletieran, ha debido abandonarse finalmente para dar paso al reconocimiento de que un nuevo orden se impone también en el plano internacional.

Esta exploración de nuevas soluciones, fragmentaria y a veces contradictoria, ha impuesto la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual. No es otra la significación de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo convocada por las Naciones Unidas, además que es síntoma alentador de que los países latinoamericanos se encuentran conspicuamente entre los que promovieron esta iniciativa. Esta conferencia dio a todos ellos, como a toda la periferia del mundo, la

/oportunidad histórica

oportunidad histórica única de contribuir con los países desarrollados a la construcción de un nuevo orden económico internacional.

Se perciben claramente grandes posibilidades. Los países de Europa, tanto los de economía privada como los socialistas, han logrado tasas elevadas de crecimiento. También lo ha conseguido el Japón y es de esperar asimismo que los Estados Unidos puedan hacerlo con su enorme potencial de capitalización y consumo. ¿Cómo podrían los países en desarrollo aprovechar esa expansión económica de los países más avanzados? ¿Cómo, a su vez, podrían éstos encontrar en la expansión de las economías periféricas mercado creciente para los bienes de compleja fabricación en que son evidentes sus ventajas comparativas?

He aquí el planteamiento de un problema de fondo. No es el resultado de una abstracción intelectual. Es la expresión viva de las dificultades crecientes de carácter externo que sufren los países en desarrollo. Estamos presenciando una tendencia manifiesta hacia el estrangulamiento exterior del desarrollo económico.

El estrangulamiento exterior del desarrollo

Ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importan los países latinoamericanos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de estos países. Hay pues una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquéllos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados

/existentes. Es

existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, además de su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y las discriminaciones del Mercado Común Europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquellas - las de economía socialista por ejemplo - que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

El movimiento de integración latinoamericano

Si bien es cierto que las soluciones de fondos en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo conjunto de grandes dimensiones. El mercado común latinoamericano representa en este sentido un empeño impostergable. Así lo han comprendido los países de Centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en compartimentos cerrados ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustenta esas

/decisiones; y

decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

Habría por tanto que tomar trascendentales decisiones políticas sobre cuatro puntos principales: primero, establecer metas cuantitativas de reducción y eliminación de aranceles que permitan que la Zona de Libre Comercio se extienda gradualmente a toda la producción presente y futura y no sólo a los productos tradicionales de intercambio en América Latina; segundo, definir clara y terminantemente los medios de llevar a la práctica el principio que establece ventajas recíprocas para todas las partes contratantes vinculando el ejercicio de este principio a un arreglo de pagos creado con la ayuda de aportes internacionales; tercero, sentar las bases para los acuerdos de complementación industrial, sobre todo con respecto a una serie de industrias dinámicas como la siderúrgica y la automotriz; y, cuarto, crear, con la ayuda internacional, los órganos técnicos y financieros de promoción del mercado común y de apoyo sistemático a la iniciativa latinoamericana.

La conjugación de acciones concretas y simultáneas en materia de complementación, reciprocidad efectiva y establecimiento de órganos de promoción, constituye un requisito esencial para que puedan incorporarse, sin riesgos, elementos de automaticidad en el régimen de metas cuantitativas propuesto para la reducción de aranceles. Es más, esa misma automaticidad acentúa la urgencia de definir líneas precisas para la marcha progresiva hacia el mercado común ya que de ellas tendrán que desprenderse las orientaciones indispensables a la elaboración de los planes de desarrollo económico de cada país. A su vez, el mismo curso de la planificación irá ofreciendo mejores elementos de juicio para abordar los problemas del mercado común. En otros términos, tiene que haber una estrecha y recíproca vinculación entre el criterio de asignación de recursos de los planes nacionales y las medidas formativas de este mercado.

/El tipo

El tipo de desarrollo cerrado en América Latina

Existe otro aspecto del estrangulamiento exterior que, de no resolverse, contribuiría a llevar a la América Latina más y más hacia un peligroso tipo de desarrollo cerrado.

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que obedece también en gran medida, en los últimos años, al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta al poder de compra de esta región. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente * de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos o económicamente dependientes, para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

* Si se toma como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del período 1950-54, el efecto del deterioro en el período 1955-60 se estima en 7 400 millones de dólares. De ello se desprende que más del 60 por ciento del incremento anual de exportaciones fue anulado por ese deterioro. Por su parte, las entradas netas de capital exterior en el período 1955-60, se estiman en alrededor de 7 700 millones de dólares (a precios de 1950-54), de tal modo que aquel efecto de la relación de precios del intercambio anuló el poder de compra adicional que lograron los países latinoamericanos por este concepto.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural. Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, los países de la región se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso.

El obstáculo de la tierra

Es indudable, que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano. En los últimos 20 años la producción agrícola ha crecido en 80 por ciento (2.6 por ciento anual), o sea a un ritmo superior al de otras regiones del mundo. Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento de la población, el incremento de producción por habitante ha llegado apenas a la exigua proporción de 0.2 por ciento por año; las otras regiones - de mucho menor crecimiento demográfico que América Latina - resultan aventajándola desde este punto de vista.

Más aún, el ritmo de crecimiento de 2.6 por ciento anual en la producción global ha sido bastante inferior al del consumo, que aumentó a razón de 3.7 por ciento. Esta falla de la producción se ha cubierto principalmente a expensas de las exportaciones y con un aumento de las importaciones agrícolas provenientes del resto del mundo. Sin embargo, a pesar de que estas últimas representan un porcentaje relativamente moderado del consumo total, su cuantía es muy apreciable: del orden de unos 450 millones de dólares anuales, constituidos por importaciones de productos que, con una política racional de producción y comercio recíproco, podría lograrse obtener en buena parte dentro de la misma América Latina.

Si se consiguiera en América Latina un ritmo mínimo de desarrollo de 3 por ciento anual por habitante y si, además se practicara una política firme de redistribución del ingreso, el crecimiento de la producción tendría que ser mucho más intenso que antes; y más aún si se quisiera disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones agrícolas a fin de contribuir a la corrección del estrangulamiento exterior.

En tales condiciones, se ha estimado que el consumo global de productos agrícolas tendrá que aumentar a razón de 4.6 por ciento anual y la producción en 4.2 por ciento, o sea que ésta deberá acrecentarse en algo más de 130 por ciento en los próximos 20 años, es decir, mucho más que el crecimiento de 80 por ciento en los 20 años precedentes.

Son varios los elementos que se conjugan para debilitar el crecimiento del sector agrícola: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del estado para adaptar y difundir esa técnica, y la precaridad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo. Si se reflexiona, se observa que el crecimiento hacia afuera de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración precapitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

El motivo de esta acentuación, no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia

/dinámica del

dinámica del desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del estado de que apenas disfrutaban los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda en las grandes ciudades por obra de aquellos factores estructurales ya mencionados y también porque, debido al régimen de tenencia de tierra, una gran parte de la renta de suelo - sobre todo la de los grandes propietarios se gasta en las ciudades y no en el campo.

Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

Necesidad de la reforma agraria

La reforma agraria se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de productividad agrícola. La mera redistribución de tierra sin aumento

/de productividad

de productividad podría aliviar la tensión social del campo, pero sólo de un modo efímero, pues como quiera que la tierra se redistribuyera, con un producto medio por persona activa del orden de los 500 dólares por año, incluida la renta del propietario, el mejoramiento sería poco apreciable. Es cierto, agrega, que el cambio del régimen de tenencia apareja una consecuencia social muy importante al liberar fuerzas que están ahora comprimidas en el medio rural. Pero ello podría ser fuente de nuevas tensiones si no va acompañado de un rápido aumento de la productividad y del ingreso.

La enunciación de estas consideraciones no significa que haya que proceder con lentitud. Se pretende señalar sencillamente que hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las distintas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso. Hay que formar asimismo el personal indispensable. Pero una vez hecho esto - y hecho sin demoras innecesarias - la reforma tendrá que ser rápida y masiva, no sólo para aliviar la tensión social de los campos sino por otros motivos. Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete en grande. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto que el papel del estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá que estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente, lo mismo en el campo que fuera de él - para que la acción estatal sea pronta y eficaz. La reforma requiere el entusiasmo colectivo y hay que encauzarlo constructivamente.

Sólo haciendo en grande la reforma se aprenderá a realizarla. Es imposible prever todas las complicaciones que surgirán y prevenir muchos de los errores posibles. Lo esencial es tener un plan correcto para afrontarla y aprovechar la experiencia para corregir flexiblemente esos errores.

Si bien la redistribución de la tierra - ya sea en forma directa o por obra del impuesto - es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción

/técnica del

técnica del estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas.

Un sistema de ideas y nuevas actitudes

Todo esto presenta una nueva problemática para América Latina, muy diferente de la que se había planteado a las generaciones anteriores. En plena depresión mundial no se sabía en qué consistía el problema de desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado. Hace quince años, se pudo ya definir en cierto modo esa problemática y señalar con gran convicción algunas soluciones fundamentales. Y hoy se ha avanzado suficientemente como para elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales.

Esto también representa un problema nuevo. No había necesidad de discurrir ante la opinión pública acerca del desarrollo cuando éste se cumplía por su propio impulso en la evolución capitalista. El problema de la acumulación de capital no tenía por qué dilucidarse allí, si se resolvía espontáneamente.

Este es sin duda el problema primordial del desarrollo latinoamericano. Admitido que haya que tomar medidas muy firmes para aumentar el caudal del ahorro, habrá que asegurar también que los recursos así obtenidos se dediquen efectivamente al incremento del capital y a que este capital se oriente a conseguir los objetivos del plan de desarrollo.

Hay que prevenir en esto un riesgo persistente. Las tensiones sociales de estos tiempos inducirán más de una vez al empleo de una proporción exagerada de esos recursos en mejorar el consumo presente, o en la realización de inversiones sociales de bienestar inmediato, en detrimento de las inversiones económicas, de bienestar posterior, aunque no distante. Ceder a esa presión haría fracasar irremisiblemente el objetivo social de acrecentar en forma persistente e intensa el nivel de vida de las masas.

/Los gastos

Los gastos militares y la acción comunitaria

Hay algo más que ésto todavía, los gastos militares absorben a menudo una proporción apreciable del ingreso global, en desmedro del desarrollo económico. Y cabe plantear preguntas de gran significado a este respecto.

¿La evolución de la tecnología militar no requiere también una revisión profunda de los conceptos vigentes? ¿Traerá ello consigo el aumento de esos gastos? ¿O será posible que esa tecnología y la limitación de armamentos permite reducir los efectivos, aumentar su eficacia y disminuir a la vez la proporción de esos gastos en favor del desarrollo económico?

Con todo esto, se abre por primera vez en los países latinoamericanos, un campo muy dilatado para la formación de la conciencia popular del desarrollo. No se trata sólo de las grandes ideas, de los grandes designios que cautivan la imaginación de las masas. La práctica del desarrollo ofrece asimismo posibilidades muy diversas de orientar el impulso colectivo hacia la realización de numerosas tareas concretas de un plan de desarrollo. Hay manifestaciones perceptibles en nuestros países de un enorme caudal latente de entusiasmo e iniciativa que no está movido tanto por el interés personal, cuanto por un sentido comunitario, que la mujer latinoamericana está demostrando también con su creciente participación en la vida política y social.

Por lo demás, la acción comunitaria - como el movimiento cooperativo - permitirá simplificar la acción del estado, ciñéndola al manejo eficiente de los resortes del sistema, sin penetrar en todo aquello que los individuos pueden realizar mejor con su propia iniciativa y responsabilidad, pues ya el Estado está tomando sobre sí funciones muy delicadas en la planificación del desarrollo. No se encuentra generalmente preparado para cumplirlas en los países latinoamericanos y aquí también se imponen grandes transformaciones, si el estado ha de asumir nuevas y difíciles responsabilidades.

América Latina no tiene por delante soluciones fáciles

En efecto, ni las transformaciones estructurales ni la planificación responden a fórmulas simples que, una vez plasmadas en leyes y decretos, van a actuar por sí mismas, por el mero acto de aprobarse un plan y existir la promesa de recursos internacionales.

/Es necesario

Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido - para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles.

Plan y planificación

No está organizado el estado en los países de la región para estas últimas funciones. Hay que decirlo sin reticencias ahora que tiende a admitirse la idea de la planificación. Comienzan a surgir planes, pero no hay, o están aún en sus etapas iniciales, las tareas de planificación, en su sentido más amplio y exigente.^{1/}

La planificación comporta tres aspectos diferentes, aunque estrechamente ligados entre sí: a) la concepción de un plan; b) la traducción de este plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos, y c) la organización administrativa, que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y constante adaptación del plan a los cambios de la realidad. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo económico y social requiere la planificación de la administración pública para responder a sus objetivos.

El avance más significativo se ha cumplido sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse con claro reconocimiento de la significación de este hecho.

Cuantificadas las metas de desarrollo global y las metas parciales para los distintos sectores económicos y sociales de un plan, y determinados los recursos necesarios para conseguirlas, aquellas medidas y proyectos concretos tiene que venir inmediatamente. Más aún, muchas de ellas pueden prepararse y ponerse en ejecución a medida que el plan se va esbozando. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en general con la celeridad necesaria, aún en aquellos casos en que se dispone de suficientes recursos internos o

^{1/} La secretaría ha hecho un estudio sobre la situación actual en este campo. Véase Progresos en materia de planificación en América Latina (E/CN.12/677).

externos para la preparación de proyectos. No es raro encontrar medidas que no se compadecen con los objetivos del plan, pues por no existir una adecuada organización planificadora, suele presentarse un característico divorcio entre los problemas corrientes y los problemas de desarrollo, entre la acción inmediata y a la planificación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad.

El plan sin planificación tiene así muy poco sentido. En el mejor de los casos es una formulación racional de ideas, muy valiosa en sí misma como presentación ordenada de problemas y de posibles caminos a seguir para resolverlos, pero no como un conjunto de elementos de acción práctica.

Por lo demás, los planes, por la premura de las circunstancias, han tenido a menudo que formularse por un pequeño grupo de personas que no pudieron aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples compartimentos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. En otros términos, el órgano formulador del plan se ha superpuesto a menudo a la organización administrativa existente sin penetrarla en modo alguno. Hay que hacer un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico: que el plan no se hace solamente desde arriba, y tiene que venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración.

Todas estas fallas son muy comprensibles y no amenguan el gran mérito de los gobiernos que iniciaron la formulación de planes: sin ello no se hubieran puesto de manifiesto. Se requiere ahora realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planificación. Y esta tarea continua, incesante, sólo podrá acometerse si a la firme decisión de arriba se acompaña la adhesión de los hombres dirigentes de la administración, pues todos ellos deberán participar activamente en la tarea planificadora.

América Latina tiene que buscar soluciones propias

La política de desarrollo tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte
/como la

propensión de los centros a exportarlas. No es cuestión de cerrar el intelecto a lo que se piensa y se hace en otros países. Por fortuna, en los grandes centros hay creciente interés por la teoría y los problemas del desarrollo y sería grave error no aprovechar la valiosa contribución que representa. Pero nada exime a los países latinoamericanos de la obligación intelectual de analizar sus propios fenómenos y encontrar su propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Conviene utilizar inteligentemente lo que se piensa afuera y la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento.

No se circunscribe esto al campo económico, el problema vital de América Latina es muchísimo más amplio, pues no se puede olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni dejar de proyectar la imagen de lo que se quisiera que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones.

La rápida asimilación de la tecnología exige y apareja nuevas formas de vida y nuevas actitudes. Abre infinitas posibilidades de variedad de vida y libre determinación individual que hasta hace poco tiempo, medidas con visión histórica, se circunscribían a una pequeña fracción de la humanidad.

Este asunto no va a resolverse en un plano doctrinario, sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es sólo cuestión de preferencias intelectuales, sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoramente sobre el curso mismo de esos hechos.