

América Latina Tiene que Acelerar su Desarrollo

Por EURICO PENTEADO

El autor es miembro de la Delegación Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas y su artículo sigue en líneas generales su exposición presentada en el Comité Económico de la última Asamblea General de la ONU.

I

EL último *Estudio Económico Mundial* de la ONU arroja mucha luz sobre los mecanismos de la inflación y los cambios aparecidos en su funcionamiento en la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de la evolución económica e institucional que lleva consigo el desarrollo y la moderna organización social. Uno de los más importantes resultados de estos cambios parece ser el relativo fracaso de las medidas monetarias antiinflacionarias clásicas que sólo tratan de reducir la demanda monetaria total de bienes y servicios.

Las consecuencias desfavorables de estas amplias políticas monetaria y fiscal, en el caso de los países en proceso de desarrollo, se han revelado en el mismo estudio también, con gran claridad y las aplicaciones de este análisis tendrán gran alcance. De hecho, aun cuando existan recursos para el desarrollo, la inflación puede surgir de la necesidad de cambiar el patrón de producción o, en otras palabras, de la necesidad de cambiar la estructura de la producción, de la necesidad de extender la economía por medio de la diversificación de la producción de bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión. En estas circunstancias, si se quiere impedir la inflación en los países subdesarrollados sólo a través de la reducción de la demanda monetaria total, esto puede implicar la imposición de estrechos límites a la tasa de asignación y aprovechamiento de los recursos disponibles. De hecho, la oferta de bienes de consumo es limitada por el nivel relativamente primitivo de la producción característico del subdesarrollo, y no puede ampliarse libremente para satisfacer un aumento de la demanda. Así, la economía puede verse sujeta a una fuerte presión inflacionaria, aun cuando exista una fuerza de trabajo adecuada, y materiales y equipo convenientes para producir una inversión adicional sin menguar los recursos del presente consumo. En verdad, aún cuando fuera posible am-

pliar simultáneamente tanto el consumo como la inversión —aun entonces— la economía puede sufrir una fuerte presión inflacionaria si el aumento de la demanda para el consumo (generado por el ingreso adicional así creado) no puede compensarse mediante un aumento de la oferta de los bienes y servicios buscados. Por lo tanto, y a menos que nuevas soluciones (y me aventuro a decir, algunas más audaces) se intenten para combatir el problema de los países subdesarrollados, la aceleración del crecimiento económico engendrará, en la mayoría de los casos, el elemento negativo de la inflación. Bajo su impacto, el desarrollo económico después de un comienzo alentador, aminorará su ritmo hasta detenerse.

No intentaré examinar más detenidamente los mecanismos de la inflación en los países subdesarrollados. Sin embargo, quisiera señalar que la inflación puede ser el triste resultado del esfuerzo de dichos países para tratar de acelerar su propio desarrollo si se ven precisados a hacerlo ellos mismos, ejemplo: si se les deja actuar con sus propios recursos. En este caso, la aplicación de medidas cuantitativamente adecuadas de índole fiscal y monetaria, a fin de desalentar la demanda, puede tener éxito al tratar de lograr la estabilidad de los precios, pero sólo a expensas de reducir permanentemente la tasa de crecimiento de la economía en su totalidad.

Esto es particularmente cierto en lo que concierne al desarrollo asociado a la industrialización y a la urbanización. De hecho, una urbanización creciente puede ser en sí una de las medidas para poder apreciar el nivel del desarrollo económico. Al engendrar una mayor productividad en las regiones agrícolas, el desarrollo causa una desocupación parcial de la fuerza de trabajo que deberá ser empleada en las ciudades. El sector urbano, a su vez, no sólo presionará por nuevos incrementos en la productividad agrícola, sino que proporcionará además factores para lograrla en forma de equipo, fertili-

zantes, etc. No sólo la necesidad *individual* de alimentación, vestido, transporte y servicios, tanto públicos como privados, es mucho mayor en las áreas urbanas que en las rurales, pero —lo que es tal vez de la misma importancia— la provisión de consumo adicional a la ciudad misma requiere mayor inversión en servicios de todas clases. En resumen, tal como lo indica el último Estudio Económico Mundial de la ONU, el crecimiento económico en los países subdesarrollados representa un fuerte cambio en la estructura tradicional de la producción. Debido a la inevitable rigidez en economías de este tipo, el proceso de desarrollo fácilmente genera severas dificultades para la economía a través de la creación de disparidades entre el rápido cambio en la estructura de la creciente demanda y la estructura existente de la producción y distribución.

II

Los países subdesarrollados han de hacer frente a todos estos problemas, con la necesidad de tener políticas propias, tanto en el orden fiscal como monetario, en la etapa de su desarrollo, cuando la mayoría de su población es analfabeta y la economía en su conjunto no se encuentra todavía totalmente monetizada. La escasez de recursos, en sus etapas iniciales, requiere el mayor cuidado al utilizarlos en un momento en que el comportamiento individual o colectivo —económico y de otra clase— puede estar sujeto a circunstancias emocionales y a esperanzas injustificadas. Al tratar de entender los problemas de desarrollo económico, debe pensarse que cuanto más desarrollado esté un país más capaz será de evitar un comportamiento ilógico en la utilización de sus recursos. Por el contrario, cuando se encuentre menos desarrollado, existirá una tendencia a emplear en forma inadecuada sus escasos recursos, en el momento menos indicado para desperdiciarlos.

Pero, como si una "mano invisible" quisiera añadir abuso a todas las debilidades que acosan a los países subdesarrollados, el problema de armonizar el crecimiento con la estabilidad sería aún más difícil por circunstancias que escapan a su control. Las fluctuaciones del comercio exterior han sido un factor de importantes consecuencias en la inflación en los países productores de materias primas. La relación, particularmente estrecha que existe entre la inversión y la balanza de pagos y entre el ingreso del gobierno y el comercio exterior ha causado, con frecuencia, pronunciadas oscilaciones en el suministro de muchos productos importantes y en la presión de la demanda.

Para simplificar, no me ocuparé aquí del problema específico del comercio de productos básicos. Pero, en la actualidad no cabe duda de que la eliminación o la disminución de la inestabilidad en los mercados de exportación de productos básicos podría representar una mayor contribución a la aceleración del desarrollo económico de los países menos avanzados.

Sin embargo, el hecho de que se logre una estabilidad de los mercados, el problema central de cómo acelerar el desarrollo económico y, al mismo tiempo, evitar la inflación, subsistirá, y los objetivos que se consideraban como necesarios y absolutamente mínimos podrían resultar poco coherentes entre sí. Acelerar el desarrollo económico y estabilizar los precios pueden ser dos exigencias fundamentales en el mundo de hoy; aún más, puede argumentarse que la estabilización de los precios es un requisito previo para el desarrollo, *pero* se ha demostrado que es, al mismo tiempo, incompatible con la tasa de crecimiento deseada.

Estoy realmente convencido de que quizás los países subdesarrollados deseen lo imposible. Pero aún así, debe entenderse que la rapidez es al presente la esencia de la vida y que en el mundo económico de nuestro tiempo no apresurarse equivale a quedarse atrás.

Es por esto, que el examen de los informes y estudios realizados por las Naciones Unidas, resulta desalentador. Esos trabajos dan la impresión de fríos informes científicos, en los que se señala minuciosamente y casi con entusiasmo que el paciente morirá de acuerdo con el diagnóstico. Esto es más triste todavía porque, al menos teóricamente, sabemos cómo luchar contra la enfermedad del subdesarrollo, pero no hacemos nada, o hacemos muy poco, siendo la razón de la inexistencia de acción alguna el hecho de que los países subdesarrollados no pueden permitirse pagar de inmediato el tratamiento.

No quisiera parecer injusto con las grandes potencias que, sin duda, han ayudado a combatir el subdesarrollo. No

es mi intención regatear la importancia de su contribución a la causa del desarrollo económico. Lo que pretendo explicar es que hay diferentes clases de realismo y que si miramos a los resultados con verdadero realismo o pragmáticamente, lo que se ha logrado y lo que se proyecta para el futuro es aún demasiado poco para satisfacer las necesidades mínimas de los países subdesarrollados.

III

Quisiera aclarar mi razonamiento con ejemplos cuantitativos referentes a mi propio país, a América Latina e incluso a las grandes potencias. En primer término deseo destacar, en el caso de Brasil tanto como en el de casi todos los países subdesarrollados en América Latina, el explosivo crecimiento de la población. Si tomamos el año de 1980 como punto de perspectiva para nuestros cómputos, encontraremos que la población brasileña, hoy de 63 millones llegará a cerca de 110 millones de habitantes a esa fecha.

El producto nacional bruto es, en la actualidad, de cerca de 16,000 millones de dólares anuales, mientras que el producto per cápita se aproxima a Dls. 256, cifra que no ocupa un lugar muy bueno en América Latina. El problema del desarrollo económico de Brasil —dentro del marco institucional actual— consiste, por tanto, en incrementar el bajo ingreso per cápita, hasta un nivel razonable, en un período también razonable.

Basándose en los cómputos ya efectuados en Brasil, y partiendo del actual nivel de recursos, podríamos llegar a alcanzar un producto per cápita para este país de Dls. 400 en 1980 —si se observase una política de substitución de importaciones, reduciendo el coeficiente de los productos importados y necesarios para la inversión del 30% (de las inversiones actuales) a cerca de 21% del producto bruto al finalizar el período estudiado (1980); si se importa para el consumo menos del 1% del producto bruto; si se invierte anualmente cerca del 15% del producto bruto; y si somos capaces de aumentar nuestras exportaciones, del nivel actual de cerca de Dls. 1,500 millones anuales hasta la cifra aproximada de Dls. 4,000 millones al finalizar dicho período. *SI* (y este es un *si* mayúsculo) se adoptan todas estas medidas y *si*, a través de restricciones selectivas del crédito y con sabiduría fiscal, somos capaces de resolver los problemas inflacionarios inherentes en este tipo de desarrollo acelerado (sin disminuir el ritmo del desarrollo mismo) el producto nacional bruto de Brasil llegaría entonces a un nivel cercano a Dls. 44,000 millones en 1980, y a Dls. 400 per cápita, en 1980. Supongamos que las tendencias actuales y los marcos institucionales básicos, adoptados por diferentes países seguirán siendo básicamente los mismos durante el período en consideración (hasta 1980) el panorama del mundo habrá cambiado bastante para entonces.

Los Estados Unidos tendrán 240 millones de habitantes y un producto nacional bruto un poco menor al de Dls. 1,000,000 de millones con un ingreso per cápita aproximado a Dls. 3,800. La población de la Unión Soviética llegará a 280 millones de habitantes y su producto nacional bruto probablemente pasará del millón de millones de dólares con un ingreso per cápita de Dls. 5,600.

Podía seguir citando cifras para otros países, pero creo que las concernientes a las dos principales potencias del mundo industrial bastan para el propósito. Tal vez debería añadir que aun aceptando el alto grado de inexactitud de esta clase de previsiones a largo plazo (presupone entre otras cosas, la habilidad para eliminar recesiones económicas como la actual en EUA y que se sostengan las altas tasas de crecimiento de la Unión Soviética), las diferencias en orden de magnitud son tales que las comparaciones pierden sentido. ¿Qué representa realmente el valor de Dls. 400 per cápita —fruto final de un esfuerzo gigantesco para mi país— en comparación con las cifras astronómicas que acaban de citarse? Como brasileño, no me atrevo ni a pensar lo que mis compatriotas sentirían o harían si se permitieran tan gigantescas disparidades. Estoy seguro de que Brasil puede ser un simple ejemplo o el símbolo de la mayoría de los países subdesarrollados.

Estas magnitudes ilustran lo que antes señalé acerca de la actual tendencia mundial hacia el desarrollo. Si de hecho el crecimiento genera y facilita más crecimiento, a menos que se haga algo para compartir en forma equitativa el desarrollo en todas partes, el mundo se vería dividido en países gigantes y pigmeos y la segregación entre los pueblos ricos y pobres del mundo sería aún mayor que las diferencias que ahora ob-

servamos entre el hombre y las pequeñas criaturas ficticias de otros planetas.

Podría decirse también que estas tendencias encierran en sí sus propias contradicciones o germen de frustración. En cierta forma, sería inconcebible que ciertos países pudieran ir tan lejos (en determinado sentido, a lo largo del progreso) sin crear reacciones hostiles por parte de los que se van quedando atrás en el proceso de desarrollo.

De cualquier modo, si los recursos de los países subdesarrollados no son reforzados desde el exterior, habrá que encontrar entonces medios en el interior para acelerar el desarrollo. El consumo, en este caso, tendrá que reducirse y ammorarse el desperdicio. La probabilidad de que esto pueda llevarse a cabo dentro de un marco institucional democrático es escasa, si no nula, y no existe garantía de éxito a no ser que aceptemos el precio del fracaso como un suficiente incentivo.

Pero en el caso de Brasil podrían imaginarse quizá niveles más altos de crecimiento. Supongamos que el objetivo fuera lograr un ingreso per cápita de Dls. 600 en 1980. Brasil tendría que invertir un promedio anual equivalente al 20% de su producto nacional bruto (proporción mayor que la alcanzada hasta ahora); pero a pesar de sustituciones drásticas de las importaciones a lo largo del proceso que reducirían enormemente nuestra dependencia del exterior, el país tendría que seguir aumentando su importación absoluta de Dls. 1,500 millones a Dls. 7,000 millones anuales al finalizar el periodo. ¿Podrá lograrse esto? Tal vez podría agregarse que el Presidente Kubitschek espera que Brasil y, naturalmente, toda América Latina realicen este tipo de esfuerzo tendiente a la aceleración del desarrollo económico bajo la llamada "Operación Panamericana".

En consecuencia, vamos a suponer que, a pesar de la relativa disminución de la demanda internacional por las materias primas, Brasil debe intentar alcanzar la cantidad anual de Dls. 7,000 millones de exportaciones. Pero hay que tener en cuenta que no será la única nación que tratará de hacerlo; los otros países latinoamericanos realizarán la misma clase de esfuerzos e igual harán la mayoría de los países subdesarrollados. Suponiendo, por la seguridad del argumento, que Brasil represente una tercera parte de América Latina (demográficamente representamos más, pero económicamente somos menos que eso), tendríamos que multiplicar por tres las necesidades de importación del país para adquirir una idea aproximada sobre la demanda de importaciones del Continente a equivalentes niveles de esfuerzo. Esto significa que las necesidades mínimas de importación serían del orden de Dls. 21,000 millones anuales en 1980, para obtener en toda el área un modesto nivel semejante de desarrollo. Sin embargo, es muy probable que las necesidades de importación sobrepasen en mucho en cantidad. De hecho, estos cálculos presuponen simplemente una proyección hacia el futuro —y a una fuerte tasa decreciente— de la actual capacidad brasileña para importar. También debe tenerse en cuenta que la capacidad del Brasil para importar, considerada per cápita, es una de las más bajas de América Latina y que los otros países del área necesitarían un nivel más alto de importación.

Por supuesto, sería imposible esperar que en las exportaciones se registrase un aumento repentino de la magnitud correspondiente. Asimismo, es imposible obtener esos aumentos dramáticos en los llamados mercados convencionales para los productos brasileños. Aun cuando esperamos que EUA llegue a ser hacia 1980 el mercado más importante para los productos brasileños, no es de creer que absorberá dicho incremento de las exportaciones como es indispensable.

Los mercados de la Comunidad Británica y el Mercado Común Europeo, que son las áreas más importantes de absorción de los productos brasileños, están cerrando sus puertas a nuestras ventas, por lo que no podemos esperar ganar lo suficiente en esa dirección. En tales circunstancias, Brasil debe tratar de ganar mercados de exportación que pueden ser considerados como convencionales, tales como la Unión Soviética y la China Continental, sin los cuales sería imposible mantener los niveles adecuados y las tasas de expansión de las exportaciones. Sería, pues, menester encontrar nuevas fórmulas de cooperación internacional para estimular el comercio entre países con marcos institucionales diferentes.

A fin de estimular la expansión del comercio internacional debe estudiarse las posibilidades de obtener créditos

para inversión inmediata. Es cierto que cualquier aumento en la exportación significa automáticamente el decrecimiento de la necesidad de créditos exteriores. Pero para alcanzar y mantener la tasa deseable de desarrollo durante un período de veinte años, la contribución del capital internacional, tanto público como privado, tendrá que ser sustancial, por lo menos en los primeros años de la campaña a favor de la exportación. De todas maneras esta contribución será necesaria para obtener excedentes de exportación.

Tal vez la mejor manera de tratar este problema consista en estudiar cómo con el mínimo de capital público y de exportaciones se podría lograr atraer a un país el máximo de inversión internacional directa y de cartera. En el caso de Brasil, se estima que se necesitaría una afluencia neta de capital internacional entre Dls. 7,000 y 8,000 millones, en el próximo decenio. Esta cifra equivale aproximadamente a cerca de Dls. 16,000 a 19,000 millones de entradas brutas de capital.

IV

A la luz de estas consideraciones, los viejos problemas económicos que han sido muchas veces objeto de discusión en las Naciones Unidas adquieren diferente significado.

En el campo del comercio de productos manufacturados, el problema que consiste en el deterioro secular de la relación de los precios del intercambio de los exportadores de materias primas debe dar paso al problema más inmediato de buscar los medios de incrementar aquellas exportaciones en grandes cantidades sin que el precio disminuya. La imposibilidad de sobrecargar a los países industrializados de materias primas y alimentos sin basarse en sus propias necesidades sino teniendo en cuenta las necesidades de exportación de los países subdesarrollados, requiere grandes cambios en la composición de las exportaciones de estos últimos los cuales tendrán que exportar cada vez más productos manufacturados de mayor valor unitario. Pero la producción de estos productos manufacturados presupone mayores niveles de industrialización, lo que a su vez significa un mayor grado de desarrollo que sólo puede alcanzarse a través de mayores importaciones.

Esto suscita de nuevo el problema de cómo ampliar la oferta nacional de recursos, tanto desde el punto de vista estructural como cuantitativo. Si se desea alcanzar un desarrollo acelerado, se debe ampliarlas en magnitudes que hasta la fecha exceden muy considerablemente los recursos disponibles hoy, tanto públicos como privados, en los países subdesarrollados. El incremento ahora considerado, de los recursos a disposición de las agencias financieras, creadas en Bretton Woods, debe ser acogido como un paso hacia la buena dirección. Brasil ve con gran satisfacción especialmente las recientes declaraciones del Gobierno de EUA mostrándose propicio a apoyar la creación de un banco interamericano y el propuesto fondo para Asia y Africa.

Pero hay que convenir en que si se desea alcanzar tales resultados no bastan reglas simples de contribución universal para incrementar estos recursos. Los intentos de subordinar la satisfacción de las enormes necesidades actuales de los países subdesarrollados a lo que pueden hacer ellos mismos para contribuir a la satisfacción de estas necesidades resulta una contradicción desalentadora.

La universalidad de las contribuciones debe establecerse a través de un programa que ha de considerar no sólo la posibilidad creciente de pagar sino también la necesidad o el deseo de los países desarrollados de *importar* el pago físico. De hecho, puede decirse sin exageración que uno de los aspectos más difíciles del desarrollo de hoy surge de las precauciones que adoptan los países industrializados para prevenir las importaciones, disminuyendo por tanto, la posibilidad de los países subdesarrollados de pagar lo que necesitan para su propio desarrollo. Por lo tanto, el problema es doble. En cualquier estructura que se adopte, en la creación de nuevas agencias financieras y en la expansión de las ya existentes, debe reconocerse esta dualidad. En la actualidad, los países subdesarrollados se ven imposibilitados de pagar y los países desarrollados parecen no poder o muestran pocos deseos de hacer posible este pago. Tal vez en el futuro, la capacidad de los países subdesarrollados para pagar a largo plazo irá creciendo aproximadamente en el mismo grado en que exista el deseo de los países desarrollados para hacer este pago factible.