

EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA*

Por Raúl PREBISCH

El Dr. Raúl Prebisch es el actual Presidente de la Comisión Económica para la América Latina —CEPAL—, y en tal virtud pronunció ante la asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, reunidos en esta ciudad de México, durante septiembre último, un importante informe sobre el desarrollo de la Economía en América Latina, un extracto del cual tenemos mucho gusto en insertar en el presente número de nuestra revista.

El Dr. Prebisch es un economista argentino de gran renombre, antiguo director del Banco Central de su país, personalidad muy conocida en los medios financieros mexicanos y profesor universitario de teoría económica en su patria, antes de asumir sus actuales funciones al frente de la CEPAL.

Los estudios especializados sobre economía de la periferia deben al Dr. Prebisch mucho de sus progresos. La economía latinoamericana, como la de otras partes del mundo periférico actual, tienen problemas de toda índole que responden a circunstancias diferentes a las economías llamadas maduras de los grandes países industriales y banqueros, con radio de acción internacional. Por ejemplo, ante la vulnerabilidad de nuestros países latinoamericanos respecto a las fluctuaciones de la actividad en los centros cíclicos. ¿qué procede hacer? ¿Industrializarnos? ¿En que medida? ¿Con qué ritmo? ¿Con recursos nacionales de índole financiera? ¿Con recursos financieros internacionales? ¿Mediante una mixtura de unos y otros? Estos temas se hallan sometidos a una intensa discusión y estudio.

Nos complace mucho insertar la actual síntesis del Informe del Dr. Prebisch ante la Asamblea de Gobernadores del Fondo y del BIRF, como una contribución al esclarecimiento de los problemas económicos relacionados con el desarrollo de América Latina.

I

ESTE tema es bien atrayente para mí, y aprovecharé el breve tiempo de que dispongo para circunscribirme a ciertos hechos significativos y exponer algunas reflexiones acerca de la índole y proyecciones del proceso de desarrollo.

Si se compara con períodos anteriores, y no con la potencialidad de sus recursos, el ritmo de desarrollo de la América Latina en los últimos años ha sido satisfactorio, aunque desigual según los países. El producto bruto por habitante en el quinquenio 1946-1950 ha crecido a razón de 3.5% anual. En el quinquenio precedente el crecimiento fué apenas de 1.4% anual por habitante.

¿A qué se debe esta notable mejora en el ritmo de crecimiento? Fundamentalmente, a que la América Latina se ha encontrado en este último quinquenio en condiciones extraordinariamente favorables para desarrollarse. No sólo pudo disponer de las divisas acumuladas durante la guerra para acrecentar su capitalización sino que la relación de precios en el intercambio con otros países pudo al fin restablecerse del grave deterioro experimentado en los años treinta. De 1946 a 1950, en efecto, la relación de precios mejoró en un 66% respecto al quinquenio anterior y fué 62% superior al nivel medio de los años treinta.

Comprobamos de nuevo la influencia del intercambio exterior en la intensidad del desarrollo. El aumento de

las exportaciones es de importancia primordial. Países como el Ecuador, que tienen un bajísimo monto de exportaciones por habitante, no podrán acelerar el ritmo relativamente lento de su crecimiento si no expanden su producción exportable, utilizando mejor los recursos disponibles. Con bajas exportaciones, por muy grande que sea el esfuerzo por comprimir las importaciones de bienes de consumo con el fin de emplear las divisas en adquirir bienes de capital, la cantidad de éstos que se importe por habitante será siempre insuficiente. El mismo hecho se observa en países grandes, como el Brasil, pero allí la existencia de materias primas adecuadas y la amplitud del mercado interno han permitido una creciente producción de bienes de capital —principalmente hierro, acero, cemento y maquinaria— para compensar la precaria capacidad para pagar importaciones.

* Discurso pronunciado ante la VII Asamblea Anual de Gobernadores del BIRF, en México, D. F., el 10 de septiembre de 1952.

Hay, pues, que alentar las exportaciones de la América Latina, en tanto que su expansión no afecte desfavorablemente la relación de precios del intercambio. Salvo en casos excepcionales, las exportaciones están creciendo con relativa lentitud. Ilusiones de autarquía que no tardan en desvanecerse, incremento del consumo interno, sobrevaluación exterior de la moneda en relación al alza de costos, suelen ser motivos de este fenómeno. Pero por sobre todas estas explicaciones particulares gravita un hecho general: la inestabilidad de las exportaciones en virtud de las fluctuaciones y contingencias del mercado internacional. Es indudable que la producción industrial para el consumo interno ofrece ahora mercados más regulares, y con posibilidades de expansión que ya no se presentan en la mayor parte de los mercados de exportaciones. No es, pues, extraño que la industria atraiga de preferencia la iniciativa de los empresarios. Mas no hay en realidad dilema alguno sobre industrialización y exportaciones. Antes al contrario, sólo hace falta una política adecuada para armonizarlas, con medidas internas e internacionales.

El informe Paley, presentado recientemente al gobierno de Estados Unidos, nos da un ejemplo de reconocimiento de la inestabilidad a que se ha hecho alusión. Preocupados sus autores por el abastecimiento futuro de materias primas, recomiendan, entre otras medidas, "garantías contra riesgos anormales del mercado", sin las cuales podría comprometerse seriamente el desenvolvimiento de la producción.

II

Hay otro aspecto de este notable informe pertinente a la materia que estamos considerando. Se calcula allí que el ingreso real de los Estados Unidos dentro de 25 años habrá crecido en 100%; sin embargo, las necesidades de materias primas importadas crecerán con menor intensidad. Valiéndonos de los datos presentados en el informe Paley, hemos calculado que las exportaciones primarias de América Latina a los Estados Unidos en el mismo período apenas aumentarían en 59%.

Se trata de un fenómeno típico de la dinámica del crecimiento. En los países industriales la demanda de productos primarios en general tiende a crecer menos rápidamente que el ingreso, en tanto que en los países de producción primaria la demanda de productos industriales tiende a aumentar más de prisa que el ingreso. Tomemos como ejemplo de estos últimos el caso de Chile. En un estudio que estamos realizando en la CEPAL acerca de la técnica de los programas de desarrollo se calcula que las necesidades de los artículos que ahora se importan tienden a aumentar con intensidad doble del crecimiento del ingreso, en tanto que en los Estados Unidos, como acaba de verse, la importación de productos primarios de América Latina tiende a aumentar a una tasa apenas algo más de la mitad de la tasa de crecimiento del ingreso.

La tendencia crónica al desequilibrio exterior que se observa generalmente en el crecimiento económico latinoamericano es en gran parte la consecuencia del fenómeno que acabo de describir y que la inflación contribuye a acentuar en forma sensible. Evitar este desequilibrio debiera constituir uno de los objetivos cardinales de un programa de desarrollo económico. Si el desequilibrio no se previene a tiempo, se caerá fatalmente en periódicas devaluaciones o no podrá salirse de la ortopedia del control de cambios. No es con meros exorcismos como conseguiremos eliminar el aparato de control, sino con una previsora política de modificación en la composición de las importaciones y la estructura de la producción.

En esta política, la industrialización debiera ir estrechamente unida al progreso técnico de la agricultura. Hay considerables posibilidades de aumentar los rendimientos de la tierra y la productividad por hombre, mediante una vigorosa tecnificación de la agricultura latinoamericana. Pero cuanto más se logre este propósito, tanto menor será la proporción del incremento anual de población activa que absorba la agricultura. La industria y otras actividades ajenas a ella tienen el papel dinámico de absorber la población activa que ya no necesita aquélla, y aliviar, asimismo, en algunos casos característicos, la fuerte presión demográfica que se ejerce sobre la tierra.

Esta presión demográfica agrava los problemas de la tenencia de la tierra. Aquí se encuentra uno de los obstáculos más poderosos al desarrollo económico y a la elevación consiguiente del nivel de ingreso. La mera redistribución, entregando simplemente la tierra a quienes están en ella, tiene indudablemente la virtud de romper un estado social anacrónico, pero sin una tecnificación simultánea, que aumente el rendimiento y la productividad, y sin la industrialización que absorba el sobrante de mano de obra, la reforma agraria resultaría de precarias proyecciones económicas.

La industrialización es, pues, una consecuencia fatal e inevitable de la propagación del progreso técnico a las actividades primarias. Pero apenas sentada esta afirmación se plantea una pregunta: ¿dónde se efectuará el proceso de industrialización a fin de extraer el sobrante real o potencial de mano de obra de dichas actividades; en los grandes centros industriales o en la periferia de la economía mundial? Para bien o para mal, no se concibe que los grandes centros absorban cantidades ingentes de esta mano de obra de los países periféricos. No queda, pues, otra solución que aprovechar esa mano de obra en industrializar la misma periferia, en la medida en que no pueda emplearse en el acrecentamiento de las exportaciones primarias sin afectar sensiblemente la relación de precios del intercambio. De hecho, por más que crezcan las exportaciones, sólo podrán tomar una proporción relativamente escasa de la mano de obra que deje disponible el progreso técnico en la América Latina.

III

Se requieren considerables inversiones para tecnificar la agricultura e industrializar nuestros países. Puede decirse en general que en América Latina por cada unidad de aumento de la producción se requieren, por lo menos dos unidades de nueva capitalización. Esa capitalización, si ha de ser eficiente, tiene que satisfacer primero ciertas necesidades económicas básicas—transporte, energía y mejoramiento de la productividad—además de otras en el campo de la acción social. Necesidades inmediatas aparentemente más apremiantes suelen llevar a postergar la satisfacción completa de aquellas de carácter básico. Hay algún país importante de la América Latina en que el retardo en la producción de energía frenará seriamente su ritmo de desarrollo en los próximos cinco años. Menos perceptible, aunque de importancia difícil de exagerar, es la escasa cuantía de las inversiones que se realizan para aumentar la productividad mediante la investigación tecnológica y la divulgación práctica de sus resultados. Se trata de inversiones de altísimo rendimiento, pero no son de aquellas que puedan atraer la iniciativa privada en medida ponderable. Si se invirtiera más en la investigación tecnológica para aumentar los rendimientos y la productividad en la agricultura y en la industria, se podría alcanzar un ritmo mucho mayor de crecimiento. México nos ofrece un buen ejemplo del camino a iniciar. La genética del maíz está aumentando los rendimientos, y la aplicación de sus resultados, junto con otras mejoras técnicas, permitirá acrecentar sensiblemente la producción. El Instituto de Investigaciones Industriales, creado y sostenido por la acción clarividente del Banco de México y la Nacional Financiera, comienza a dar frutos de primer orden en la utilización de las materias primas del país.

Afortunadamente se va afirmando en América Latina la convicción de lo mucho que hay por hacer en esta materia. Hace pocos días, en la primera reunión del Comité de Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, que funciona dentro del mecanismo de las Naciones Unidas, se ha recomendado el establecimiento en aquella región de un instituto de investigaciones tecnológicas a fin de promover el mejor aprovechamiento industrial de los recursos naturales. No me cabe la menor duda de que el Banco Internacional, que conjuntamente con las Naciones Unidas está ayudando a establecer un instituto tecnológico de este tipo en Pakistán y otro en Ceilán, recibirá con interés y simpatía esta iniciativa centroamericana.

No son desde luego los institutos de investigación el único medio para poder asimilar la tecnología de los grandes centros industriales adaptándola inteligentemente a nuestras peculiares condiciones. Las inversiones privadas de capital extranjero, cuando están bien encaminadas, suelen llevar en sí importantes elementos de adelanto técnico. Pero su cuantía es más bien escasa en las actividades de consumo interno de la América Latina. Los

rendimientos relativamente altos que obtiene el capital en Estados Unidos, no le disponen a alejarse fácilmente de su propio territorio para invertirse en el exterior y los países europeos no se encuentran aún en condiciones de exportar cantidades apreciables de capital privado. Por otro lado, la América Latina en general no ha podido aún resolver radicalmente aquel problema de desequilibrio exterior persistente a que me referí antes, problema que con frecuencia está latente en las discusiones sobre la capacidad de absorción de inversiones extranjeras y la aptitud para transferir sus servicios al exterior. Todo ello justifica la necesidad de programas de desarrollo bien concebidos en que las inversiones de organismos internacionales complementen la propia capitalización de nuestros países, a fin de ayudar a preparar el campo propicio a las inversiones privadas de carácter nacional y extranjero. Por desgracia, lo que se ha realizado hasta ahora en materia de inversiones exteriores es relativamente pequeño. En el período 1946-1950 el monto neto de las inversiones extranjeras por cauces públicos asciende apenas a 200 millones de dólares, deducidos los 1,200 millones de repatriaciones extraordinarias de capital extranjero que realizaron algunos países en la postguerra. Y en cuanto a las inversiones privadas, si se excluyen las petroleras, su monto resulta de muy escasa consideración en América Latina.

IV

Hay un aspecto de las inversiones privadas a que creo pertinente referirme. Es bien sabido que en los Estados Unidos se pone particular acento en el papel de las inversiones privadas extranjeras en nuestro desarrollo económico. Siempre he creído que este papel podría ser muy importante. Por otra parte, me he preguntado muchas veces si esta insistencia responde al designio de aumentar el ingreso que aquel país obtiene de sus inversiones en el exterior, o si es sólo expresión de su profunda fe en la capacidad constructiva de la iniciativa privada, que tanto ha contribuido al crecimiento estupendo de la economía norteamericana. La primera actitud, si bien sería completamente legítima, no parece constituir la explicación fundamental. Por más que crezca, el mayor ingreso de las inversiones extranjeras será apenas una partícula insignificante del incremento anual del ingreso nacional de Estados Unidos. Me inclino a creer, por ello, que la segunda explicación refleja más cabalmente la actitud de ese país.

Si tal es el propósito que persiguen los Estados Unidos, encontrarán un eco profundo en la América Latina. El ámbito de la iniciativa privada es aquí muy dilatado, y esto se debe en gran parte a la acción previa por parte del estado de crear condiciones básicas favorables. Ha surgido ya, y se va afirmando cada vez más, la figura del empresario progresista tanto en la industria como en la tecnificación de la agricultura. Si se quiere asentar sobre bases sólidas la iniciativa privada hay que alentar a esos empresarios, hay que proporcionarles más

fácil acceso a las fuentes del capital y la tecnología. El alentar así a nuestros empresarios no es ciertamente incompatible con el estímulo de las inversiones privadas extranjeras. Más aún, la asociación de empresarios latinoamericanos con empresarios extranjeros ha mostrado ya sus buenos resultados; y en los casos en que no hay interés en realizar inversiones extranjeras por una razón u otra, queda siempre la posibilidad de transmitir el saber hacer técnico de los grandes centros industriales a la América Latina mediante el régimen de regalías u otras formas. Es de esperar que los Estados Unidos y los grandes países europeos puedan imprimir gran amplitud a esta labor, tanto directamente como mediante su activa cooperación con entidades internacionales.

Estoy convencido de que ese fácil acceso del empresario latinoamericano, grande, mediano o pequeño, a las fuentes de la técnica y el capital constituirá un medio poderoso para arraigar y consolidar la iniciativa privada a fin de satisfacer con creciente eficacia las necesidades de las masas latinoamericanas. Que el Banco Internacional se preocupa por este problema, es evidente. Ha promovido en México la formación de un consorcio bancario para prestar por su intermedio a firmas industriales. Si este empeño de poner capital internacional a disposición del empresario no ha dado aún en este caso el fruto que se esperaba, se debe seguramente a razones circunstanciales. Habrá que buscar la forma más adecuada de encauzar estos fondos, y por mi parte creo que en general los bancos y entidades financieras privadas y públicas de América Latina, si se procede con criterio selectivo, podrían constituir instrumentos apropiados para que nuestros empresarios tengan acceso al capital internacional.

Desde luego que cabe también la posibilidad de facilitar fondos en forma directa a los empresarios latinoamericanos. Tal es la solución, no incompatible en verdad con la anterior, a que se ha llegado en el proyecto de corporación financiera internacional que ha preparado el Banco y que ha recibido tan buena acogida en esta asamblea. Aparte de otras miras, en esa propuesta debe destacarse el elemento de flexibilidad que se introduce con respecto al sistema actual del Banco. Evidentemente, se están aprovechando las lecciones de la experiencia, pues en esta materia es indispensable abrir nuevos caminos que acaso no se habían previsto del todo cuando se fundó el Banco. En el siglo XIX se fué formando un sistema muy eficaz de inversiones extranjeras en las actividades exportadoras de la periferia, así como en el desarrollo de los transportes y otros servicios que tienden al mejor desenvolvimiento de aquéllas, pero no se habían dado en gran escala las inversiones destinadas a satisfacer el consumo interno de nuestros países. Este nuevo tipo de inversiones plantea problemas tanto en el campo industrial como en el agrícola, y es natural que sea necesario

afrontar un período previo de tanteos y errores antes de encontrar las fórmulas más definitivas.

V

Estas formas de satisfacer las necesidades de capital podrían ser adecuado complemento a ciertas medidas para combatir la inflación. Acudir a la expansión inflacionaria para cubrir inversiones es, en parte, la consecuencia de la falta de ahorro o del mal aprovechamiento de las posibilidades de ahorro. En esto último es largo también el camino a recorrer en nuestros países. Pero ello no basta: se requiere el ahorro exterior para acelerar el ritmo de crecimiento o para mantenerlo sin mayores trastornos inflacionarios, hasta que el crecimiento del ingreso real permita reducir gradualmente su necesidad. Por suerte, va desapareciendo la fe en las virtudes de la inflación. Hay países de inflación crónica en que la capitalización es muy baja y la tasa de crecimiento económico por demás lento. Y en los países en que ha tenido notorios efectos capitalizadores, la inflación suele ir acompañada de graves desigualdades en la distribución del ingreso. El objetivo final del desarrollo económico es mejorar persistentemente el bienestar mensurable de los pueblos y atenuar en forma progresiva serias disparidades sociales. Es la única forma en que las masas pueden adquirir clara conciencia de estos problemas e interesarse genuinamente por una política de desarrollo. De otra manera podrían sobrevenir desajustes sociales que interrumpen el proceso de desarrollo o lo hagan retroceder, desvaneciendo lo que se hubiera logrado con ayuda de la inflación. Este es uno de los problemas que requieren imaginación, audacia y sentido de responsabilidad en nuestros estadistas y el firme apoyo de las organizaciones internacionales.

Las medidas antinflacionarias debieran formar parte de una política más amplia de desarrollo, y esta política ha de traducirse en un programa. La insuficiencia de capital propio y la necesidad de aplicar debidamente el capital extranjero para corregir y no agravar en el futuro el desequilibrio exterior, son la justificación principal de un programa. Pero no es la única. Una distribución razonable y adecuada de las inversiones tenderá a contrarrestar otros graves desajustes que se han presentado en el desarrollo de los países latinoamericanos, y permitirá al mismo tiempo un mejor aprovechamiento del escaso capital. Más aún, un buen programa, al fortalecer la capacidad para absorber capitales extranjeros, será la mejor forma de conseguir la franca cooperación de los organismos financieros internacionales. Es de esperar que el Banco, que ha preconizado con insistencia la adopción de un programa de este tipo, pueda multiplicar sus inversiones y encauzar una mayor corriente de capital de otras fuentes, acelerando así el ritmo de desarrollo de la América Latina.