

Conferencia sobre Inflación y Desarrollo
en América Latina

Río de Janeiro, enero de 1963

LA ORGANIZACION DE UNA NUEVA SOCIEDAD COMO REQUISITO
PARA UN PROCESO DE DESARROLLO CON ESTABILIDAD
EN AMERICA LATINA

por Benjamín Hopenhayn

- - - -

En estas notas se entiende por "organización" el orden o sistema de mecanismos y procedimientos que rigen el funcionamiento de una institución o complejo de instituciones.

Se entiende, asimismo, por "desarrollo con estabilidad" un proceso continuado de crecimiento del PNB real por períodos suficientemente largos (que podrían cuantificarse, siguiendo la Carta de Punta del Este, en un promedio mínimo de un 5-1/2 por ciento por año durante diez años), en que el aumento general del nivel de precios (que podría cuantificarse entre un 3 y un 10 por ciento anual, según el caso) no genere distorsiones graves para el proceso de desarrollo, sobre todo en cuanto a la asignación o utilización de recursos.

Se intenta sostener la tesis de que el desarrollo con estabilidad depende de la estructura general de la sociedad. Se sostiene, en consecuencia, que en sociedades en estado de desequilibrio - como las de América Latina - el examen de los mecanismos y procedimientos que integran una organización no podrá circunscribirse al campo puramente económico, y menos aún al monetario, sino que deberá encuadrarse en el marco de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, se ensayarán algunas aproximaciones a una búsqueda de la organización política, social y económica adecuada para lograr y mantener un proceso de desarrollo dinámico y equilibrado, aplicable en particular al caso de América Latina.

- - - -

I

La necesidad de organizar una nueva sociedad

En América Latina, los problemas de organización que plantea un proceso de desarrollo acelerado con estabilidad monetaria pueden, en

general, examinarse en dos planos distintos de profundidad.

1. Una manera de enfocar el problema sería estudiar los mecanismos y procedimientos administrativos más eficaces para evitar que el sistema económico vigente sufra desajustes por causa de la inflación, sin tomar en cuenta la posibilidad o necesidad de modificar las estructuras actuales. Creo que este enfoque correspondería a la posición llamada "monetarista".

En efecto, si aceptáramos la hipótesis de que la inflación que padecen muchos países de la región es una de las causas principales de la falta de dinamismo en su desarrollo, que ella perturba la eficacia natural del libre juego de las fuerzas del mercado, y que se debe principalmente al desorden financiero, o a la falta de una sana conducta monetaria, tendríamos, para ser consecuentes con este punto de vista, que concentrar nuestros mayores esfuerzos en el estudio de la organización y administración de los instrumentos de una política monetaria tendiente a corregir el desorden.

Por otra parte, no es posible llevar adelante una política monetaria sana sin adoptar medidas adecuadas en otros campos de la política económica, y en particular en el campo fiscal y de los precios y salarios. Es aquí donde se tropieza con dificultades mucho mayores. ¿Por qué? Porque se está tocando las raíces reales del desequilibrio: en los países subdesarrollados de América Latina la sociedad está construída sobre bases arcaicas, en muchos casos pre-capitalistas.

En el mundo contemporáneo, (debido al "efecto de demostración", a los adelantos tecnológicos en los medios de comunicación para las

masas) y a otras razones muy conocidas), la supervivencia de este tipo de sociedad da lugar a un clima de conflictos permanentes, donde los grupos de altos ingresos luchan por mantener su situación de privilegio, frente a una presión cada vez más fuerte de los otros sectores o clases sociales.

Desde el punto de vista de la política fiscal y de la política de precios y salarios, para no ir más lejos, estos conflictos se manifiestan a través del déficit presupuestario crónico (la presión de los sindicatos genera aumentos masivos de sueldos y salarios en la administración pública, la presión de industriales y agricultores se compensa con otorgamiento de subsidios, la necesidad política de contener el alza del costo de la vida impone el mantenimiento de precios y tarifas subsidiados en las empresas públicas, etc.); en la composición del gasto público (la presión de la falta de fuentes genuinas de ocupación hace que el estado absorba parte del desempleo y no permite reducir el personal de distintos departamentos a niveles de eficiencia, y la necesidad de reducir el déficit de todas maneras impone recortes en las inversiones); en la estructura tributaria y su administración (la influencia de los grupos de altos ingresos demora las modificaciones de estructura y luego obstaculiza su administración); en la rigidez de la oferta (por la supervivencia de regímenes arcaicos de tenencia de la tierra en el caso de los alimentos y de monopolio y otras prácticas restrictivas en la industria); en el ordenamiento y orientación del crédito (por las dificultades de superar las estrechas vinculaciones entre los intermediarios financieros y determinados grupos usuarios

de crédito), en la fuga de capitales, en la falta de confianza de los empresarios en la estabilidad del régimen social (y por lo tanto en su deseo de recuperar rápidamente sus inversiones a través del sistema de precios), en la baja productividad de los trabajadores (entre otras cosas por su posición de conflicto entre los empresarios), etc.

No creemos que este cuadro, al cual podrían agregarse muchas otras casillas, permita abrigar mayores esperanzas de que una administración más eficaz de los mecanismos existentes baste para recuperar la estabilidad perdida. Tal vez el fracaso de las fórmulas de estabilización aplicadas a muchos de nuestros países se deba a que implícitamente procuran reestablecer el equilibrio del pasado, en vez de conjugarse con el proceso dinámico de buscar un nuevo equilibrio.

2. Otra manera de enfocar los problemas de organización para un crecimiento equilibrado, sería partir del reconocimiento de que un sistema económico-social que no ofrece perspectivas razonables y claras de desarrollo de la comunidad en su conjunto no puede tolerar por un período muy prolongado esta clase de conflictos y tensiones, sin recurrir a instrumentos coercitivos que impongan el sacrificio de ciertos valores humanos permanentes. Esto es, a nuestro modo de ver, lo que en el fondo se plantea Flavián Levine en su inteligente esquema para el foro sobre "Política de Estabilidad y Crecimiento". Partiendo de la base, muy realista por cierto, de que la aceleración sostenida del crecimiento solo podrá lograrse si se llevan a la práctica ciertas reformas estructurales básicas, y de

que esto agravará las presiones inflacionarias durante varios años, señala una serie de interrogantes que apuntan a la necesidad de organizar una nueva sociedad: los efectos del rápido proceso de urbanización, la revolución educacional y su influencia en la revolución de las expectativas crecientes, etc.

Por este camino se llega inevitablemente a la conclusión de que los cambios estructurales necesarios para el crecimiento económico implican dejar atrás la organización actual de la sociedad y construir una organización distinta, o sea, avanzar hacia un nuevo estado de equilibrio dinámico económico-social.

En efecto, si entendemos por organización el orden de los mecanismos y procedimientos que rigen el funcionamiento de una institución o complejo de instituciones, y si por otra parte aceptamos que los cambios de estructura económica-social son, en América Latina, no sólo necesarios sino inevitables, parecería que no debiéramos limitarnos al mero examen crítico de los instrumentos disponibles, con el fin de mejorar su eficacia dentro del mismo orden.

Descartado así el camino de los "retoques" a los instrumentos actuales dentro del orden actual, nos quedan todavía varios senderos para contribuir a esclarecer, desde el punto de vista de los requisitos de una organización adecuada, la imagen del nuevo equilibrio dinámico que buscamos en América Latina - esa imagen propia que predica Raúl Prebisch.

3. Para apreciar las inconsistencias que existen entre la organización actual y un proceso de desarrollo armónico y acelerado, debemos partir de ciertas premisas básicas, sobre las cuales no hay mayores divergencias entre los autores independientes:

- a) La actual organización de la sociedad responde a los intereses de determinados grupos sociales que se benefician de su estructura económica;
- b) Esta estructura contiene deficiencias fundamentales que impiden o frenan el desarrollo;
- c) Entre esas deficiencias se destacan la distribución desigual del ingreso, tanto entre actividades económicas, como entre regiones, como entre grupos sociales; y la dependencia general del exterior, a través de la exportación de unos pocos productos básicos cuya capacidad de financiar importaciones de los bienes de capital necesarios para el proceso de industrialización ha venido disminuyendo, con raras excepciones, en el curso de las tres últimas décadas.

La organización actual de la sociedad, y los instrumentos a través de los cuales opera, responden, pues, a una estructura económica deficiente, y actúan como freno al proceso de desarrollo, en cuanto están al servicio de los grupos sociales que se verán perjudicados por los cambios de estructura, y sobre todo por la redistribución del ingreso. Dicho de otra manera, en vez de armonizar los intereses y energías, de los diversos grupos que

componen la sociedad y canalizarlos en el beneficio común, contribuyen a agudizar las tensiones sociales y a crear y mantener la inestabilidad política, económica y social: lo que podríamos llamar la espiral del desequilibrio institucional.

Parece oportuno intercalar aquí algunas reflexiones de Celso Furtado,^{1/} pues creo interpretan en buena medida las inquietudes de las nuevas generaciones latinoamericanas. Estas reflexiones, a modo de "gran angular", nos ayudarán a incorporar al marco visual, no sólo las fuerzas que imponen la necesidad de organizar una nueva sociedad, sino también algunos requisitos básicos de la misma:

"Son pocos entre nosotros los que tienen plena conciencia del carácter antihumano del subdesarrollo.

Cuando lo comprendemos nos explicamos fácilmente porque las masas están dispuestas a todo para superarlo.

Si el precio de la libertad de algunos debiera ser la miseria de muchos, estamos seguros de que sería escasa la probabilidad de que permaneciésemos libres. Si tuviésemos que aceptar como real esa alternativa, estaríamos frente a un impase fundamental, derivado de una contradicción entre los objetivos, vale decir, entre las metas que deseamos alcanzar. La explicación colateral de que

^{1/} Reflexiones sobre la pre-revolución brasileña. El Trimestre Económico, No. 115, julio-septiembre de 1962.

esa contradicción puede expresarse mediante el sacrificio de las generaciones presentes en beneficio de las futuras es totalmente falaz, pues no podemos estar seguros de que los valores destruidos hoy puedan reconstruirse mañana".

Aquí está planteado el dilema de fondo. El molde actual es anacrónico, no resiste más. Mientras más dure, más violento será su quebranto, más difícil canalizar las energías renovadoras que irrumpan, más difícil conservar ciertos valores fundamentales y positivos, más alto, en fin, el costo social y humano del proceso revolucionario.

Las condiciones propicias para una irrupción revolucionaria violenta podrían ser creadas, según el mismo Furtado, o bien por una dictadura de derecha que diera rigidez a la estructura política y social, o bien por la persistencia de una estructura agraria anacrónica. En otras palabras, sigue Furtado, hay que alcanzar y mantener una sociedad abierta, con movilidad social, que logre por aproximaciones sucesivas un elevado ritmo de desarrollo económico con verdadero criterio social.

II

La realidad actual

Antes de ensayar algunas "aproximaciones" hacia una búsqueda de la organización adecuada para la ejecución de una política cuyo objetivo sea lograr un incremento rápido del ingreso dentro del necesario equilibrio del sistema de precios, aplicable a América Latina, es conveniente refrescar ciertos índices reveladores de la situación actual

de la región (véanse los cuadros A, B, y C, en el Apéndice):

En ninguno de los países de la región, con excepción de Venezuela, el PNB llega a 600 dólares anuales por habitante; trece países, que comprenden más del 75 por ciento de la población total, no alcanzan a la mitad de esa cifra. En cuanto a la producción de energía, a pesar del crecimiento notable de este sector en el último decenio, ninguno de los países - con excepción también de Venezuela - llega todavía a los 500 kwh por habitante. Por otra parte, se advierte que en la mayoría de estos países alrededor de un 65 por ciento de la población vive en zonas rurales; que casi un 40 por ciento de sus habitantes tienen menos de 15 años de edad; que la población económicamente activa oscila alrededor del 35 por ciento del total; y, finalmente, que más de un 40 por ciento de la población del área es analfabeta. En cuanto a la evolución en el último decenio, se observa que mientras la población ha venido creciendo a un promedio regional de 2.5 por ciento por año, el PNB lo ha hecho al 4.7 por ciento, o sea casi un 1 por ciento por debajo del mínimo establecido en la Carta de Punta del Este; y que en países que comprenden el 50 por ciento de la población del área la tasa anual media de incremento del costo de vida ha superado el 20 por ciento en el mismo período.

Esto en cuanto a los datos disponibles sobre la realidad económica y social. Falta información sobre un aspecto importantísimo de la misma realidad, y al cual es urgente dedicar muchas jornadas de investigación: la distribución del ingreso. Por otra parte, estudiosos de la política podrían aportar un cuadro sobre

este otro aspecto tan importante de la vida latinoamericana. Tal vez dos de las recomendaciones de esta Conferencia podrían ser:

- a) Que se dedique más esfuerzo y atención a los trabajos de investigación estadística sobre la distribución del ingreso; y
- b) Que se elaboren índices cuantitativos para medir el grado de evolución política de cada país (algunos elementos útiles podrían ser el porcentaje de la población total que vota en las elecciones, su composición entre urbana y rural, promedio global de duración de cada gobierno en comparación con las disposiciones constitucionales de cada país a este respecto, participación de cada sector social en los organismos políticos y otros datos importantes para una evaluación de esta naturaleza). Sobre este último punto baste anotar, por ahora, que sólo uno de cada cinco países de la región han tenido una vida política relativamente normal y democrática en el último decenio.

En resumen, la realidad actual de América Latina ofrece un cuadro de gran inestabilidad política-institucional, un bajo ingreso por habitante, un bajo nivel de industrialización, una población muy joven y predominantemente rural y analfabeta, y un alto nivel de desempleo y subempleo.

Esta es la realidad que debe modificarse y que constituye la fuente de los desequilibrios actuales.

III

Elementos para la organización de una nueva sociedad

Indicada la necesidad de organizar una nueva sociedad en los países de América Latina como requisito para un proceso de crecimiento dinámico y equilibrado, y presentada en forma muy esquemática la realidad económica y social de esos países, lo prudente sería ahora limitarse a proponer el estudio de las características que debería desarrollar la nueva sociedad para lograr aquellos objetivos. Sin embargo, en las páginas que siguen nos atreveremos a avanzar un poco más por este camino, con el solo fin de estimular la discusión y, sobre todo, la investigación de los especialistas en las ciencias económicas, sociales y políticas. Para ello se señalarán primero algunos requisitos que se estiman básicos de cualquier organización nueva de la sociedad que se proponga, y luego se anotarán ciertos elementos que nos parecen importantes en la organización de las actividades políticas, sociales y económicas.

Requisitos básicos de organización de la nueva sociedad

Cualquier esquema de organización, sea al nivel de la empresa, del sector, del gobierno o de la sociedad en su conjunto, debe condicionarse a los objetivos que se desea alcanzar y los medios o la estrategia que se escoja para ese fin. Dicho de otra manera, las decisiones de política son previas a las decisiones de organización. Así, parecería indispensable ensayar primero una definición de la política más adecuada para un proceso de crecimiento dinámico y equilibrado, compatible con la situación de América Latina. Este es tema de otro foro de la presente Conferencia, cuyos resultados

aguardamos con enorme interés, pues seguramente facilitarán el análisis de los problemas de organización. Nos limitaremos por ahora a partir de la base incontrovertible de que se necesita una política de desarrollo coherente, definida y clara, que reconcilie "los intereses conflictivos" a que alude el Dr. Perloff en su interesante contribución.

Esta política tendrá que ejecutarse a través de instrumentos que la hagan operativa y funcional, en el marco de una determinada organización de la sociedad, compatible, por supuesto, con la política escogida. Tal organización debiera, en lo político, asegurar la participación activa de todos los grupos que están dispuestos a incorporarse al proceso; y en lo social, asegurar al máximo una auténtica igualdad de oportunidades, tal vez el factor más importante para definir una sociedad justa. En lo económico, su papel será facilitar la ejecución de una política tendiente a lograr el máximo incremento del ingreso, su mejor distribución y la diversificación de las actividades económicas, para superar los estrangulamientos actuales, prever y evitar los futuros, alcanzar una alta tasa de capitalización en los sectores dinámicos, etc.

Podría sostenerse que, siendo ésta una Conferencia económica, limitada en sus fines al análisis de la política y los instrumentos necesarios para un proceso de desarrollo con estabilidad, debiéramos limitarnos aquí a los problemas de organización económica. Sin embargo, como en las notas presentes se sostiene que la posibilidad de lograr un desarrollo acelerado con estabilidad en América Latina depende del equilibrio general de la sociedad, mal podríamos aceptar una separación entre lo político, lo social y lo económico en este campo de la organización, salvo para facilitar su análisis.

Por ello nos atreveremos a hacer una breve incursión por los campos de lo político y social, además de plantear algunas bases de organización económica, todo ello dentro de una concepción democrática de la sociedad.

Los elementos de organización institucional que se proponen están concebidos en función de la preparación y ejecución de un plan nacional de desarrollo económico-social, o sea del funcionamiento eficaz de un sistema nacional de planificación. Este sistema deberá guiar y orientar la acción de todos los sectores para la consecución de objetivos claramente definidos, que interpreten la política y la estrategia escogidas para alcanzar tales objetivos. Si se coincide en que un plan debe ser la expresión técnica y racional de una política de desarrollo económico y social que cuente con el apoyo de las grandes mayorías de la población, debe coincidirse también en que una de las funciones más importantes de los políticos es, no sólo recoger las aspiraciones populares para incorporarlas a esa política y al plan, sino también transmitir éste a la población, para obtener su reacción y su apoyo. Sobre esta base se intentará aportar algunos elementos que se estiman útiles para estimular el examen de la organización política, social y económica adecuada para un proceso de crecimiento acelerado con estabilidad.

Elementos para una organización política

Para que el gran esfuerzo de desarrollo económico y social que deben realizar los países latinoamericanos tenga posibilidades de éxito, parece indispensable hallar fórmulas de organización de la vida política que satisfagan tres requisitos fundamentales:

- a) La continuidad en la política de desarrollo;
- b) La activa participación de las mayorías nacionales; y
- c) La normalidad de la vida institucional.

Una de las fórmulas que permitiría satisfacer estos requisitos sería que, en los países donde no gobierna un solo partido, las fuerzas políticas mayoritarias llegasen a un entendimiento, pacto o acuerdo, basado en el apoyo común a una determinada política de desarrollo, que permita la ejecución del plan nacional con la continuidad indispensable para su éxito.

Peligrosa ilusión sería creer que todos los grupos convendrán en una misma política, si ésta contiene, como debiera, elementos de transformación estructural que modificarán el equilibrio de fuerzas existentes, en perjuicio de algunos grupos que en la actualidad ejercen poderosa influencia en la vida política de los países de América Latina. Tampoco se nos escapa que, aun alcanzado el acuerdo entre las agrupaciones políticas mayoritarias, la realidad y la tradición de fácil quebrantamiento de la normalidad institucional no dejarán de tentar a sectores minoritarios para alterar por la fuerza los acuerdos de la mayoría, ojalá sancionados por el voto popular. Ni deben subestimarse los vaivenes y peligro permanentes que suscitarán las lógicas discusiones que despertarán, entre los mismos grupos que integran las mayorías, la ejecución del plan y su revisión periódica. Es decir, no nos hacemos ilusiones sobre el duro camino a recorrer. Pero no hay alternativa. La continuidad de una política es condición sine que non de su viabilidad. Es indispensable que la vida política

de los países de América Latina sirva para aunar energías y fe en la lucha contra el subdesarrollo. Si no, los pueblos buscarán otros caminos.

Y no basta que los dirigentes políticos lleguen a un acuerdo. Este acuerdo debe tener el apoyo consciente de la mayoría más amplia de la población que pueda conseguirse. Si esta mayoría apoya el plan, la pugna política pasará al terreno positivo de ofrecer más capacidad de ejecución, alternativas para mejorar el plan, la crítica fecunda de los errores que inevitablemente se han de cometer, la discusión pública de soluciones para salvar esos errores.

No olvidemos que una política razonable de crecimiento acelerado exige sacrificios de todos los sectores de la población, entre otras razones porque la acumulación de capital tendrá precedencia sobre un aumento acelerado del consumo. De ahí la necesidad de obtener el apoyo más amplio y más consciente posible a la política de desarrollo.

Podrían agregarse numerosos elementos que enriquecieran y aclararan el juego institucional dentro de este marco de un acuerdo político para la ejecución del plan de desarrollo y el apoyo de las masas al plan y a sus defensores. Por ejemplo, habría que explorar el papel del Parlamento y los Municipios, papel que podría concebirse como el de atentos vigilantes del cumplimiento del plan, el de agentes para lograr un justo equilibrio entre la defensa de intereses locales o regionales y los requisitos del interés nacional. También parece necesario contemplar una revisión a fondo de los sistemas

judiciales, cuya estructura y funcionamiento actuales presentan claros síntomas de anacronismo y en muchos casos obstaculizan la aplicación de reformas estructurales básicas.

Elementos para una organización social

Cabe legítimamente preguntarse si por organización social debería entenderse organización de la sociedad. En tal caso, la descripción de este campo carece de sentido si se excluye lo político y lo económico. En efecto, si es aquí donde se tropieza con mayores dificultades para definir fórmulas de organización, se debe quizá a que lo social, hoy día, abarca tanto como la filosofía en la Grecia clásica: relaciones políticas, relaciones económicas, relaciones culturales, psicológicas, nivel de tecnología, etc. Por ello trataremos en esta sección de señalar más bien requisitos que soluciones.

1/ Dice al respecto Víctor Urquidí: "Respecto al sistema judicial, pensando no sólo en los mecanismos y procedimientos de la justicia, sino en los conceptos jurídicos a través de los cuales se expresan partes de la vida económica, es muy probable que haga falta un esfuerzo de adaptación a las necesidades del desarrollo. Muchas reformas importantes de tipo económico --relativas al régimen de propiedad, a la tributación, al sistema monetario y bancario y a los instrumentos de regulación de la inversión u otras variables-- se estrellan con frecuencia ante la rigidez de los textos legales o de la interpretación que de ellos hagan los juristas. Tiene, por supuesto, que haber un orden jurídico y estabilidad en éste; pero convendría hacer un examen cuidadoso --más no se atreve uno a decir-- de las relaciones entre el mismo y los requerimientos de un desarrollo económico y social acelerado, así como de las consecuencias económicas de la práctica jurídica y de los procedimientos". (Viabilidad Económica de América Latina, por Víctor Urquidí. Fondo de Cultura Económica, México, 1962).

Para que la organización social de los países de América Latina coadyuve al proceso de crecimiento dinámico y equilibrado, deberá satisfacer los siguientes objetivos:

- a) Una gran movilidad social;
- b) La más amplia igualdad de oportunidades; y
- c) El mantenimiento de una vigorosa "mentalidad" o espíritu de desarrollo.

La consecución de estos objetivos dependerá primordialmente de la vida política de cada país, y a esto ya nos referimos. Pero otro factor que tendrá importancia preponderante será la organización de la educación, en su sentido más amplio. Mucho se lee y escucha del anacronismo u obsolescencia de nuestros sistemas educativos, de su divorcio de planes y políticas de desarrollo, de su ineficacia para formar el tipo de hombre que corresponde a nuestra realidad y a nuestro destino. Las críticas son fundadas. La educación debiera dar al hombre nuevo de América Latina, sobre todo, la capacidad de absorber tecnología y de utilizar esa capacidad como aporte a la lucha nacional contra el subdesarrollo. Tal vez sea ésta la clave de la impostergable reorganización y reorientación de los sistemas educativos. Esta afirmación puede parecer demasiado tajante y general. Pero veamos un poco las consecuencias de la aplicación de dicho principio, en función de los tres requisitos básicos mencionados anteriormente. (Demás está decir que se presupone como dato absoluto que cualquier sistema educativo que se adopte asegurará la mayor igualdad de oportunidades de educación para todos los sectores sociales).

- a) Si la absorción de conocimientos, sobre todo tecnológicos, se hace sin distinción que favorezca en particular a los grupos de mayores ingresos, será uno de los factores más dinámicos para asegurar una gran movilidad social.
- b) En una sociedad en rápido proceso de urbanización e industrialización, donde la tecnología desempeña y desempeñará un papel cada vez más importante, la posesión de conocimientos tecnológicos será sin duda uno de los instrumentos decisivos para definir el lugar de cada individuo en la sociedad. Si en la etapa formativa del individuo se asegura la igualdad de oportunidades para absorber esos conocimientos, ello hará que su lugar en la sociedad esté determinado en gran medida por su capacidad de absorción y aplicación ulterior de tales conocimientos. Posiblemente sea éste, pues, el camino más eficaz para asegurar la más amplia igualdad de oportunidades, "principal incentivo para el desarrollo y base de una sociedad democrática", como se sostiene en el informe del Comité de los Nueve al CIES.^{1/}
- c) La capacitación tecnológica masiva contribuirá, finalmente, al impulso de un factor de psicología social que estimamos indispensable para el éxito del plan: una vigorosa mentalidad de desarrollo, o sea la fe de la población en su propia capacidad para llevar a cabo los esfuerzos que requiere la lucha contra el subdesarrollo.

^{1/} "Informe presentado por la Nómina de Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social" - México, 30 de septiembre de 1962.

Viene al caso citar aquí algunos conceptos de Raúl Prebisch sobre este mismo tema, que se relacionan por otra parte con el manido y felizmente ya superado argumento de que la planificación entorpece la libre iniciativa:

"¿Se ha pensado en el caudal enorme de iniciativa individual que se pierde o se malogra en América Latina por las deficiencias fundamentales de los sistemas de educación, que no permiten sino que una pequeñísima proporción de los hombres capaces de los estratos inferiores puedan llegar a las formas superiores de la educación? La tarea de planificación puede concebirse precisamente como un medio de aprovechar todas esas fuerzas de iniciativa individual y de orientarlas hacia la consecución de grandes objetivos económicos y sociales de desarrollo".^{1/}

Elementos para una organización de la economía

La organización de las actividades políticas y sociales de la nación en función de un plan de desarrollo influirá decisivamente en la organización de las actividades económicas. Esta influencia tendría un doble carácter. Por una parte, exigiría una mayor disciplina en el ejercicio de la acción económica y social de todos los sectores (empresarios, obreros y empleados, agricultores), por ser tal disciplina condición insalvable para el éxito del plan. Además, introduciría en este ejercicio una racionalidad que hoy

^{1/} Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en la ceremonia de inauguración oficial del Instituto, Santiago de Chile, 3 de octubre de 1962.

no se tiene, desde el punto de vista del interés nacional y al menos en los países de América Latina, a través del mal llamado "libre juego de las fuerzas del mercado", que suele ser un juego libre solamente para quienes las manejan.

Por otro lado, esa organización política y social permitiría que los organismos del Estado prepararan planes fecundados por una relación mucho más viva y estrecha con la realidad social de cada país, manifestada precisamente a través de los organismos políticos. Con lo cual comenzaría a incorporarse a la planificación la evasiva variable del factor hombre.

Dada esa precondition política, también será posible esbozar una organización de las actividades económicas en función del objetivo común: la elaboración del plan, su ejecución, su revisión permanente. De paso, así se podría poner fin a la estéril controversia sobre la viabilidad práctica de establecer un sistema nacional de planificación. Dentro del esquema esbozado, los especialistas en las ciencias administrativas podrían concentrar sus esfuerzos en el diseño del modelo de organización del Estado más racional posible para la preparación y ejecución del plan, dentro, claro está, de las condiciones y circunstancias reales de cada país. Imposible sería subestimar los alcances y dificultades de esta labor, si se piensa que no sólo se trata de reorganizar totalmente una administración del Estado concebida para una sociedad y para fines totalmente distintos, sino que además ello deberá hacerse en un proceso rápido y ordenado que perturbe lo menos posible la continuidad de la acción.

Permítaseme hacer un paréntesis para observar que en esta materia de la organización administrativa para un sistema de planificación no he podido advertir grandes diferencias de criterio entre los especialistas que abogan sinceramente por el establecimiento de tal sistema y creen en su eficacia. Las diferencias existen más bien entre éstos y quienes, considerándolo inevitable porque así corren los tiempos, procuran, indirectamente, reducir su importancia.

Por definición, el objetivo de la organización de las actividades económicas sería contribuir a que se logre y mantenga una alta tasa de crecimiento por un período largo. Se descuenta que tal organización deberá contribuir también a lograr y mantener la estabilidad monetaria más adecuada para el proceso de crecimiento (sin adoptar una posición mística con respecto a la inflación, creemos que existen otros métodos más eficaces para generar incrementos de la productividad y de la producción, sobre todo en el largo plazo).

Se trata, pues, de acertar con una organización apta para nuestros países en este período de transición del subdesarrollo a la industrialización, o, como bien llama Aldo Ferrer, de la "economía primaria exportadora" a la "economía industrial integrada"^{1/}. Nosotros creemos que, en el mediano y largo plazo, la vía más racional para lograr esta transformación estructural se ofrece a través de la integración regional de América Latina. Comencemos por aquí.

^{1/} Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino, por Aldo Ferrer (en prensa).

La integración regional. Históricamente, transformaciones semejantes de estructura se realizaron bajo el impulso dinámico del comercio exterior: una coyuntura favorable y prolongada de exportaciones de productos básicos (alimentos, materias primas) generaba acumulación de ahorros internos, lo cual, unido a la corriente de capitales que fluían hacia un país atraídos por la situación general de bonanza, permitía una alta tasa de capitalización. En general, la inversión se orientaba, en una primera etapa, hacia el sector de producción para la exportación, y sólo posteriormente, bajo el estímulo de una creciente demanda interna, hacia la producción de bienes y servicios para el mercado interno.

Este impulso dinámico del mundo exterior se ha desvanecido rápidamente. El último decenio ha mostrado una gran rigidez en la demanda de los mercados tradicionales de productos de exportación de América Latina (con excepción del petróleo y, en cierto sentido, el turismo hacia México y algunos países del Caribe), rigidez que se ha visto agravada por las medidas discriminatorias adoptadas por esos mismos mercados. La capacidad adquisitiva de las exportaciones de la región se va reduciendo. Como esto ocurre en pleno período de transición, los desequilibrios estructurales propios de un período de esta naturaleza se agudizan y asumen forma de crisis, que perturban y frenan el desarrollo.

La integración regional latinoamericana ofrece un alivio lógico de estas dificultades. No es éste el foro apropiado para abogar por una idea que, por otra parte, no necesita ser defendida entre

economistas, y cuya puesta en marcha sólo aguarda una demorada decisión política del más alto nivel: el "Tratado de Roma" de América Latina. Sin embargo, señalemos de paso una ventaja, y exploremos otra un poco más a fondo. La primera es la posición con respecto a la defensa de precios y mercados de productos básicos. Hasta ahora, cada país ha estado defendiendo su mercado aisladamente; en el mejor de los casos, un grupo de países se ha unido detrás de un solo producto. Y siempre se ha negociado de débil a poderoso, en mercado de compradores. ¿Por qué no invertir la figura y ponernos nosotros en posición de compradores? América Latina "compra" al resto del mundo alrededor de 8,000 millones de dólares por año (más de 10,500 millones si agregamos las colonias y territorios dependientes de la región). ¿Cuál sería nuestra posición si nos presentáramos como unidad compradora, y negociáramos nuestra capacidad adquisitiva externa conjunta para defender los precios y mercados de los productos básicos que exportamos al resto del mundo?

La segunda ventaja se ofrece en el campo de las industrias básicas. Una economía industrial integrada se apoya en una vigorosa infraestructura de energía, transporte y comunicaciones, educación e industrias básicas. Estas últimas constituyen los factores más dinámicos del desarrollo industrial en su conjunto.

Pero su establecimiento plantea tres grandes dificultades: exigen cuantiosas inversiones de capital, mercados más amplios y tecnología más compleja. Dadas las limitaciones de los mercados internos,

en la mayoría de los países de la región tales industrias, por razones de economía de escala, deberán ser monopolísticas. En otros, más pequeños, no podrían subsistir sin que su baja eficiencia perjudicara al resto de la economía. Así se plantea una importante alternativa de organización en un sector clave: o integración regional o monopolio. En este caso, mientras no se llegue a la solución más racional, pero más difícil, habrá que aceptar la alternativa del monopolio, adoptando, claro está, las medidas posibles para contrarrestar sus perniciosos efectos.

Las decisiones que se adopten para la integración regional, y el ritmo del proceso, tendrán gran importancia para la política económica de cada país, y, en consecuencia, para la organización interna de sus actividades económicas. Más aun si se llega a la etapa lógica de la programación del desarrollo de la región en su conjunto, como marco necesario para los planes nacionales.

Por otro lado, no debe exagerarse la importancia inmediata de la integración regional como medio para restablecer a corto plazo el estímulo dinámico del comercio exterior. Apenas un 10 por ciento de las exportaciones actuales de los países de América Latina están destinadas a otros países de la región, y por rápido que fuere el ritmo de progreso en este campo, no es posible prever una modificación de estructura sino a plazo bastante largo. De ahí que, si bien la integración debe ser el marco de organización para un desarrollo más equilibrado y duradero de las economías nacionales, no constituye por otra parte una fórmula mágica para resolver de una vez todos nuestros problemas.

Cabe preguntarse, además, si el éxito de la integración no está a su vez condicionado a la realización de los cambios de estructura necesarios en cada uno de los países de la región, si éstos deben proceder a la integración, o si, por el contrario, ésta facilitaría la realización de aquéllos. También sería válido sostener que la integración regional constituye uno de los cambios de estructura más importantes y urgentes de los países, en cuanto podría ayudar sustancialmente a corregir deficiencias profundas de los sistemas de producción y del comercio exterior.

El sector público y el sector privado en una economía "mixta" planificada.

En términos generales, podría decirse que el sistema económico que aquí se propone para América Latina en esta etapa de transición correspondería al de una economía "mixta" planificada. Las características de este sistema deberán, naturalmente, adaptarse a los muy diversos grados de desarrollo y demás condiciones y circunstancias que presentan los países de la región.

La ejecución de un plan en un régimen de economía "mixta" plantea un problema fundamental: ¿cómo lograr que el sector privado se comporte conforme a las previsiones del plan? Creemos que la respuesta debe buscarse en el comportamiento del sector público, que es el responsable principal de la elaboración y de la ejecución del plan. Por consiguiente, comenzaremos por buscar algunos requisitos de organización del sector público.

El primer requisito, por definición, es que todas las actividades del Estado deben coordinarse en función del plan. Debe señalarse a este respecto que uno de los defectos más notorios de los programas de desarrollo que se elaboran hoy en América Latina es la falta de definición de las políticas que se piensan aplicar para llevarlos a la práctica. Peor aún, lo más frecuente es que las políticas fiscal, industrial, agrícola, de precios y salarios, de moneda y crédito, de comercio exterior, etc., no sólo no estén coordinadas entre sí, sino que no guarden relación alguna con lo que se supone sea el plan de la nación. (Sirva de descargo que apenas hemos iniciado la etapa de planificar nuestro desarrollo económico, y que los obstáculos y resistencias son enormes y muy complejos). Si el plan es la expresión nacional y cuantificada de los objetivos económicos y sociales de una nación, así como la definición de los medios que se consideran más apropiados para alcanzarlos, no es posible concebir que en el período de ejecución del mismo las autoridades responsables de la política fiscal, o monetaria, o de cualquier otro sector de la administración pública, sigan rumbos autónomos, independientes del plan. (Parece innecesario aclarar que esto no debe llevar a una rigidez tal que asfixie toda iniciativa y lleve a una concentración absoluta de autoridad en una oficina imperial de técnicos planificadores).

Aunque sería sin duda interesante ensayar la construcción de un modelo de organización de las actividades económicas del Estado dentro de este esquema general, ello excede, como dijimos, los

alcances de este trabajo y de su autor. Por ahora no podemos sino esbozar dos de los problemas que sería menester resolver para la construcción de un modelo adecuado. Uno es la delimitación del campo de acción del Estado, distinguiendo claramente cuál deberá ser su acción directa y cuál su acción indirecta. Otro, el grado de autonomía de las autoridades encargadas de la ejecución de la política en cada sector de la administración pública; en otras palabras, la descentralización ejecutiva en un régimen de centralización de las grandes decisiones.

Estas y otras definiciones condicionarán el comportamiento del sector privado, que, expresado como la suma de las decisiones de los empresarios que lo componen, dependerá fundamentalmente de dos factores: las perspectivas generales de la economía y las previsiones sobre los efectos que la acción directa e indirecta del Estado pueda tener sobre el capital y las utilidades del empresario que adopta las decisiones. Mientras antes se definan los objetivos del plan, los medios escogidos para alcanzarlos, la demanda y las metas de producción de cada sector, el campo de acción del sector público y las normas de la política económica y social en sus distintos aspectos, antes se despejará el clima inevitable de incertidumbre que generará la implantación de las reformas estructurales. Antes, por consiguiente, el sector privado reaccionará de su primera posición negativa frente a las reformas para asumir con decisión el papel que le corresponde en el esfuerzo general de desarrollo.

Desde el punto de vista de la organización de las actividades económicas, una vez puesto en marcha el plan, y superada la primera etapa de agudización del desequilibrio por los efectos inmediatos de las reformas estructurales, es lógico esperar que tanto el sector público como el sector privado se integren en el esquema general que en cada país sea más conducente a alcanzar los objetivos nacionales.

oOo

Hemos visto que, enfocado el tema de los requisitos de organización para un desarrollo acelerado con estabilidad desde un punto de vista que podríamos llamar compatible con el pensamiento "estructuralista", tal enfoque entraña el examen de la organización de la sociedad en su conjunto. La materia es vasta, compleja y muy tentadora. En estas páginas apenas se ha pretendido explorar algunos elementos de los muchos que debieran investigarse para un estudio a fondo del tema. Esto deberá ser obra de equipos. Tal vez una de las recomendaciones de esta Conferencia pudiera ser la intensificación de los esfuerzos interdisciplinarios para ayudar a que América Latina encuentre "su propio destino, a través de fórmulas propias".

Diciembre de 1962

APENDICE

CUADRO A

AMERICA LATINA

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

	Población (A) - Miles de habitantes - (1960)	Producto Nacional Bruto por Habitante (C) - en US\$ de 1958 - (1958)	Producción de Energía por Habitante (D) -K.W.H. anuales- (1958)
AMERICA LATINA	199,463	306 (n)	303
Argentina	20,956	527	466
Bolivia	3,709	86	111
Brasil	65,743	267	315
Colombia	14,901	280	216
Costa Rica	1,180	333	365
Cuba	6,797	418	398
Chile	7,627	356	569
Ecuador	4,214	145	79
El Salvador	2,396	254	93
Guatemala	3,765	154	63
Haití	3,642	72	...
Honduras	1,808	166	45
México	34,688	294	277
Nicaragua	1,394	233	115
Panamá	1,055	320	205
Paraguay	1,768	110	48
Perú	10,857	175	195
República Dominicana	3,014	228	101
Uruguay	2,827	436	441
Venezuela	7,222	652	566

Notas: (a) 1947; (b) 1951; (c) 1953; (d) 1952; (e) 1945; (f) 1940; (g) 1956; (h) 1957; (i) 1958; (j) 1955; (k) 1950-60; (l) 1950-58; (m) 1950-57; (n) estimado; (o) 1950-59

Fuentes: (A) CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, Suplemento Estadístico, noviembre de 1961
 (B) University of California, Statistical Abstract of Latin America, 1960
 (C) Con base en estimaciones de Paul Rosenstein-Rodan: "International Aid for Underdeveloped Countries", The Review of Economics and Statistics, May 1961
 (D) Con base en CEPAL, op. cit.
 (E) Víctor Urquidi, Viabilidad Económica de América Latina. Con base en estadísticas de CEPAL y del F.M.I.

CUADRO B

AMERICA LATINA

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

	Población Urbana (A)	Población Analfabeta (B)	Población de 15 años o más ((A)	Población Económicamente Activa (B)
	-% del Total- (1960)	-% del Total- (1950)	-% del Total- (1960)	-% del Total- (1950)
AMERICA LATINA	46	43.8 (n)	58.9	35.5 (n)
Argentina	68	13.3 (a)	69.6	40.6 (a)
Bolivia	30	68.9	58.1	50.0
Brasil	37	51.4 (b)	57.7	33.0 (b)
Colombia	47	38.5 (b)	55.7	33.4 (b)
Costa Rica	36	21.2 (c)	55.9	34.0 (c)
Cuba	55	23.6 (c)	64.0	35.3 (c)
Chile	66	19.4 (d)	61.4	36.9 (d)
Ecuador	33	43.7	56.0	37.6 (g)
El Salvador	35	57.8	56.9	35.2 (h)
Guatemala	31	70.3	55.3	34.8 (h)
Haití	11	89.3 (e)	58.9	56.4
Honduras	20	66.3 (e)	57.4	47.3 (h)
México	50	43.2	56.3	32.4 (h)
Nicaragua	33	62.6	55.4	31.2
Panamá	52	28.2	56.2	35.0
Paraguay	37	31.8 (f)	57.5	32.9 (f)
Perú	41	57.6 (f)	55.9	39.9 (f)
República Dominicana	29	56.8	54.4	38.6 (i)
Uruguay	82	15-20	74.3	36.4 (j)
Venezuela	63	51.1	56.7	33.9

CUADRO C

AMERICA LATINA

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

	Población: Tasa Anual de Crecimiento (D) (1950-1959)	Producto Interno Bruto: Tasa Anual de Crecimiento (E) (1951-1960)	Costo de Vida: Tasa Anual Media de Incremento (E) (1951-1960)
AMERICA LATINA	2.5	4.7	
Argentina	2.0	1.3	27.7
Bolivia	2.0	...	57.3
Brasil	2.4	6.2	21.8
Colombia	2.8	4.4	6.7
Costa Rica	3.0	...	1.8
Cuba	2.1
Chile	2.3	3.6 (D)(o)	35.8
Ecuador	2.8	4.5 (D)(o)	1.3
El Salvador	2.5	4.2 (D)(o)	2.6
Guatemala	3.0	...	1.0
Haití	1.6	... (D)(m)	0.8
Honduras	2.3	3.5 (D)(m)	1.9
México	3.0	6.5	7.4
Nicaragua	2.8	... (D)(o)	...
Panamá	2.9	4.9 (D)(o)	...
Paraguay	2.4	...	29.7
Perú	2.4	4.8	7.8
República Dominicana	3.5	...	0.6
Uruguay	1.7	...	16.7
Venezuela	3.8	7.5	1.9