

Documentos

EXPOSICIÓN PRONUNCIADA POR EL EMBAJADOR DEL BRASIL MIGUEL A. OZORIO DE ALMEIDA EN EL VIGESIMOQUINTO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL (QUITO, MARZO 27 DE 1973)

LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

PROBLEMAS CONCEPTUALES

Al considerar la promoción y puesta en práctica del programa de acción que recibió en las Naciones Unidas el nombre de Estrategia para el Desarrollo Internacional (EDI abreviado) y al evaluar su efecto en el desarrollo de los países latinoamericanos, la Delegación Brasileña estima que deben señalarse y tenerse presentes unos cuantos puntos de gran importancia.

Algunos de esos puntos se han indicado en los documentos presentados bajo el número de serie 947, adiciones y revisiones, y subrayados por Don Manuel Balboa en su excelente exposición de la labor de la CEPAL en relación con la Estrategia. Los mencionaré al pasar, delineando lo que, a juicio de la Delegación Brasileña, se ha omitido a pesar de que se relaciona mucho con la materia.

El primer punto es que el plan de acción de las Naciones Unidas aprobado por la Asamblea General el 24 de *octubre* de 1970, no constituye todavía una estrategia explícita y coherente para el desarrollo global. Está todavía muy lejos del pensamiento global e integrado que podría servir de base para decisiones internacionales en un número considerable de aspectos básicos. Contiene algunas contradicciones bastante explícitas aun cuando trata metas cuantitativas. En resumen, *no es todavía* la biblia social, política y económica que el mundo necesita para la paz y la seguridad y para la aceleración del proceso de desarrollo en los países subdesarrollados.

Esto no significa que la EDI no sea un valioso paso adelante, sino simplemente que en el toma y daca de su formulación se perdió cierto grado de coherencia. Las consecuencias de esa falta de integración lógica son de doble carácter. En primer lugar, debe comprenderse que los exámenes periódicos están encaminados no sólo al estudio de su aplicación en diferentes regiones y contextos nacionales, sino también a llenar algunas de sus lagunas y mejorar su coherencia. En segundo lugar, casi como corolario de la primera observación, debe comprenderse que en el enfrentamiento de la EDI con las realidades en determinados países subdesarrollados puede resultar difícil y a veces imposible encuadrar esas realidades en la Estrategia. En tales circunstancias, debe hacerse una permanente

revisión de la Estrategia o por lo menos de sus subestrategias específicas y las derivaciones tácticas de estas últimas.

Ilustraré algunos ejemplos de lo afirmado. La EDI no define sus universos de acción. Aun cuando los países subdesarrollados están relacionados con el mundo desarrollado en muchos aspectos, esa relación no está integrada en una perspectiva general de causalidad mutua. El mundo no se toma desde luego como un todo integrado en el que los intereses de las partes estarían mejor servidos mediante la íntima colaboración de todas las unidades nacionales, desarrolladas o subdesarrolladas. De ahí el grado muy desigual de compromiso por parte de los distintos países desarrollados, lo que constituye un elemento de desequilibrio dentro de la Estrategia. En realidad, ello desalienta y puede incluso impedir ciertas medidas y acciones difíciles y complejas exigidas a los países subdesarrollados que no tienen los recursos para abordar problemas que tienen solución positiva sólo cuando se los encara simultáneamente. Es lamentable que el compromiso a la Estrategia por parte del mundo desarrollado, con pocas excepciones, se esté orientando en la práctica más hacia la caridad marginal que hacia el bien entendido propio interés. En ninguna parte se está actuando de acuerdo con ese compromiso para crear una condición necesaria para el mejor equilibrio socio-económico que mejoraría las posibilidades de paz y justicia en el mundo.

El reemplazo en la Estrategia de coordenadas universales claras por expresiones de esperanza, por una parte, y por piadosos compromisos no obligatorios, por la otra, reduce en sumo grado la posibilidad de una planificación adecuada por parte de las unidades nacionales. Muy especialmente en el caso de los países que están en niveles inferiores de desarrollo, es fundamental la necesidad de una idea más precisa de la contribución que ha de esperarse del sector externo. Sin embargo, no se cuenta con esa información y, hasta ahora, no ha sido siquiera posible arrancar al mundo desarrollado los correspondientes compromisos en lo que atañe a la formulación estratégica.

Esa deficiencia estratégica puede ser la causa fundamental de algunas de las contradicciones de la EDI en el aspecto cuantitativo. Uno de los más claros ejemplos de ello se pone de manifiesto por la combinación de tres metas, a saber: la transferencia de recursos por el equivalente del uno por ciento del producto bruto de los países desarrollados y la doble meta de que las exportaciones de los países subdesarrollados crezcan más rápidamente que sus importaciones. Dadas las magnitudes relativas del producto del mundo desarrollado y de la cuenta corriente integrada del mundo subdesarrollado, y admitiendo que la forma esencial en que los países subdesarrollados puedan asimilar la asistencia financiera externa es mediante las importaciones, entonces, o no se produce la transferencia de esos recursos —que deberían ascender a mucho más de 20.000 millones de dólares por año—, o van a engrosar las reservas monetarias dejando de contribuir al desarrollo económico, o de lo contrario las importaciones crecen más rápidamente que las exportaciones, lo que constituye el fin de la transferencia durante la década, o alguna extraña combinación de estas posibilidades y otras más sutiles pero igualmente ilógicas.

No es necesario que subraye, ya que ello fue hecho por la CEPAL y el Dr. Balboa, el hecho de que en caso de que se produzca una transferencia neta de recursos hacia los países subdesarrollados, lo que traería aparejado un aumento de su deuda, debe idearse y adoptarse alguna forma de tratamiento especial de los países deudores por parte de los acreedores, cosa que esta ahora no parece haber sido comprendida plenamente. De lo contrario, toda la estrategia pierde significado en sus repercusiones internacionales.

Debe establecerse otro punto, de orden práctico, o sea que la evaluación de la puesta en práctica de la estrategia tiene más el carácter de un ensayo general que de un ejercicio socio-económico positivo. Dos años es un período demasiado breve para romper la inercia a lo largo de los nuevos vectores de la EDI y, por otra parte, los datos estadísticos correspondientes al segundo año —según se indica— no están todavía totalmente disponibles. En realidad, la mayor parte del análisis que se nos presenta es —como no podía dejar de serlo— la superposición de la nueva cuadrícula de la EDI sobre los fenómenos estructurales y cuantitativos que se produjeron, o dejaron de producirse, durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas.

Si se toma en consideración la apreciable diferencia en la composición y el acento integrados en las dos Estrategias, se torna bastante incongruente juzgar los resultados alcanzados individualmente en el último decenio en función de las normas y el comportamiento sugerido de la que está en marcha. Esta evaluación retrospectiva debe entenderse, por lo tanto, como un esfuerzo por lograr una mayor perspectiva para la labor futura y una primera ocasión para examinar la EDI con las ventajas de una pequeña distancia en el tiempo y las peculiaridades de América Latina.

Desde ese último punto de vista, de los documentos presentados parece surgir una primera conclusión muy interesante, o sea que las metas de crecimiento mínimo de la EDI deberían elevarse considerablemente para América Latina. Esa posibilidad de crecimiento más rápido queda claramente demostrada por las etapas de desarrollo generalmente más avanzadas de los países latinoamericanos en relación con el promedio del mundo subdesarrollado, así como por la relación generalmente más favorable entre las densidades de población, las tasas de crecimiento económico y demográfico y la dotación de los factores naturales.

Si la América Latina pudiera desarrollarse más rápidamente de lo previsto inicialmente en la EDI, ese crecimiento diferencial podría y debería acomodarse a las tendencias mundiales, mediante la cooperación interregional, de manera tal que actuaría como positiva realimentación del crecimiento del mundo subdesarrollado tomado en un sentido global. Desde el punto de vista de nuevos u otros mercados proveedores e importadores y de los tipos diferenciados de experiencia, difícilmente podría dejar de serlo y hay síntomas muy interesantes de que así sería. Podría ser necesario tener que hacer algunos reajustes en la Estrategia con objeto de aprovechar, en favor de todos, esa mayor posibilidad de rápido desarrollo de América Latina.

Además de las citadas deficiencias estratégicas y de orden práctico de que

adolece la EDI, que de ningún modo agotan una lista *bastante larga*, hay ciertos problemas semánticos que no fueron tratados adecuadamente ni en la formulación estratégica ni, a juicio de la Delegación Brasileña, en las enunciaciones que se están haciendo. De esos dos problemas, el más inquietante se relaciona quizás con los conceptos de crecimiento y desarrollo.

CRECIMIENTO VERSUS DESARROLLO

Se ha hecho costumbre emplear el término "crecimiento" como medida estadística del producto nacional o interno, ya sea en su presentación "bruta" o "neta". Se considera que el producto es una cifra fría e inhumana, cuyo crecimiento está totalmente divorciado de los seres humanos o, quizás mejor que es el resultado de sus sacrificios en los esfuerzos productivos de manera que el "crecimiento" del producto representa una sumatoria de los sufrimientos de la gente, con la lógica inferencia de que ese crecimiento debería reducirse al mínimo u ocultarse por ser una vergüenza nacional.

Si el crecimiento es el villano, el desarrollo es el héroe. El desarrollo, en la nueva semántica, se produce mediante el mejoramiento y la mayor felicidad del individuo por medio de diferentes tipos de mayor consumo de bienes y servicios. El desarrollo significa mayor absorción de alimentos, de educación, de elementos sanitarios y médicos, de medios esenciales culturales y estéticos. También significa un medio ambiente mejor y mayor justicia social, sobre todo en la distribución del producto. El desarrollo, en esta nueva connotación y como una especie de inversa del crecimiento, significa la absorción de elementos enriquecedores de la vida y se expresa en términos de la "*calidad de vida*".

La verdad es que esa nueva semántica es totalmente inadecuada, injusta y confusa. Nos arroja al insensato Mundo de Alicia en el País de las Maravillas y es equivalente a los muy desconcertantes argumentos de Humpty-Dumpty.

Nadie, y por cierto ningún economista, ha sostenido jamás que el crecimiento económico no implica mucho más que el aumento de la producción física o la productividad física. Es evidente que se entiende que el crecimiento económico trae aparejado el crecimiento de la producción valuada a los precios del mercado. Parte de esa valuación puede producirse en los mercados internacionales pero la mayor parte de ella tendrá que verificarse en el mercado interno, mediante la demanda expresada en términos y medios monetarios. La demanda monetaria, a su vez, requiere la remuneración de los factores de producción.

Aun en los países subdesarrollados es imposible sumar, por no tener sentido, la infinita gama de los distintos bienes y servicios que constituyen la producción. Y, en razón de esa imposibilidad, es necesario justipreciar las preferencias reveladas en el mercado, lo que depende no sólo de las posibilidades de elección sino también de la magnitud de los ingresos disponibles que aparecen como demanda.

La creación del valor —la substancia etérea que ha de medirse estadísticamente—, su acumulación como riqueza y la productividad de los procesos afines, cuando se las considera para la unidad nacional en su totalidad, dependen tanto

del conocimiento científico de los fenómenos físicos y mecánicos como de la capacidad del proceso productivo socio-económico para emplear y remunerar a la gente en su función de factor o como dueña de factores de producción, para interpretar adecuadamente sus necesidades y su elección de artículos de consumo en la actualidad y prever sus preferencias futuras. Es totalmente artificial separar al individuo como productor y como consumidor e insinuar que el primero puede crear valores independientemente de las necesidades y preferencias del segundo. Los valores son siempre subjetivos, mientras que su expresión cuantitativa en el mercado nacional en función de los precios depende del empleo que se haga de los ingresos disponibles. El producto nacional sólo puede *crecer* si los factores de producción se emplean y remuneran en formas que generen una estructura de la demanda cuyas características produzcan la más adecuada fijación de precios en el mercado.

Como tuvo ocasión de señalarlo la Delegación Brasileña en la última Asamblea General, esas son las dos hojas de las tijeras del valor, ambas igualmente importantes para la *riqueza de las naciones*. Todo lo que actualmente se imputa al desarrollo en contraposición con el crecimiento, es un ingrediente indispensable del mantenimiento a largo plazo de una alta tasa de crecimiento. La configuración del cambio en la producción y consumo de una sociedad en rápido crecimiento es bastante conocida, por lo menos en su delineación general. Del lado de la producción, el rápido crecimiento supone como insumos una mejor nutrición, mejor educación, mejor salud, la conquista gradual de valores ambientales y estéticos, un mayor grado de participación en las decisiones de la sociedad, ya sea en el nivel local o nacional. En todo ello y por todo ello, involucra la adecuada remuneración del esfuerzo productivo y el pleno empleo de aquellos que están dispuestos a trabajar y pueden y desean hacerlo. Todo esfuerzo de desarrollo que no asocie plenamente a la gente a los procesos de producción y consumo está dejando de cumplirse con la rapidez con que podría y debería hacerlo. Desconocer el efecto de alguna de las dos hojas del valor, como se ha hecho comúnmente en ciertos países subdesarrollados, es probablemente la causa principal de los tan pobres resultados que lograron los esfuerzos de desarrollo económico en los dos últimos decenios.

UNA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO

Sin embargo, señor Presidente, hay un aspecto en el que la separación entre desarrollo y crecimiento tiene sentido. El concepto de subdesarrollo económico es necesariamente relativo y requiere la comparación entre distintas unidades económicas y, por supuesto, la escala de comparación está representada por los países desarrollados. Si, entonces, el desarrollo económico se toma lógicamente como la reducción del subdesarrollo, se diferencia del crecimiento o por lo menos es de mayor alcance que éste, al paso que requiere el crecimiento económico como una de sus condiciones necesarias. El desarrollo debe por lo tanto representar

la reducción de la diferencia verificada en la comparación entre países desarrollados y subdesarrollados.

Hay así casos en que es propio decir que el "creciente subdesarrollo" es compatible con cierto grado de crecimiento económico en el mundo subdesarrollado o en América Latina, siempre que, por supuesto, los países desarrollados estuvieran creciendo con mayor rapidez. Si se me permite sectorializar un solo aspecto del desarrollo, diría que en materia de intercambio, a pesar del crecimiento, América Latina está aumentando su subdesarrollo.

Esa ha sido, en general, la tendencia a largo plazo, y el crecimiento absoluto latinoamericano en los dos últimos decenios no constituye un motivo de optimismo. La Delegación Brasileña comparte plenamente la opinión de la CEPAL de que América Latina debe perseguir un desarrollo real que permita eliminar la disparidad de ingresos y opina que, dadas las posibilidades continentales, ello puede lograrse.

Sin embargo, mi Delegación no alcanza a ver la ventaja o la necesidad del mencionado conflicto cualitativo entre el crecimiento y el desarrollo, no porque niegue la importancia de los elementos cualitativos en la evaluación de los países, sino porque esos elementos siempre han sido y son parte del crecimiento, y ninguna elevada tasa de crecimiento puede mantenerse a la larga sin ellos. Es totalmente aceptable y adecuado decir que el rápido desarrollo económico a largo plazo es imposible sin crear un mercado de consumo nacional mediante la asociación al proceso productivo de un pueblo bien remunerado, saludable y técnicamente capacitado en un régimen de pleno empleo. Sin embargo, mucho nos tememos que un énfasis generalizado y no calificado en los cambios cualitativos y estructurales, con la exclusión de la necesidad fundamental del crecimiento económico más rápido posible podría actuar como narcótico social e inducir a los países latinoamericanos a aceptar una posición en la comunidad de las naciones que podría ser inferior a la que sus recursos naturales, su capital humano y su orgullosa historia les dan derecho a esforzarse por conseguir. Ningún país latinoamericano debería jamás transar por menos de eso.

NECESIDAD DE UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO

Es por lo tanto una perogrullada decir que el desarrollo económico es un concepto multidisciplinario y que debe producirse como un proceso que requiere impulsos provenientes de todas las fuerzas vitales de la nación. La separación analítica del desarrollo económico en sectores y subsectores componentes que son tratados independientemente uno del otro constituye, por lo tanto, un apartamiento de la realidad que sólo se justifica por la incapacidad de la mente humana para abordar la complejidad global del mundo externo.

Por otra parte, el desarrollo debe considerarse también a la luz de perspectivas más amplias y de otras metas fundamentales de los Estados. Entre estas debemos necesariamente mencionar la seguridad contra la agresión, la integración política nacional y la estabilidad y armonía social, metas que, una vez acopladas al

desarrollo económico, constituyen las condiciones más esenciales para la permanente viabilidad de los Estados.

Sea cual fuere la naturaleza de las demás metas, es importante no olvidar que el crecimiento económico constituye la única que se ocupa de la creación y suministro de los ingredientes materiales y energéticos que alimentan toda la estructura de la sociedad humana. Debe ser optimizado mutualísticamente, junto con las demás metas ulteriores, sin las cuales se torna imposible o carece de sentido, pero debe aceptarse como condición necesaria para el logro de todos los demás objetivos legítimos del Estado, cuya optimización dependería del grado de crecimiento económico y, lógicamente, de su rapidez.

LOS RESULTADOS ALCANZADOS POR AMÉRICA LATINA

No es necesario repetir aquí lo que puede encontrarse en documentos que se nos han presentado. Pero una rápida síntesis de algunas características importantes será útil para el esfuerzo analítico que se nos solicita.

Los resultados económicos alcanzados por América Latina reseñados en los documentos se relacionan principalmente con el primer decenio o con su segunda parte. Esos resultados fueron, en general, bastante pobres y estuvieron muy por debajo de las posibilidades de la Región. Es muy posible que esos resultados económicos de bajo nivel sean compensados con creces en el futuro por una capacidad mucho mayor de la Región para tomar conocimiento de sus realidades, comparar sus problemas, programar una acción compensatoria y mejorar su evaluación de las fuerzas internacionales positivas y negativas. Los muy pronunciados cambios en la organización política y social que se produjeron en el último decenio indican por lo menos que es mayor el reconocimiento de las realidades nacionales, así como la insatisfacción respecto de ellas, que en ciertas zonas parecían acumular problemas a un ritmo más acelerado que el de la creación de los recursos para hacerles frente. Es discernible en esos cambios que han tenido por resultado mitigar la vieja tendencia hacia el hibridismo amorfo en los sistemas sociopolíticos y que varios países han tendido a organizarse sobre la base de lineamientos nacionales más claros y más acordes con sus personalidades históricas. Una diferenciación mucho mayor caracteriza a la América Latina de los años 70, lo que debería enriquecer el valor de las experiencias que se están acumulando. Comprender esos cambios y conceptualizar su significado y sus consecuencias es parte de la labor de la CEPAL.

Es muy evidente que en la región, considerada en conjunto, ha habido un alto nivel de esfuerzo interno que permitió un coeficiente de inversión bruta del orden del 20 % del producto, lo que corresponde a la meta de la EDI, para los ahorros en 1980.

Sin embargo, el desempleo y el subempleo siguieron siendo elevados, lo que significa que los recursos nacionales no fueron utilizados plenamente para el desarrollo y se desperdiciaron posibilidades. La tasa de crecimiento de América Latina para 1965-70 no alcanzó la meta del 6 % lo que, en razón de los muy altos

niveles de inversión, implica, necesariamente, una productividad macroeconómica bastante baja en la región (la relación entre capital y producto alcanzó el alto nivel de 3,5). Es por lo tanto fundamental examinar la estructura y composición de esa inversión y colocarla en la perspectiva de los distintos países con objeto de averiguar las razones de ese resultado.

En 1971 y en 1972 se registró un aumento de la tasa global de crecimiento pero no fue espectacular y estuvo distribuida en forma muy dispareja. Ese leve mejoramiento de los resultados no hace menos necesario analizar más detenidamente el amplio panorama latinoamericano.

En ciertas zonas se observó una tendencia en el decenio anterior a la concentración de los ingresos que podría perjudicar la misma optimización de las metas básicas de armonía social, estabilidad e integración política de los distintos países. Esa tendencia, si no se la corrige o compensa, podría impedir el logro de las legítimas metas de rápido y sostenido desarrollo económico. Esto es, por supuesto, motivo de preocupación y es necesario un análisis muy detenido para evitar que todos los esfuerzos para el desarrollo se tornen contraproducentes.

En la mayoría de los países, la población continuó creciendo a ritmo acelerado, lo que ha intensificado los problemas económicos y sociales. Sin embargo, ese crecimiento, a pesar de su efecto negativo a corto plazo, debe considerarse, para evaluar su verdadera significación, desde el punto de vista de las muy bajas densidades demográficas (con las muy conocidas excepciones), de la base humana sumamente limitada para el establecimiento de mercados nacionales económicamente adecuados y del muy importante hecho de que la mayor parte de ese crecimiento es el resultado de desplazamientos demográficos estructurales que son deseables —como, por ejemplo, el notable aumento de la esperanza de vida— pero que tienen un límite natural. Una vez alcanzado ese límite, es decir, una vez que la distribución de las edades ha llegado al tope después de atravesar las capas demográficas, es de esperar que se registren tasas de crecimiento demográfico más reducidas. Se están produciendo los conocidos desplazamientos socio-económicos, tales como la urbanización y el crecimiento del ingreso por habitante, que tienden a reducir considerablemente las tasas de natalidad, al paso que las tasas de mortalidad ya han alcanzado niveles muy reducidos. Pueden producirse todavía desplazamientos internos en las tasas de mortalidad desde los grupos de baja edad hacia los de edad más avanzada pero, debido a las estructuras de crecimiento demográfico recientemente identificadas, los bajos niveles así alcanzados no pueden reducirse mucho más ni permanecer en su punto mínimo durante mucho tiempo.

Quizá el último punto general que debe subrayarse sea el resultado bastante desalentador del sector externo y de la colaboración que la EDI le atribuye.

En el campo del intercambio, América Latina, como ya se ha dicho, está perdiendo terreno. En términos generales, los cambios en el sistema de las relaciones internacionales no han sido favorables. América Latina, junto con otras regiones subdesarrolladas, ha podido negociar un aumento de su presencia en los foros donde las grandes potencias económicas planifican la futura configuración del

mundo. Sin embargo, ello no ha impedido que esas potencias sigan adoptando decisiones en su propio interés, a veces en flagrante oposición a los más legítimos intereses de América Latina.

La actual situación requiere una completa reestructuración de las relaciones económicas internacionales. La persistente tendencia a los serios desequilibrios en el terreno monetario y la alarmante perspectiva del renacimiento del proteccionismo de los años 30, constituye suficiente prueba de la urgente necesidad de establecer una nueva y amplia estructura que ofrezca seguridad económica no sólo a los países que son principalmente responsables del mantenimiento del equilibrio económico mundial, sino también al número mucho más considerable de países periféricos para los que esa seguridad depende menos de la estabilidad mundial que de la remoción de las existentes limitaciones a su desarrollo acelerado.

El mero reordenamiento del sistema monetario y la iniciación de una nueva serie de negociaciones comerciales —aunque tuvieran un mayor alcance que las anteriores— no son suficientes para lograr la necesaria reformulación, ya que no comprenden aspectos más amplios que son de particular importancia para la interrelación entre el centro y la periferia. Además de las negociaciones monetarias y comerciales, debemos buscar decisiones políticas para iniciar negociaciones positivas sobre todos los campos relacionados con el intercambio, particularmente los de los sistemas de comercialización y distribución de productos primarios, prácticas comerciales restrictivas en el intercambio de manufacturas, transmisiones contractuales de tecnología y seguro y reaseguro.

Los compromisos legalmente obligatorios en cada uno de esos aspectos, hasta ahora desprovistos de toda reglamentación internacional, constituyen el único medio para eliminar el indebido y perjudicial control del mercado internacional y para lograr la plena realización de las posibilidades de desarrollo de los países subdesarrollados.

Corresponde obviamente a América Latina formular su propio reordenamiento ideal a largo plazo de las relaciones económicas mundiales, abarcando e integrando los campos monetario, comercial y de transportes. No hay posibilidad alguna de que ese modelo se adopte actualmente pero, si es totalmente coherente, comprendiendo en términos legítimos los intereses de todas las partes, no dejará de tener un efecto conceptual en las negociaciones encaminadas a lograr arreglos provisionales de corto plazo que tan a menudo sólo han servido los intereses de los económicamente poderosos. No es únicamente con la presencia cómo se influye en las decisiones internacionales, sino principalmente con la comprensión de la naturaleza de los problemas, unida a la necesaria visión de las soluciones superiores y objetivas. Es esa una tarea que, si se la acepta y realiza, ayudaría a América Latina así como al resto del mundo, tanto desarrollado como subdesarrollado.

PROBABLES CAUSAS DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS

Los informes de la Secretaría, a pesar de ser de carácter muy informativo, adolecen de la inevitable escasez de datos y de la incapacidad de la EDI para evaluar las realizaciones económicas que ocurrieron bajo el diferente marco del Primer Decenio de las Naciones Unidas.

Sin embargo, podría ser útil intentar un examen más concreto de las probables causas internas de resultados que no alcanzaron evidentemente el nivel de las posibilidades latinoamericanas. En ese esfuerzo, mi Delegación tratará de no repetir las propias conclusiones de la Secretaría cuando coincidan con las nuestras. Ello significa que, en términos generales, nuestro silencio habrá de interpretarse como conformidad con los trabajos presentados.

Los principales campos en que parece pertinente esa necesaria comprensión han de encontrarse en ciertas características tecnológicas del desarrollo industrial latinoamericano, en ciertas características demográficas de la socioeconomía de numerosos países de la Región y en combinaciones de esos elementos.

EL PROBLEMA DE LA TECNOLOGÍA INDUSTRIAL

Se está haciendo cada vez más evidente que en muchas zonas de la Región la industria no alcanza a cumplir algunas de sus principales promesas. En su connotación macroeconómica, la industria ha sido considerada deseable por los países subdesarrollados porque históricamente ha aumentado la viabilidad de los Estados nacionales mediante el crecimiento económico, social y cultural, mediante una mayor independencia de las presiones externas, implícitas y explícitas, mediante un mayor empleo, la integración y estabilidad políticas y una mayor armonía social.

En América Latina, la industria parece estar fallando en la mayoría de esas promesas y expectativas. En muchos casos puede demostrarse que, como ha sido fomentada, la industria se basa en un desarrollo desequilibrado que separa a la gente en pequeños grupos de productores y consumidores urbanos y grandes zonas de pobreza, creando así problemas muy difíciles para el desarrollo económico, social y cultural; parece estar aumentando la vulnerabilidad externa en razón de la mayor dependencia de fuerzas ubicadas fuera de las fronteras nacionales; y parece experimentar una creciente inestabilidad social y una tendencia hacia la desintegración nacional y la consiguiente secuela de la creciente *desarmonía* política.

A pesar de la sorpresa expresada por la CEPAL por los niveles relativamente bajos de la tensión social frente al desempleo y a las amplias marginaciones urbanas, sigue en pie el hecho de que casi todo lo que debería ser positivo y esencial en el concepto de la industria ha sido embrollado. La industria en nuestra parte del mundo ha perdido su clásica e histórica connotación de inteligente y productivo empleo de mano de obra. La industrialización no se está reali-

zando bajo el efecto de impulsos generados por un proceso cultural que exprese la visión nacional de un futuro deseable. No se ve que la industria constituya la aplicación del método científico y los conocimientos a las características del mercado productivo nacional en forma tal que queden satisfechas las necesidades de desarrollar etapas culturales.

En la forma en que se la está estableciendo, la industria no está provocando la distribución de los valores creados mediante la remuneración y el empleo adecuados en el proceso de creación. Y lo que es aún peor, la misma creación de los importantes valores y la acumulación de formas positivas de riqueza se ven obstaculizadas por la falta de una demanda interna que no sea generada por el empleo de la gente. En la mayoría de los casos, el proceso industrial representa la transferencia de equipos productivos y ecuaciones cuya técnica y coeficientes económicos fueron concebidos para mercados productores y consumidores a distintas etapas culturales y suponen dimensiones y una composición que son radicalmente diferentes. Se toma como un producto confeccionado para comprar —a veces muy caro— en los países más desarrollados.

La evolución tecnológica que se produce en los países altamente desarrollados y sus consecuencias para los países subdesarrollados son muy conocidas. Los desastrosos resultados socio-económicos están bien documentados en el estudio de la CEPAL y los niveles de desempleo y subempleo totalmente registrados.

Sin embargo, aun cuando se comprende que su adquisición es cada vez más costosa, que está impidiendo el desarrollo de la investigación y reduciendo el contacto necesario con las realidades nacionales, parece considerarse que esos resultados son las consecuencias inevitables de la lógica inexorable de los procesos evolucionarios. No se encara el hecho de que crea la pasividad científica y tecnológica, deja de generar los impulsos innovadores y conduce al notable consumo de culturas y bienes exógenos muy a menudo innecesarios o sencillamente perjudiciales para el desarrollo nacional.

No debe considerarse que la Delegación Brasileña está arguyendo contra la industria y la industrialización. Estamos simplemente tratando de indicar algunos de los precios que se están pagando actualmente por un tipo determinado de industrialización que parece haberse desarrollado con bastante amplitud en la *Región*.

La industria es necesaria para el crecimiento de América Latina y para la independencia y bienestar de sus pueblos. Sin embargo, si ha de hacer para nosotros lo que ha hecho y sigue haciendo para el mundo desarrollado, la base tecnológica esencial de la industria debe analizarse y examinarse en formas más inteligentes que en el pasado, de manera que sirva los intereses de nuestros países en lugar de que nosotros sirvamos los intereses de la industria. El proceso industrial debe entenderse asimismo como el proceso inteligente y optimizante de emplear a la gente y los recursos en formas que generen los mayores valores posibles. Ese proceso debe ser auténticamente nacional y estar concebido de manera tal que desafíe permanentemente sus propias soluciones de los problemas económicos

y esté siempre dispuesto a asimilar todos los impulsos generados por la evolución sociopolítica del país.

La indiscutida hipótesis de que "la tecnología moderna", considerada como la más reciente en el tiempo, desarrollada en las naciones industriales más adelantadas, no tiene alternativas superiores o igualmente buenas en los países subdesarrollados debe ser, *prima facie*, cuestionada. El supuesto de que esa "tecnología", con su probable desmesurada sed de mercados y el resultante desempleo que trae aparejado la automatización es la más *productiva* en los países subdesarrollados, aun cuando el producto se destine a mercados relativamente pequeños y subdesarrollados, sería correcto en el sentido físico pero es completamente absurdo desde el punto de vista económico.

La solución de esos problemas no es fácil y requerirá mayor penetración y profundidad de análisis que el que existe actualmente. Esa tarea debe constituir uno de los más importantes objetos de las futuras investigaciones de la CEPAL y de la ulterior asistencia a los países latinoamericanos.

En el campo tecnológico, el enfoque correcto parece requerir un amplio insumo de conocimientos y de asistencia con objeto de aumentar los niveles de investigación nacional y regional. Debe tenerse sumo cuidado para evitar un tipo simplista de asistencia que, para todos los fines, podría llegar a ser un factor de limitación conceptual o tecnológica y llevar así a la dependencia económica. La finalidad básica debe ser la creación de una fuerza impulsora para la promoción de economías nacionales autónomas e independientes.

Ciertos aspectos demográficos de esos problemas serán encarados un poco más tarde y en mayor profundidad cuando tratemos el punto 6 de nuestro Programa. Debo delinear ahora más explícitamente algunos de los aspectos sociales vinculados con ellos.

Es realmente sorprendente que la relación causal entre "la industria moderna" (y la tecnología) y los bajos niveles de empleo, si bien no es cuestionada, sea por lo menos reconocida, al paso que el principal papel de esa tecnología en la distribución de ingresos —mediante la reducción de las oportunidades de empleo productivo— es cómodamente pasado por alto o amablemente aceptado.

Las naciones jóvenes que tienen que atacar simultáneamente los problemas de desarrollo económico, social y cultural, de integración política, de armonización social, de creciente independencia de las presiones externas, se espera o se les dice que procedan —a veces incluso por parte de las organizaciones internacionales— a forzar políticamente la redistribución de un ingreso cuya dispersión sumamente asimétrica es no sólo la consecuencia del tipo de asistencia *tecnológica* que se dispensa sino que, durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas, fue recomendada como indispensable para la obtención de mayores economías e inversiones, fuerza impulsora del crecimiento autónomo y autosostenido.

Se siguen realizando estudios previos de mercado con objeto de determinar las dimensiones de una demanda existente. No se han hecho esfuerzos ni elaborado métodos para insertar en la estructura socioeconómica sectores y subsectores que, en la producción de bienes socialmente deseables, crearían empleo y

generarían su propia demanda. Se considera que ya debe existir una demanda previa que ha de medirse y evaluarse, en cuanto a magnitud y composición, para averiguar si estará en consonancia con una tecnología productiva altamente desarrollada creada en alguna nación industrial gigantesca y rica. No es necesario agregar que ese procedimiento relegará virtualmente a todos los países medianos y pequeños de América Latina a un desarrollo industrial bastante desequilibrado e incompleto.

PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS GENERADOS POR LA TECNOLOGÍA

La búsqueda de soluciones a los problemas generados por la tecnología toma a veces rumbos bastante alarmantes. Puesto que la "industria moderna" importada en la mayoría de los países no proporciona empleo, se formulan sugerencias para la reducción o limitación de esa población.

No se realizan esfuerzos para planificar y aplicar el método y los conocimientos científicos a las condiciones humanas de la sociedad con objeto de lograr un crecimiento equilibrado de la producción y el consumo. Pero se hacen grandes esfuerzos y se convocan conferencias internacionales con objeto de adaptar la población a las condiciones del mercado. Se gastan enormes sumas para hallar nuevos métodos de esterilización de los seres humanos. A los países subdesarrollados, cuya población total no alcanzaría o ocupar un suburbio de la mayor parte de las capitales europeas, se les pide que dejen de crecer demográficamente. A muchos de ellos que tienen menos de 15 ó 10 personas por kilómetro cuadrado se les advierte acerca de los peligros de la población excesiva, cuando la mayor parte de sus problemas económicos desaparecerían o disminuirían apreciablemente si pudieran multiplicar sus poblaciones varias veces.

Por otra parte, las "industrias modernas" o tecnologías importadas están sedientas de mercados. Implican enormes escalas, en muchos casos porque son el resultado de información científica aplicada a coeficientes económicos derivados de los enormes mercados; y no debido a una superioridad intrínseca de tamaño. Pero son importadas sobre la base de esquemas y equipos disponibles. Como son demasiado grandes para un solo país, cuya base humana es insuficiente para servir de mercado y no serán absorbidas de manera positiva en el proceso productivo, sólo queda un camino por seguir, es decir, la integración de los mercados.

El país subdesarrollado que, como Estado miembro de las Naciones Unidas, desea progresar mediante la industrialización, se ve actualmente frente a dos condiciones contradictorias: debe reducir su población, o impedir su crecimiento, para adecuarse a las características de las "tecnologías modernas" que no brindan empleo, y debe agregar su escasa población a la población rarificada de algunos otros para satisfacer la enorme sed de mercados de esas mismas tecnologías. De tal manera, o no se industrializa o, de lo contrario, para aumentar su independencia económica mediante la industria, adopta las providencias necesarias para

fundir su mercado en un todo más amplio reduciendo así en definitiva su propia individualidad histórica y nacional.

La integración de enormes mercados geográficos de muy baja densidad demográfica se presenta entonces como la única salida lógica de un sistema de transferencia tecnológica en el que la facultad de adoptar decisiones es mantenida en su mayor parte fuera del alcance y las fronteras de los mercados creados. Las repercusiones de ese esquema para América Latina son tan evidentes que no es necesario molestar a este Plenario con su enunciación.

Conviene agregar, para que no se me interprete mal, que, a juicio de mi Delegación, la integración de los mercados es una decisión totalmente legítima que ha de ser adoptada por gobiernos soberanos sobre la base de su libre elección y a la luz de la conveniencia y los intereses mutuos. Brasil participa por cierto en esfuerzos en esa dirección. Lo que es incorrecto e inaceptable es que se lo obligue a uno a participar en un plan de integración que debilita, en lugar de fortalecer, como única solución de problemas creados artificialmente y respecto de los cuales nunca se buscaron alternativas válidas.

Huelga decir que estos son problemas muy complejos cuya comprensión se beneficiará con un enfoque regional. Estos son campos legítimos para los esfuerzos de investigación de la CEPAL.

Señor Presidente,

Podría resultar útil, a esta altura, ver cómo por lo menos parte de esta descripción general de los problemas regionales se aplica al caso brasileño. Aparte de cualquier provecho analítico que pudiera lograrse con ello, es de desear que ese ejercicio contribuya a desvanecer algunas de las ideas equivocadas que se han formulado en esta sala acerca del desarrollo económico del Brasil.

Entre los variados —y a menudo espúreos— usos del manipuleo de las estadísticas, uno muy reciente y cada vez más difundido parece ser el de negar rotundamente toda validez al modelo brasileño de desarrollo económico. Un blanco favorito de la crítica, por ejemplo, es la estructura de la distribución de los ingresos. Lo que no se ha señalado, probablemente por pura ignorancia, es que las cifras en que se basa esa crítica se refieren a ingresos *antes de reducir impuestos*, no a los ingresos disponibles después de haberse deducido estos, circunstancia que lamentablemente no se indica en el estudio de la CEPAL. Dado que la estructura del impuesto a la renta en el Brasil es pronunciadamente progresiva, se concede una exención de hasta dos veces y media el salario mínimo y los niveles impositivos alcanzan hasta el 50 % del ingreso neto para los contribuyentes de mayores ingresos, toda crítica basada en la distribución de los ingresos antes de deducidos los impuestos carece absolutamente de significado; salvo, por supuesto, que se haga con fines políticos.

Otros casos típicos de crítica infundada, procedente de las mismas fuentes y tramada con la misma intención, se refieren a la pretendida ausencia de esfuerzos para mejorar la suerte de la población en general, con medidas en los

campos de la educación, la salud y la salubridad, la vivienda y el empleo. Sin desear aburrir al Plenario con datos, presentaré no obstante algunas cifras que son importantes no sólo en términos absolutos sino también en relación con las dimensiones, los recursos y las necesidades básicas de mi país.

Podría ser interesante considerar, por ejemplo, que el gobierno brasileño ha invertido, durante los últimos tres años, alrededor del 1 % de su PNB tan sólo en viviendas baratas, que ascendieron a un valor de más de u\$s. 500 millones el año pasado, lo que significó la terminación de casi 150.000 unidades de vivienda en el mismo período; y que, además de ese programa regular, ha aprobado recientemente un plan de financiación y lanzado un programa para la construcción de otros 10 millones de unidades hasta 1980, las que serán entregadas a familias cuyos ingresos no excedan del importe de un salario mínimo. También cabe considerar el hecho de que la campaña de analfabetismo en el orden nacional iniciada hace dos años y medio había logrado inscribir, hasta fines del año pasado, a más de un tercio de los 18 millones de ciudadanos analfabetos revelados por el Censo de 1970 y que, hacia fines del decenio, el analfabetismo será eliminado y ningún niño carecerá de enseñanza por falta de capacidad en las escuelas. Podría ser igualmente digno de tenerse en cuenta que sólo las inversiones realizadas por el gobierno federal en salud pública y salubridad ascendieron al 5 % del PNB, o sea 2,5 mil millones de dólares de 1972; o que, contrariamente a lo que se ha expresado aquí hace muy poco, el salario medio en la industria se elevó en un 5,4 % en 1970, 6,8 % en 1971 y 12,7 % en 1972, todo en términos reales, es decir, descontada la tasa de inflación, mientras que el empleo en el mismo sector aumentó en 4,6 % en 1971 y 5,3 % en 1972.

Todo ello apunta a la inequívoca conclusión de que, lejos de descuidar las necesidades y los valores sociales básicos, el modelo brasileño de desarrollo económico entraña una pronunciada mejora del nivel de vida de todos los estratos sociales. Lo que no se logra mediante la inversión gubernamental directa o distribuyendo los beneficios del rápido crecimiento se consigue con una legislación social de mucho alcance que no ha sido aplicada todavía por muchos que pretenden altas notas en mejoramiento social. Tal es el caso de los sistemas de seguridad social y atención médica y de las leyes sobre jubilación de trabajadores rurales sancionadas últimamente.

Ningún otro país del mundo ha hecho probablemente más, en el pasado reciente, para remediar las disparidades sociales y regionales mediante la canalización hacia la infraestructura social de varios miles de millones de dólares por año, esfuerzo que sólo pueden realizar, y por cierto sólo lo realizan, los países cuya economía crece a ritmo muy acelerado. Toda consideración de otra índole constituye una charla insubstancial e inútil para el consumo de un mercado bastante limitado.

Otra prueba de esta última afirmación es lo señalado en una reciente intervención en el sentido de que el ingreso por habitante en el Brasil era inferior a 400 dólares. Por mucho que me disguste desilusionar a quienes lo creyeron,

corresponde a mi delegación informar que, para una población de más de 100 millones de habitantes, el ingreso *per capita* en el Brasil, a fines del último año, ascendía a 519 dólares estadounidenses, a valor corriente, y, lo que es más, está creciendo en no menos de 7,5 anual.

Es imposible describir el modelo de crecimiento brasileño en tan poco tiempo y en un debate general. Estas son simplemente cifras que refutan evidentes malas interpretaciones en relación con algunos de sus valores paramétricos.

Permítaseme sólo agregar que lo que caracteriza al experimento brasileño es la búsqueda de las raíces nacionales en una abierta economía de libre empresa. Hemos invitado la asistencia y las inversiones internacionales y la respuesta ha sido valiosa. Hemos asimilado, adaptado y creado tecnologías y estamos actualmente poniendo en práctica un gigantesco programa para alcanzar un alto grado de independencia tecnológica nacional.

Hemos integrado y estamos integrando en los procesos social y económico brasileños vastas zonas de gran riqueza nacional. Estamos todavía muy escasos de capital, a pesar de un coeficiente de inversión que alcanzó el 22 % del producto bruto en 1972. Pero somos ricos en tierras y el aprovechamiento de nuevas extensiones constituye un esfuerzo sin precedentes por cambiar tierra por capital. Millones de campesinos, cuando el norte se abra al desarrollo, van a ser los dueños de su propia tierra y se están estableciendo unidades urbanas con objeto de que queden en las nuevas zonas todos los valores sobrantes creados en ellas. Miles de familias ya han sido asentadas en parcelas fértiles donde se les presta toda la asistencia concebible, desde los servicios de infraestructura de salud, técnicos y financieros hasta el patrocinio de cada zona por las Universidades en los centros avanzados del país. Si alguna vez la juventud ha sido invitada a participar y ensuciar sus manos en este experimento de economía doble, llevando su capacitación universitaria a las nuevas zonas y echando raíces en sus realidades, esto puede verse en el modelo brasileño.

No podría siquiera empezar a dar una idea adecuada de las dimensiones, estructura, flexibilidad y capacidad de este modelo para adaptarse a las circunstancias y a los universos nacional e internacional en rápido cambio. Hemos hecho nuestra parte de los errores pero no nos empeñamos en seguir en un callejón sin salida. Si tuviera que definir el modelo brasileño, diría sencillamente que consiste de una búsqueda flexible de realidades nacionales e internacionales y de un gran esfuerzo por reunir todos los elementos positivos allí encontrados. A ello debe agregarse una probada capacidad de adaptación. Toda crítica honesta que se formule sobre la base de un profundo conocimiento de nuestro proceso y nuestra realidad la tomamos como acto de amistad y ayuda, pero tenemos que rechazar las observaciones que no se ajusten a ese proceso y a esa realidad.

Así como el desarrollo económico no puede alcanzarse con palabras vacías, sino que es más bien el resultado de hechos deliberados y planificados, el éxito de esta comisión regional en la nueva fase de sus actividades, que está a punto

Documentos

de comenzar, dependerá de su capacidad para reunir la energía creativa para ayudar a los países latinoamericanos en su búsqueda del desarrollo acelerado. Para tal fin, la CEPAL puede contar con el apoyo permanente del gobierno brasileño.

Muchas gracias, señor Presidente.