

PALABRAS DEL DR. RAUL PREBISCH, PRONUNCIADAS EN LA
SESION PLENARIA DEL ECOSOC EL 7 DE JULIO DE 1959

En el día de ayer escuchamos en la exposición del señor Secretario General de las Naciones Unidas algunas preocupaciones acerca de la situación económica y las perspectivas de América Latina. En forma plena compartimos, señor Presidente, estas preocupaciones. En el informe que hemos presentado a consideración de este Consejo hay un hecho cuya importancia no sabría disimular: en los 10 años posteriores a la terminación de la última guerra América Latina ha crecido a una extraordinaria tasa de 2.7 por ciento por habitante. Se tuvo en aquellos tiempos la ilusión de que eso significaba una nueva etapa en la dinámica latinoamericana. Pero quienes hemos seguido de cerca los acontecimientos estamos convencidos que ésa ha sido una etapa transitoria, provocada por factores temporales cuya repetición no es dable esperar en el futuro inmediato.

Entre los años 1955 y 1958 esa tasa de 2.7 por ciento de crecimiento del producto por habitante se ha reducido a la mitad de 1 por ciento en el conjunto de América Latina. Esta es la consecuencia de que aquellos factores favorables y esporádicos que obraron después de la guerra ya no siguen actuando en la economía latinoamericana; en cambio aquellos grandes obstáculos estructurales que se oponen al desarrollo económico de América Latina están tomando una fuerza cada vez más intensa. Pudo, señor Presidente, en aquellos años de prosperidad exterior, haberse aplazado ese conflicto profundo entre formas pretéritas de producción en América Latina, formas económicas y sociales pretéritas, y las exigencias del desarrollo económico. Pero ese compromiso precario, que pudo subsistir en esos 10 años posteriores al término de la segunda guerra mundial, está demostrando no tener la fuerza ni el vigor requeridos para mantenerse en los tiempos que corren.

/No es

No es posible tener un ritmo vigoroso de desarrollo económico con la subsistencia de esas formas pretéritas de producción. Estamos pretendiendo introducir en América Latina la técnica agrícola moderna con una estructura de tenencia de la tierra que no responde a las exigencias económicas y sociales del desarrollo. Estamos pretendiendo un proceso acelerado de industrialización en América Latina sin haber podido transformar todavía el módulo tradicional de nuestro comercio exterior, módulo tradicional en que cada país convergía hacia los centros industriales con total indiferencia respecto al comercio recíproco entre los propios países latinoamericanos.

Quienes, señor Presidente, nos hemos dedicado al estudio de estos problemas así en Santiago como en México, en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina, hemos llegado a la convicción profunda y sincera de que sin una transformación fundamental de la estructura económica no es posible recuperar la tasa relativamente satisfactoria de crecimiento del ingreso por habitante que ha tenido América Latina en los 10 años posteriores a la terminación de la guerra.

No me voy a referir en esta exposición sino a la estructura del comercio exterior. En todos los informes que la CEPAL, desde su establecimiento viene presentando a este Consejo, se ha visto con claridad la exigencia ineludible de seguir una política de sustitución de importaciones en América Latina, suficiente para hacer frente a ese fenómeno que el señor Secretario General de las Naciones Unidas nos mencionara ayer: la disparidad entre la tendencia de crecimiento de las exportaciones primarias, y la tendencia mucho más intensa que tiene la demanda de productos manufacturados en América Latina.

La política de sustitución de importaciones como expresión concreta del fenómeno de industrialización ha sido, sin discusión alguna, una política sana en América Latina. Pero desgraciadamente esa política se ha desarrollado dentro de los módulos del comercio internacional creados en el siglo XIX y esos módulos - en
/que cada

que cada país convergía hacia los grandes centros industriales - han llevado a América Latina a fraccionar su proceso de industrialización en veinte compartimentos estancos, con escasísima comunicación entre ellos. Y se ha llegado así, señor Presidente, a esta situación que debe ser motivo de profunda reflexión: el coeficiente de importaciones de América Latina, esto es, la relación entre la cuantía de las importaciones y el producto bruto global de toda América Latina, ha llegado en 1955 a constituir apenas el 16 por ciento del producto global, en tanto que en Europa occidental, en el mismo año, era de 18.5 por ciento. Quiere esto decir que América Latina en su conjunto importaba, en relación al producto bruto, una proporción inferior que la de Europa occidental, no obstante el alto grado de industrialización de este último conjunto de países. Pero es más, en esta cifra de 18.5 por ciento de Europa occidental, el 9 por ciento - prácticamente la mitad - correspondía al comercio entre los países europeos; ello indica que la reducción progresiva del coeficiente de importaciones no había impedido, no obstante las dos guerras mundiales y la crisis, el desarrollo de un vigoroso comercio entre los países europeos. En cambio en esa proporción de 16 por ciento de América Latina, menor que la de todos los países de Europa occidental, apenas el 1.5 por ciento correspondía al comercio entre países latinoamericanos.

Pero no veamos estos fenómenos desde el punto de vista estático solamente. Hemos hecho algunas proyecciones acerca del futuro económico de América Latina. Y permítaseme a este respecto expresar cuánto celebro las expresiones del Excmo. Señor Ministro de Relaciones Exteriores de los Países Bajos en el día de ayer, cuando recomendaba a la Secretaría de las Naciones Unidas desarrollar este sistema analítico de proyecciones. Tengo la satisfacción de decir que prácticamente desde los primeros tiempos de la vida de nuestra Comisión hemos estado trabajando en esta materia y que últimamente, en un informe presentado a la conferencia de Panamá - y que está seguramente a disposición de los señores delegados -,

/hemos ensayado

hemos ensayado por primera vez algunas proyecciones acerca del futuro económico de América Latina. Y nos hemos planteado este problema: si América Latina podrá o no recuperar en los años que vienen hasta 1975 esa tasa de 2.7 por ciento de crecimiento que ya tuvo en los 10 años posteriores a la segunda guerra mundial, o sea si podrá recuperar algo que no ha sido una fantasía de economistas sino una realidad. De poder lograrlo, ¿hacia dónde iría el coeficiente de importaciones de América Latina? Para hacer esta proyección hemos necesitado tomar una hipótesis acerca del crecimiento de las exportaciones. Pues bien, señores delegados, hemos considerado, basándonos en distintos informes de fuentes autorizadas, que América Latina - en un cálculo que es optimista - podría tener hacia 1975 una tasa de crecimiento de sus exportaciones no mayor de 3 por ciento por año, tasa muy superior a la que se tuvo en ese período de extraordinario crecimiento posterior a la guerra. Pero aun así, con esa tasa, llegamos a la conclusión de que para mantener un crecimiento de 2.7 por ciento del producto por habitante América Latina deberá continuar su proceso de sustitución de importaciones hasta llegar, hacia 1975, a un coeficiente de importaciones con respecto al resto del mundo, de apenas 7.7 por ciento.

Cualquiera que sea el margen de error de esas cifras, es evidente que aun en la hipótesis más optimista de desarrollo de las exportaciones - y como diré después - en la hipótesis más optimista de inversión extranjera en América Latina, nuestras importaciones del resto del mundo tendrán que seguir bajando en forma acelerada con respecto al producto bruto global. Este hecho, a juicio nuestro, tiene una importancia trascendental que yo quisiera transmitir al Consejo.

Ante todo debo destacar que contrariamente a todas las ilusiones que América Latina ha tenido en materia de industrialización, y en forma paradójica, cuanto más bajo es el coeficiente de importaciones tanto más vulnerable se vuelve la economía de los países latinoamericanos a las contingencias y fluctuaciones /exteriores. Subrayo

exteriores. Subrayo este hecho porque es realmente paradójico. ¿Acaso no vemos en estos momentos a países muy importantes de América Latina con un bajo coeficiente de importaciones que se debaten en tremendos problemas de balance de pagos? Ya han reducido sus importaciones al mínimo indispensable, han eliminado todas las importaciones de productos de consumo, sólo importan bienes de capital, materias primas, productos intermedios indispensables para mantener el nivel de la actividad económica. Pero así se han vuelto muy vulnerables. Porque ya no tienen como antes ese amplio margen de importaciones de productos de consumo que en momentos de crisis podrían comprimirse. Lo que hoy importan son productos indispensables para mantener el nivel de la actividad económica, de manera que en este régimen en que viven, en el cual todavía no hemos logrado ponernos de acuerdo acerca de las medidas necesarias para reducir las fluctuaciones de los productos primarios, cualquier disminución de la exportación ataca a la economía de estos países industrializados de América Latina con una fuerza, con una intensidad antes inconcebible y en una situación que es de total incapacidad de esos países para defenderse y que no podrá modificarse mientras no haya profundos cambios estructurales, tanto en su propia economía cuanto en la orientación de la política económica mundial.

Yo he llegado, señor Presidente, a esta conclusión: los fenómenos de desequilibrio de balance de pagos que vemos con tanta frecuencia no son sólo consecuencia de la así llamada "mala conducta tradicional" de los países latinoamericanos. Hay fenómenos estructurales mucho más profundos y el señor Secretario General ha insistido con gran claridad y vigor en ellos. Pretender atacar esos desequilibrios profundamente estructurales mediante medidas que consideren sólo los síntomas monetarios, medidas muy bien conocidas y muy bien explicadas en tratados clásicos de hace 50 o más años, no conducirá a la solución de sus problemas, sino acaso a caer en perturbaciones que so pretexto de estabilidad monetaria provocan fuertes y serios

/fenómenos de

fenómenos de inestabilidad social y política. Estos males tienen que buscarse y remediarse en su origen, que es profundamente estructural. Y éste es el motivo que nos ha llevado a ver la necesidad de una serie de transformaciones que no podría explicar aquí sin riesgo de repetir lo que tantas veces hemos dicho; por ello debo limitarme al aspecto que ha sido objeto de consideración en nuestra última conferencia de Panamá: el mercado común latinoamericano.

Esa proyección hacia el año 1975, que revela que nuestro coeficiente de importaciones se reduciría a una cifra muy pequeña, da la clave de los esfuerzos que se están realizando en favor de una progresiva integración económica de América Latina. Si Europa occidental, con su grado mucho más avanzado de industrialización, tiene un coeficiente de 18 por ciento, ¿cómo es concebible que América Latina pueda desarrollar su proceso de industrialización dentro de compartimentos cerrados en que cada país reduzca al mínimo, no sólo sus importaciones de productos primarios, sino sus importaciones de productos industriales procedentes del resto del mundo? Este es el gran problema que se plantea a América Latina, hoy y en la generación que viene.

Hemos ensayado algunos cálculos que no obstante su margen de error son ilustrativos para hacer ver lo que van a ser estas exigencias del desarrollo económico de aquí a algunos años. Hemos calculado en Santiago cuál sería la demanda probable de productos fundamentales si el ingreso volviera a crecer hasta 1975 a la tasa que ya tuvo en los 10 años posteriores a la terminación de la guerra. Pues bien, el enorme crecimiento de la población de América Latina - con una tasa de desarrollo de 2.7 por ciento por año - daría hacia 1975 cifras impresionantes de la necesidad que habría no solamente de productos agrícolas, sino, en especial, de productos industriales. Ante todo, señores, la población, que hoy es de 190 millones de habitantes, hacia 1975 podría aproximarse a cerca de 350 millones, con una enorme exigencia de
/consumo y

consumo y de capitalización. Con esa población y con una tasa de crecimiento de 2.7 por ciento por año, la demanda de hierro y acero, que hoy no pasa de 7 millones de toneladas, pasaría de 35 millones de toneladas. La de automóviles - hoy insatisfecha en buena parte de América Latina en tal forma que el abastecimiento no pasa de unas 110 000 a 120 000 unidades actualmente -, oscilaría entre 1 200 000 y 1 800 000 unidades.

No voy a cansar la atención de los señores delegados con la mención de una serie de cifras que hemos elaborado en la CEPAL y que están en un documento que supongo que se encuentra a disposición de los señores delegados. Hemos hecho una serie de cálculos acerca de lo que podría ser la demanda de productos petroquímicos en América Latina. Es impresionante, señores delegados, ver cómo una tasa relativamente pequeña de crecimiento del producto por habitante va a hacer necesario un intensísimo proceso de industrialización. Para dar una idea acerca de lo que este proceso significa, voy a mencionar otro dato de nuestras proyecciones. Nos hemos colocado en esa hipótesis optimista de crecimiento de las exportaciones que he mencionado antes. Hemos supuesto, además, la política más liberal de inversiones extranjeras en América Latina, tan liberal como fuere compatible con la necesidad de que los servicios financieros no opriman demasiado el balance de pagos de 1975. En esas condiciones ideales - a las cuales agregamos una política, por hoy ideal, de regulación de productos primarios que evite a los países latinoamericanos toda sucesión de alternativas de prosperidad y depresión en esos productos - hemos llegado a esta conclusión fundamental: que si América Latina no organiza vigorosamente una poderosa industria de maquinarias y equipos no podrá, por favorables que sean esas condiciones exteriores, alcanzar un ritmo mínimo de crecimiento económico. Voy a mencionar muy pocas cifras.

/En 1955,

En 1955, medida a precios de 1950, la producción de maquinarias y equipos nuevos en América Latina no pasaba de los 200 millones de dólares. Pues aun en esas condiciones favorables que he mencionado, para mantener el ritmo de crecimiento a que me he referido hacia 1975, y siempre a precios de 1950, se necesitaría, según nuestros cálculos, alcanzar una producción de bienes de capital, de maquinarias y equipos, de 5 000 millones de dólares, o sea que América Latina tendría que constituir una poderosa industria de bienes de capital aun suponiendo las condiciones exteriores más ventajosas para su desenvolvimiento.

Los mismos cálculos los hemos hecho para toda la gama de productos intermedios. Hemos explorado todas las posibilidades y hemos llegado a formularnos esta interrogante: ¿será posible que América Latina pueda realizar ese enorme esfuerzo si continúa segregando su proceso industrial en veinte compartimentos estancos? ¿Es posible que América Latina dé al mundo el ejemplo de una vasta zona en que la población crece rápidamente y en que cada país trata de autoabastecerse no sólo de bienes de consumo sino también de productos intermedios y bienes de capital, desafiando las enseñanzas de la técnica moderna? ¿Es posible que la ley de la dimensión más económica de las empresas no rija para América Latina cuando rige en el resto del mundo? ¿Es posible que la expansión industrial no provoque ese cambio en América Latina cuando la Rusia Soviética, la India, la China y los Estados Unidos están dando ese maravilloso ejemplo de economicidad de producción?

Estas consideraciones intelectuales, que todavía no han llegado a tener una expresión popular, como no sea un anhelo sentimental de aproximación, nos han llevado a esta conclusión: que América Latina no podrá recuperar la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante que ha tenido en 10 años anteriores, ni superarla, cosa que es esencial, si no va decididamente, resueltamente, hacia una política de integración económica, hacia una política de expansión de cada uno de los mercados nacionales

/para lograr

para lograr esa dimensión más favorable de las empresas y ese proceso de especialización sin el cual la industrialización pierde gran parte de su sentido dinámico, que es esencialmente social, el bienestar de la masa.

Este planteamiento es, señor Presidente, la clave de los esfuerzos que estamos realizando en esta materia. Por instrucción de los gobiernos que forman parte de la CEPAL hemos designado un grupo de trabajo que en la última reunión de México, en febrero pasado, ha producido un informe que es un vivo reflejo de todas estas preocupaciones y que además, a mi juicio, lleva en su seno las proposiciones constructivas más realistas y más razonables que en esta materia hayan podido hacerse. Ese grupo de expertos latinoamericanos, hombres de gran responsabilidad en el campo económico y en el político, ha llegado a formular una serie de proposiciones acerca de la forma de constituir de manera gradual y progresiva el mercado común latinoamericano. Características fundamentales son: la gradualidad y flexibilidad de los procedimientos y la distinción entre países de diferente grado de desarrollo económico. No se ha tratado de llegar a una fórmula igual para todos los países desconociendo sus diferencias, sino a una fórmula que de haber tenido históricamente vigencia en los países menos desarrollados acaso hubiera promovido una más alta tasa de industrialización; a una fórmula que lejos de tratar de reproducir en América Latina el esquema tradicional de la división del trabajo entre países destinados a la producción primaria y otros destinados a la producción industrial, trata de acelerar en los menos desarrollados la producción industrial para su propio mercado y el de los países más desarrollados.

En fin, señor Presidente, en este informe de México, a juicio de los hombres de la Secretaría, se ha logrado un avance decisivo hacia los principios fundamentales que han de guiar al mercado común latinoamericano. Estas fórmulas se presentaron, hace algunas semanas, a la conferencia de Panamá. A mi juicio, ésta tiene una
/gran trascendencia

gran trascendencia, por haber sido la primera vez que los gobiernos latinoamericanos discuten proposiciones concretas acerca del mercado común. La Secretaría ha recibido orientaciones que creo que son fecundas y fundamentales, y esperamos que esas orientaciones, en una próxima reunión, ya no de expertos designados por la Secretaría sino de expertos gubernamentales, puedan traducirse, y presentarse a los gobiernos de la CEPAL, en un anteproyecto de mercado común latinoamericano.

Mientras tanto, países del sur, guiados o movidos por dificultades muy serias en su comercio exterior, entraron, bajo los auspicios de la CEPAL que invitó a título personal, a formar un grupo de consultores. Estos consultores recomendaron a sus gobiernos la conveniencia de entrar cuanto antes en una zona de libre comercio entre ellos, a fin de tener los instrumentos necesarios para poder liberalizar rápida y efectivamente su intercambio tradicional y crear acaso nuevas fuentes de intercambio.

Para nosotros en la CEPAL es halagador que estas conversaciones se hayan podido desarrollar en el propio seno de la Secretaría; ello nos ha dado la oportunidad de asegurar en lo posible la debida correlación entre estos trabajos parciales, limitados a un grupo de países, y los trabajos generales destinados a abarcar el mayor número, si no el total, de los países latinoamericanos.

Espero que en el anteproyecto que ha de elaborarse por los expertos gubernamentales que he mencionado anteriormente se logre una adecuada combinación entre los objetivos económicos del dictamen de los expertos de México y la fórmula jurídica de zona de libre comercio de los expertos de Santiago.

Pero no es éste, señor Presidente, un problema esencialmente técnico. Como economista latinoamericano tengo una profunda preocupación frente al desarrollo de los acontecimientos. Los países del sur, excluido el petróleo, tienen el 90 por ciento del intercambio de los países latinoamericanos. Si nos dejáramos guiar por una consideración estática, diríamos que el problema del mercado común se resuelve en América Latina si los países del sur

/se entienden

se entienden entre sí. Pero qué profundo error cometeríamos si viéramos este problema desde el punto de vista estático; qué profundo error cometeríamos si sostuviéramos que por el hecho de ser el comercio entre los países del sur el comercio más importante lo seguirá siendo. Equivaldría ello a ver este problema ignorando el proceso fundamental de industrialización de América Latina. No olvidemos, para tomar el país más al norte, que México está experimentando un formidable proceso de industrialización, que lejos de distanciarlo lo va a aproximar más a América Latina. No olvidemos que el país chileno está ya exportando papel a México y Venezuela. No olvidemos las enormes potencialidades del proceso de industrialización. Por lo tanto, pretender que el problema del mercado común podrá circunscribirse a un grupo limitado de países y dar la espalda al resto de los países de América Latina sería un formidable error histórico, y yo estoy, como hombre responsable de una institución internacional, poniendo todo mi esfuerzo para esclarecer las mentes y hacer ver esta dinámica del proceso latinoamericano, que no podría comprenderse si nos circunscribiéramos a mirar al pasado y a los escasísimos hechos presentes.

Felizmente, señor Presidente, en todas las entrevistas y conversaciones que yo vengo teniendo y que seguiré teniendo para luchar por esa idea fundamental, nunca he visto ningún dato, ningún hecho que pudiera descorazonarme. Generalmente, si no se ha visto el problema de América Latina en su conjunto, es porque no se ha visto esta poderosa dinámica de América Latina ni el crecimiento potente de su población, y no porque haya prejuicios o intención de exclusiones en el seno de la comunidad latinoamericana.

Pues bien, parecería de todo lo que he dicho y de las proyecciones que he citado para el año 1975, que estamos construyendo exclusivamente para un futuro remoto e ignorando los problemas presentes. No es así, señores delegados. Si en la Secretaría,

/para orientación

para orientación de los gobiernos, nos hemos fijado algunos objetivos lejanos, no ha sido en forma alguna para ignorar problemas presentes sino para tener un punto de referencia hacia donde orientar nuestros esfuerzos. No hemos desconocido los problemas inmediatos, y paralelamente a las reuniones de México y Santiago hemos tenido en Río de Janeiro una reunión de Bancos Centrales de toda América Latina. Fue esa la primera vez que los Bancos Centrales de América Latina, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se reunían para tratar problemas prácticos comunes. Creo que es un mérito de nuestra organización el haber logrado traducir en hechos concretos una aspiración abstracta. Interesa destacar que los problemas más importantes que se iban a debatir concernían a los países del sur, a los países cuyo intercambio está regulado por sistemas bilaterales de cuentas. Sin embargo ellos propiciaron que asistieran a la reunión todos los países de la CEPAL, a fin de poder apreciar los problemas con un espíritu solidario. Se llegó allí a una recomendación en favor de iniciar un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales entre los países del sur de América Latina, y se confió a la CEPAL la tarea temporal de agente del sistema. Me es grato declarar que en estos días se ha efectuado la adhesión de la Argentina, el cuarto país interesado en este problema, con lo cual se habrá dado, así lo espero, un paso fundamental en favor de la multilateralidad de pagos en América Latina.

No voy a entrar, señor Presidente, dado que me estoy excediendo en los minutos que me tocan, en otros aspectos de este problema. Sí deseo, al terminar mi exposición, decir con un acento de honda sinceridad a las delegaciones aquí reunidas que veo con profunda preocupación los problemas de crecimiento de América Latina. Ayer el señor Secretario General se refirió a ellos y al sentido de frustración, palabras que yo he recogido

/con enorme

con enorme convicción, porque creo que estamos viviendo momentos de gran trascendencia para América Latina, momentos que acaso podrían decidir una pregunta que es inquietante para los hombres de mi generación y que lo será mucho más, tal vez, para los que vienen después: ¿es que dentro del sistema vigente hay una actitud dinámica suficientemente fuerte, vigorosa, para impedir que ese sentido de frustración, en lugar de disminuir vaya expandiéndose? Lo que se haga en los próximos años en América Latina tendrá una importancia decisiva para la respuesta que encontrará esta pregunta fundamental.