



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/734
24 de mayo de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EXPOSICION DEL SEÑOR JOSE ANTONIO MAYOBRE, SECRETARIO EJECUTIVO DE LA
CEPAL, EN LA PRIMERA SESION CELEBRADA EL DIA 7 DE MAYO DE 1965

Hace catorce años se realizó en la Ciudad de México el cuarto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina. Fue ese un momento decisivo para la vida de la organización. Después de la etapa experimental de tres años que había establecido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas cuando la creó en 1948, se trataba de resolver si la CEPAL tendría carácter permanente. La obra comenzaba a mostrar sus resultados. En el escaso tiempo de sus labores la CEPAL aparecía ya dando cuerpo a un esfuerzo serio y coherente para elaborar un pensamiento económico auténticamente latinoamericano. Con honestidad y con valor intelectual, se empezaban a analizar críticamente fórmulas consagradas que interpretaban a su manera la realidad y los problemas de nuestros pueblos. No faltaron los escépticos, pero la decisión tomada en aquella oportunidad hizo posible que esa labor continuara. Los países miembros aseguraron la existencia de la CEPAL y su derecho a pensar y a actuar con independencia.

Sin exagerar, puede afirmarse que no se vieron defraudadas en estos años las expectativas puestas entonces en nuestra organización. En el tiempo transcurrido, en las reuniones periódicas de la Comisión y en sus numerosos estudios, se ha ido forjando una imagen más exacta de la realidad de nuestro continente, de la naturaleza de nuestros problemas, de la raíz de nuestro retraso. Se han ido elaborando también nuevos instrumentos de acción apropiados a esas circunstancias. Se ha fortalecido el anhelo de considerar nuestras dificultades y de enfocar nuestro futuro en el ámbito de la comunidad latinoamericana, por encima de las diferencias nacionales que la historia

/nos impuso

nos impuso un día, pero que la realidad y la conciencia de nuestro destino común nos están obligando a superar. Por todo eso, al dirigirme por primera vez a la Comisión en mi condición de Secretario Ejecutivo, quiero rendir homenaje a los hombres de todos los países que han hecho posible esta obra a través de su continuada labor en estas reuniones, al Secretario Ejecutivo a quien no ha tocado el honor y la responsabilidad de reemplazar, el doctor Raúl Prebisch, que supo inspirar la labor realizada, y a los funcionarios que bajo su dirección, en forma admirable y modesta, han contribuido a formar el acervo de ideas que hoy constituyen el aporte de la Comisión al presente y al futuro de nuestra América.

Tal vez no sea un accidente desprovisto de sentido, sino un afortunado azar de los que suelen ocurrir en la vida de los pueblos, que nos haya tocado reunirnos de nuevo en México, en un momento en que se están incubando grandes decisiones que determinarán nuestro futuro. Esta ciudad y este país magníficos representan algo muy caro para nuestras naciones de origen latino. Su civilización autóctona, la epopeya de la conquista, la fusión de razas y culturas del período colonial que dio origen a las maravillas de arte que hoy nos asombran, las heroicas luchas por consolidar su personalidad histórica en la independencia y en el siglo diecinueve, los huracanes henchidos de reivindicación social y de nacionalismo latinoamericano que la Revolución Mexicana desató a lo largo de nuestras tierras, los avances presentes en la construcción de una sociedad industrial moderna, han colocado a México en una posición singular de admiración y de orgullo ante sus hermanos del hemisferio. Es por ello que hay en México ambiente propicio y estimulante para que en un foro como el presente se debatan nuestros grandes problemas de la hora actual; para que se hable, no sólo con el cerebro sino con el corazón, de las interrogantes que presenta la coyuntura económica, de la integración, de la industrialización, de las reformas sociales, de nuestras relaciones con los países del hemisferio y del resto del mundo.

Atravesamos, ciertamente, un momento de nuestro acontecer económico en que debemos preguntarnos dónde estamos y hacia dónde vamos. Los años de la postguerra nos dejaron un corto período de prosperidad y crecimiento seguido de una larga etapa de dificultades en que decreció el ritmo de nuestro desarrollo y disminuyó la posición relativa de América Latina en la economía mundial. Desde mediados de la década del cincuenta padecemos la baja de los precios de nuestras exportaciones y el deterioramiento de la relación de intercambio. El ritmo de la producción sufrió también por la influencia capital que en nuestros niveles de ingreso, ahorro e inversión tienen las relaciones comerciales con el exterior. En los dos últimos años esta situación ha mejorado. Nuestros productos primarios aumentaron sus precios en los mercados mundiales, creció el valor real de las exportaciones y en casi todos los países se expandió la inversión y se acrecentaron el ingreso y el consumo.

En los documentos presentados por la Secretaría a esta reunión se analizan las condiciones de este proceso en los distintos países. Al mismo tiempo, estos años últimos han presenciado un cambio sustancial en las relaciones de cooperación económica hemisférica. En el programa de la Alianza para el Progreso, el Presidente Kennedy recogió las aspiraciones expresadas repetidas veces por América Latina y comprometió la colaboración de los Estados Unidos para asistir financiera y técnicamente a los esfuerzos de desarrollo que realizaran nuestros países. En la Carta de Punta del Este se dió forma concreta a este compromiso y se elaboró un programa de acción, único en su dimensión geográfica y en la amplitud de sus propósitos, para hacer efectivo el progreso económico y social de todas y cada una de nuestras naciones.

Casi a medio camino del período fijado para la Alianza, después de dos años de haberse producido una mejora en nuestro comercio exterior, cabe preguntarse: ¿hemos ya superado las dificultades iniciales y podemos mirar con más confianza el porvenir?

En términos más precisos ¿la relativa mejora económica de los dos últimos años es duradera, o es sólo un hecho transitorio y volveremos a la situación de la década anterior? Se han logrado las condiciones que se requirieron para llevar adelante con la rapidez necesaria un proceso de modernización económica y social?

Nadie podría negar que en América Latina se ha comenzado a poner en práctica un conjunto de medidas de política económica que eran urgentes, y cuyos frutos serán abundantes si no se abandona el esfuerzo iniciado. Se está avanzando en el uso de la planificación para definir objetivos y medidas adecuados de política de desarrollo. Por incipientes o imperfectos que sean aún los mecanismos de planificación, es indudable que ellos están en constante proceso de mejoramiento y que se está dando racionalidad y consistencia a lo que hasta ahora, con raras excepciones, ha sido la política económica en América Latina: una acción incoherente y desordenada para resolver los problemas de cada día, sin rumbo cierto y sin continuidad. En materia de inversiones públicas, puede apreciarse un adelanto en la determinación de prioridades que corresponden a las necesidades de la economía y a la solución de los graves problemas sociales, sin que hayan aún desaparecido del todo las decisiones que son producto de la improvisación, o de la conveniencia política momentánea. En programas de desarrollo industrial y agrícola, en las reformas agrarias, en la política tributaria, en materia de educación, sanidad y vivienda se están haciendo progresos, aunque en muchos sectores o regiones no se haya todavía alcanzado un ritmo suficiente para superar el enorme crecimiento demográfico. En la lucha contra la inflación se comienza aparentemente a actuar con la decisión y energía requeridas para vencer este mal corrosivo. En las orientaciones fundamentales sobre las relaciones del Estado con el sector privado de la economía, en el tratamiento del capital extranjero, y en la política de distribución del ingreso falta mucho por hacer, pero puede apreciarse

una creciente inclinación a tratar estos problemas con seriedad y sentido práctico ausente de prejuicios o conceptos superficiales.

Todos estos son hechos positivos, pero no suficientes para asegurar un desarrollo continuado y menos aún una tasa de crecimiento que permita mejorar en un plazo razonable las condiciones de ingreso y de vida de los grandes sectores de la población. Además de la necesidad de vigorizar esos esfuerzos, otros fenómenos de difícil solución están exigiendo de nuestros países una acción más enérgica y audaz, si se desea evitar el estancamiento o el deterioro internos y de nuestra posición relativa en la economía mundial.

El primero de esos problemas sigue siendo la inestabilidad del comercio exterior. A pesar del estímulo que significó el alza de los precios de nuestras exportaciones experimentado en los dos últimos años, el crecimiento de éstas fue inferior no sólo a las de los países industrializados, sino a las provenientes de los países en desarrollo considerados conjuntamente. América Latina ha seguido perdiendo importancia relativa como abastecedor de las regiones desarrolladas y las tendencias predominantes en la política comercial internacional siguen constituyendo una grave amenaza para nuestras economías, debido en particular al acrecentamiento del proteccionismo en los países industriales y a las asociaciones preferenciales entre éstos y determinadas áreas geográficas.

Los dos años que acaban de transcurrir fueron realmente favorables para el comercio exterior latinoamericano. Estamos sin embargo en presencia de algunos signos inquietantes. Los metales y las carnes siguen manteniendo buenas cotizaciones, pero en cambio los precios del azúcar han bajado espectacularmente y hay quebrantos en el cacao, los cereales y la lana. El café, cuya demanda parece experimentar un debilitamiento, viene sosteniendo sus precios gracias a las medidas adoptadas por el Consejo Internacional del Café que ha reducido las cuotas de exportación. En el petróleo, las restricciones a las importaciones en importantes mercados consumidores siguen preocupando seriamente al principal exportador de la zona.

Si se produjera de nuevo un deterioro en nuestro comercio exterior, nos enfrentaríamos a corto plazo con otra recesión en el proceso latinoamericano de desarrollo. Cuando apenas comenzamos a alcanzar cifras más favorables en la producción interna y en los ingresos de divisas, una recaída tendría consecuencias muy graves en todos los otros aspectos de la vida económica y social. El financiamiento de origen externo, que en los años pasados representó un elemento compensatorio frente al deterioro del intercambio, ha demostrado ser un instrumento de valor limitado si no se expanden las exportaciones. Si este último no ocurre se hace difícil atender los servicios de las inversiones y préstamos extranjeros y se reducen las posibilidades de seguir utilizando recursos externos en cuantía apreciable. Las dificultades en que hoy se encuentran varios países de nuestra región por el monto y condiciones de pago de su deuda externa son suficientemente aleccionadores.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en que participaron activamente los países de América Latina, creó un foro donde los problemas del intercambio internacional podrán ser ventilados en función de las necesidades de las regiones en vías de desarrollo. Los organismos creados por esa conferencia están comenzando a actuar con el propósito de convertir en realizaciones prácticas los principios y reglas aprobados en Ginebra. Huelga insistir en la urgente necesidad de que nuestros gobiernos sigan movilizándose para que se llegue cuanto antes a la adopción de medidas precisas que conjuren los peligros que una vez más parecen amenazarnos. Retardos o vacilaciones en este sentido, pueden significar pérdidas ingentes y acumulación de pobreza y de frustraciones para nuestros pueblos. Parece también innecesario recordar la importancia que para América Latina tiene mantener y fortalecer el entendimiento con las otras regiones en vías de desarrollo que comenzó en la Conferencia de Ginebra. Mientras existan en el mundo tratamientos de excepción nos veremos obligados a mantener las posiciones de

/que gozamos

que gozamos en determinados países, pero parece claro que la defensa de los precios de los productos primarios en los mercados mundiales, la transformación de las preferencias que hay se otorgan a determinadas regiones en un sistema mundial que beneficie por igual a todas las zonas no industrializadas, las facilidades para aumentar las exportaciones de productos semielaborados y manufacturados a los grandes centros, no son asuntos que puedan solucionarse definitivamente y satisfactoriamente en los límites de un continente, enfrentándose con otras regiones en una peligrosa lucha por lograr privilegios, sino mediante la acción coordinada e inteligente de todos los países que tienen intereses y aspiraciones comunes.

Consecuencia en parte de las debilidades de nuestra actual estructura subdesarrollada y de las incertidumbres del intercambio exterior, pero producto también de motivaciones más profundas que van más allá de las fronteras de la economía, es el movimiento ascendente hacia la integración económica latinoamericana. En esta materia trascendental se está requiriendo, cada vez con mayor urgencia, la gran decisión.

Ciertamente, el futuro de América Latina debe considerarse dentro del cuadro de las tendencias que hoy predominan en el ámbito mundial. En efecto, las pequeñas unidades nacionales que fueron el fundamento del desarrollo económico y político en las primeras fases de la economía industrial han sido rebasadas por el formidable crecimiento económico y los avances de la tecnología. La utilización de técnicas más avanzadas, el aprovechamiento cada vez más racional de los recursos naturales y la elevación de los niveles de vida y de cultura de las grandes masas de población exigen una organización económica cimentada en grandes mercados, en unidades de producción en gran escala y en inversiones cuantiosas. En los tiempos recientes, aquellos países que disponían de vastos territorios y de ingentes riquezas naturales, de amplios mercados internos y de recursos financieros y técnicos abundantes han

experimentado el mayor crecimiento económico, han adquirido el máximo poderío político y han sido capaces de realizar avances espectaculares en la ciencia y la tecnología. Frente a estas circunstancias, las más antiguas naciones industriales de Europa, centros de la economía y la civilización hasta comienzos del siglo veinte, se han visto obligadas a superar históricas diferencias y conflictos y a integrarse en unidades económicas más amplias que tienden expresamente a consolidarse en grandes unidades políticas.

Para los países que aún no han alcanzado etapas avanzadas de desarrollo industrial esta nueva modalidad en la estructura del mundo los coloca en una situación aún más difícil. Ante la aparición y el fortalecimiento de gigantes unidades de poder, la perspectiva sería la de perder su independencia o determinación política y económica y convertirse en satélites cuya situación y destino estarían en las manos de los grandes bloques y sujetos a los conflictos o entendimientos que se sucedieran entre ellos. De allí que a la lucha por el desarrollo económico, que es la forma moderna del nacionalismo en su aspecto más positivo, se agrega hoy la necesidad de lograr ese desarrollo en condiciones tales que no se quede a la zaga de las grandes agrupaciones constituidas por los países avanzados. En la actualidad, la lucha contra el subdesarrollo se identifica, especialmente en América Latina, con la lucha por la integración de las unidades nacionales en una gran unidad que tenga significado y viabilidad económica en el futuro previsible y mayor gravitación política en el concierto mundial. La integración constituye la nueva etapa del nacionalismo latinoamericano.

Tal vez no sea ocioso reflexionar unos momentos sobre algunos hechos de carácter económico que demuestran la necesidad inaplazable de la integración.

En las últimas décadas, los países de América Latina, presionados especialmente por la disminución de su capacidad de compra en el exterior, han venido acometiendo su propio desarrollo industrial sobre la base de la sustitución de importaciones. Algunos países

/han logrado

han logrado así sustanciales progresos y han creado importantes centros industriales; unos cuantos están actualmente en pleno auge del proceso de sustitución y en otros apenas se inicia. Pero es un hecho reconocido que una vez que el proceso alcanza cierta magnitud empiezan a reducirse las posibilidades de expansión y son más difíciles las sustituciones y en consecuencia el desarrollo industrial. Esto sucede particularmente al intentar la producción de bienes de capital y de bienes intermedios que requieren procesos complejos de fabricación. La sustitución de importaciones, que ha significado y que aún significa en los países menos industrializados de la región un factor dinámico, tiende en cierto momento a perder eficacia y deja de constituir un estímulo suficiente.

Por el hecho de haberse venido realizando a base de mercados de magnitud reducida, la industrialización de América Latina se ha llevado a efecto, en general, con técnicas retrasadas y escalas inadecuadas, lo que se ha traducido en una producción de altos costos. Se han creado también situaciones de monopolio, porque la dimensión de los mercados no ha hecho posible la competencia entre muchas empresas. Ciertos tipos de producción que exigen grandes instalaciones, o simplemente no han podido emprenderse dejándose así de aprovechar recursos naturales cuantiosos, o se han establecido fábricas antieconómicas incapaces de producir a costos satisfactorios. Así, el proceso de industrialización en América Latina, con todo lo que ha significado como elemento fundamental del desarrollo de la región en las últimas décadas, adolece de deficiencias estructurales graves que se derivan de haber tenido como mercado las pequeñas economías nacionales. Esto produce una reducción en los niveles reales de ingreso de la población, al estar esta última obligada a soportar altos precios; acentúa la desigualdad en los niveles de ingreso y crea situaciones monopolísticas; dificulta el aumento de la eficiencia y de la productividad, y hace prácticamente imposible la diversificación en gran escala de nuestras exportaciones, por no poder competir las

manufacturas latinoamericanas de altos costos con los bienes similares de los países más avanzados. De no modificarse las causas que han determinado esta forma de industrialización, todo nuestro desarrollo futuro, a más de adolecer de condiciones de inferioridad frente al resto del mundo que nos convertirían, en el mejor de los casos, en países industriales de segunda o de tercera clase, iría comprimiendo aceleradamente sus posibilidades de expansión y sometería a nuestros países a las más graves tensiones sociales y políticas.

La integración de nuestras economías en un gran mercado latinoamericano se presenta así como una necesidad ineludible a fin de lograr un desarrollo económico satisfactorio. La integración permitiría disponer de un mercado potencial de doscientos cincuenta millones de habitantes, donde tendrían viabilidad empresas de dimensión económica apropiada, con alta eficiencia y costos bajos, y donde la competencia proveería un estímulo para la utilización en gran escala de nuestros recursos minerales y de energía y su elaboración interna; facilitaría la movilidad del capital, del trabajo y del empresario en toda la extensión de nuestro continente. Asimismo elevaría el nivel de vida y permitiría diversificar nuestras exportaciones, para superar así las condiciones de inestabilidad a que están sometidos los mercados de los productos primarios. En América Latina, más que en ninguna otra región subdesarrollada del mundo, la integración es también más realizable. Se facilita por la similitud de idiomas y de cultura, por la tradición histórica en pro de la unidad de nuestros pueblos que ha tenido como exponentes a los más grandes valores humanos que ha producido nuestra región, y porque las necesidades de nuestro desarrollo económico en los próximos años exigen un aumento de la producción varias veces superior al nivel actual, lo que hace posible pensar en una economía integrada con el mínimo de perturbaciones, en etapas graduales pero con objetivos definidos.

Nadie desconoce, con todo, que para el logro de la integración económica habrá que superar grandes obstáculos. Tendrá que vencerse el localismo ideológico y político, de carácter aldeano, que ha sido causa de que América Latina haya permanecido rezagada en el progreso que experimentaron a partir del siglo dieciocho las otras naciones occidentales. Deberán vencerse también el aislamiento geográfico por falta de una red interna de transportes y comunicaciones; las barreras que se crearon para proteger el nacimiento de una industria incipiente, pero que resultan ya en gran parte anacrónicas y perjudiciales, y los intereses creados al amparo de esas barreras que deberán adaptarse a las nuevas necesidades. Habrá también que colocarse por encima de conceptos muy respetables, característicos de nuestro actual modo de ser y de pensar, y que son resultado de nuestra realidad política nacional tal como se ha desenvuelto en el último siglo y medio de vida independiente. Lo deseable bajo todo punto de vista es mirar la integración como una empresa de todo el continente latinoamericano. No sería la mejor de las soluciones, pero tal vez sería inevitable, que ante la presión de las necesidades económicas inmediatas, y colocados frente al aislamiento de algunos, determinados países tendieran a formar agrupaciones subregionales. Tales agrupaciones son concebibles como parte y en función de un proceso de integración latinoamericana, pero debe evitarse que se formen agrupaciones subregionales desvinculadas que pudieran mañana hacer más difícil la integración o lo que es peor, tendieran a perpetuar y acentuar diferencias y rivalidades que no han causado ningún provecho a nuestros pueblos a lo largo de su historia.

Por otro lado, la integración con ser indispensable para el desarrollo económico, político, social y cultural, no es una condición suficiente. Tiene que ir acompañada de grandes reformas estructurales que modifiquen las formas anticuadas de vida, de relaciones humanas y de mentalidad que han predominado en América Latina y que han sido causa del atraso relativo en que nos encontramos en muchos aspectos. La incorporación de las grandes masas de la población a la vida activa, económica y política, y al disfrute de la riqueza

producida; la formación de una población homogénea con un nivel de vida satisfactorio y con igualdad de acceso a los beneficios de la civilización; la creación de una conciencia moderna y progresista, todo ello requiere reformas sustanciales en nuestros sistemas de tenencia y explotación de la tierra, en las relaciones obreropatronales, en los sistemas educativos, en la administración pública y en los regímenes fiscales. Estamos en presencia de una situación que exige una revolución pacífica y con un profundo sentido humano si no queremos que las transformaciones inevitables se realicen bajo el signo de la desesperación, el rencor y la violencia. En este cuadro, por su insuficiencia económica, los marcos estrechos de nuestras actuales fronteras nacionales constituyen un obstáculo más a esas reformas. La modernización y la transformación profundas se verían muy facilitadas si se realizan en el escenario de una América Latina integrada.

Tampoco puede ser la integración fuente de diferencias u origen de aislamiento o de conflictos con otras regiones o países. Cuando hoy se habla de nacionalismo latinoamericano - como bien lo ha dicho ayer el señor Presidente de México - se trata de un nacionalismo constructivo y humanista. Vínculos profundos y desacuerdos a veces muy graves han caracterizado nuestras relaciones con otros países del hemisferio y de Europa. La integración económica puede superar esta realidad indiscutible, y en ocasiones hasta dolorosa. Nuestro progreso y engrandecimiento procurará también ventajas a los otros países, al mismo tiempo que permitirán armonizar los intereses comunes o resolver las eventuales diferencias en un clima de mayor seguridad, confianza y respeto mutuos. Lo mismo con el resto del mundo, ya sea desarrollado o subdesarrollado. En la medida en que aumenten los niveles de vida en las regiones atrasadas y en que se reduzcan las diferencias entre los distintos pueblos se irán venciendo los peligros latentes que la actual situación engendra y que pone en peligro la paz y la armonía del futuro.

Respondiendo a la pregunta que formulé al comienzo de esta exposición, es posible señalar que nuestro presente es aún inestable, que no hemos alcanzado un margen de seguridad relativamente satisfactorio

/para el

para el futuro de nuestras economías, que podremos vernos de nuevo enfrentados a una situación depresiva y a un estancamiento en nuestro desarrollo. Pero también parece claro que esos peligros no son inevitables, que en nuestro esfuerzo propio primero, y en la colaboración de los países industrializados después, están los correctivos que podrían permitirnos consolidar las mejoras experimentadas en los últimos años y progresar a un ritmo más satisfactorio. En las presentes sesiones hemos de ahondar en el análisis de la situación actual y en las líneas de conducta que habría que considerar para la acción futura. En especial, volveremos a examinar las condiciones del comercio internacional para extraer conclusiones acerca de lo que debemos hacer y de lo que esperamos de los países que hoy son nuestros mercados. Discutiremos también acerca de los caminos más aconsejables para acelerar la integración económica latinoamericana, y a base del examen de nuestro proceso de industrialización trataremos de determinar en qué etapa de ese proceso nos hallamos y hacia dónde debemos guiar nuestras acciones para progresar más efectivamente. En estas discusiones participarán no sólo los países en vías de desarrollo, incluyendo los nuevos países del Caribe - Jamaica y Trinidad y Tabago - que hoy forman parte de la CEPAL, sino también los miembros asociados, los representantes de países industrializados y observadores de otros países y de instituciones internacionales e interamericanas. Espero que estas deliberaciones se orienten hacia una búsqueda constructiva de soluciones dentro del espíritu universal que es la razón de ser de las Naciones Unidas.