

Grupo de Expertos en Mercado Regional

EXPOSICION DEL DR. RAUL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL
A CARGO DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL EN LA
SESION INAUGURAL, EL DIA 3 DE FEBRERO DE 1958

En representación de la Secretaría General de las Naciones Unidas, tuve el alto honor de invitarles a esta reunión, que presido momentáneamente hasta que los señores miembros del Grupo decidan darse su propio Presidente.

Los economistas de esta Secretaría estábamos ansiosos de tener la oportunidad de cambiar ideas, cotejar opiniones, y recibir de ustedes una orientación clara para proseguir los estudios que nos han confiado los gobiernos que constituyen esta Comisión.

Hemos llegado precisamente a una etapa en que ese consejo y esa orientación son absolutamente indispensables para nosotros; de tal modo que aun cuando los gobiernos no hubieran tenido a bien indicar expresamente a la Secretaría la conveniencia de esta reunión, confieso que la hubiéramos celebrado para poder contrastar nuestros juicios en materia de tanta importancia y trascendencia para América Latina como la que vamos a considerar en estas sesiones.

Es indudable que la constitución del mercado común europeo ha venido a presentar bajo una luz muy especial los problemas del intercambio latinoamericano. La influencia que este acontecimiento de tanta significación ha tenido y está teniendo sobre América Latina, es evidente, tanto en lo positivo como en lo negativo, en las ventajas como en los perjuicios. Pero esta misma reflexión podría tal vez llevar a establecer

NOTA IMPORTANTE: La presente versión taquigráfica de la exposición del Dr. Prebisch debe considerarse como texto provisional y sujeto a cambios de fondo y forma. Se distribuye a los miembros del Grupo de Expertos como un documento interno de la reunión y su circulación está enteramente restringida.

/similitudes erróneas

similitudes erróneas si no se subrayan suficientemente las serias diferencias que este último presenta con el proyectado mercado regional latinoamericano.

Ante todo, no olvidemos que la Europa anterior a la primera guerra mundial tenía ya un fuerte grado de integración, y que las tentativas de cooperación económica entre los países europeos a partir de ese acontecimiento han estado dirigidas a restablecer ese alto grado de interdependencia, dándole por supuesto el nuevo contenido que la evolución económica aconsejaba.

En cambio, en América Latina esa interdependencia es incipiente. En realidad, el desarrollo histórico de la economía de los países latinoamericanos ha llevado a cada uno de ellos a buscar insistentemente su convergencia hacia los grandes centros industriales. En tanto que se ha registrado una articulación - para no decir integración - con los grandes centros, ha habido escasísimo contacto entre nuestros países. Así pues mientras en Europa el mercado común responde al designio de restablecer una integración que se había perdido, dándole las formas cada vez más avanzadas que impone la misma técnica moderna, en América Latina este movimiento hacia una mayor comunicación económica, no trata de restablecer viejas formas, sino de buscar otras nuevas en función de los problemas de desarrollo y, especialmente, de industrialización que se van planteando en América Latina.

Con todo, y no obstante esas diferencias fundamentales, yo creo que hay un fuerte común denominador entre ambos movimientos hacia la integración. Si bien se mira, todo este proceso que en Europa ha durado tantos años y que ha pasado a través de todo el sistema bilateral que la gran depresión mundial trajo consigo, es un fenómeno de adaptación - de adaptación muy retardada, si se quiere - a las nuevas modalidades que ha planteado al mundo económico el desplazamiento del Reino Unido por los Estados Unidos como centro dinámico de la economía internacional de libre iniciativa. Estimo que en materia de comercio exterior no se ha dado a ese hecho toda la importancia que merece y que también tiene en alto grado para América Latina. Por eso van a permitirme ustedes que haga unas breves consideraciones para situar bien el problema latinoamericano a la luz de esos acontecimientos.

/El Reino

El Reino Unido, como centro dinámico principal del mundo del pasado, se caracterizó por tener una proporción considerable del comercio mundial dentro de su economía. No olvidemos que en el apogeo de este centro el 35 por ciento del ingreso nacional británico se dedicaba a importaciones. Cuando los Estados Unidos comenzaron a cumplir la función de nuevo centro dinámico, ya habían reducido su coeficiente de importaciones al 5 por ciento de su ingreso, cifra que luego siguió bajando hasta llegar a oscilar entre 2 ó 3 por ciento, con tendencia a subir ligeramente.

Esta divergencia tiene para mí una importancia fundamental. Cuando el centro dinámico principal tiene un alto coeficiente de importaciones, permite que los otros centros y la periferia de la economía mundial tengan también un alto coeficiente de importaciones. Cuando los centros comprimen su coeficiente de importaciones, obligan a todo el resto del mundo a buscar fórmulas para comprimirlo también. Y eso es lo que ha pasado después de la primera guerra mundial con la economía europea. Acostumbrada a las fórmulas altamente convenientes del comercio multilateral, Europa tuvo que comprimir sus importaciones debido al acontecimiento señalado. Y las comprimió no sólo con respecto al nuevo centro dinámico, sino que cada país europeo lo hizo con respecto a los demás países de Europa, así como del resto del mundo, y sobrevino así la dislocación de la economía europea. Esas proficuas e intensas relaciones de intercambio que antes existían entre los países de Europa, se vieron súbitamente dislocadas por la necesidad de importación y por la escasez de dólares, para hablar en términos genéricos. Se llegó así al desarrollo del bilateralismo europeo, que no es sino la tentativa de defender al intercambio de la falta de medios de pagos convertibles. La defensa se hizo con todo afán, por encima de todos los trastornos que el bilateralismo trajo consigo, hasta que la segunda guerra mundial y la postguerra aparejaron empeños más inteligentes, más amplios, primero a través de la unión de pagos y la liberalización del comercio entre los países europeos, y luego, a través del mercado común, para romper definitivamente el sistema bilateral e intensificar un intercambio dentro de la Europa Occidental, cualquiera que sea el monto del comercio con la zona del dólar.

Aquí está el principio esencial: resguardar el intercambio en el área que tiene todas las condiciones para ser intenso y proficuo, de
/cualquier alternativa

cualquier alternativa que pueda ofrecerse en el resto del mundo, en otros términos, mantener y desarrollar entre los países europeos un alto coeficiente de importaciones por bajo que tenga que ser el coeficiente de importaciones con respecto a la zona del dólar.

Insisto en este aspecto, porque tiene y ha tenido una enorme importancia para América Latina. Como decía antes, los países latinoamericanos convergían en sus relaciones económicas hacia el Reino Unido y el conjunto de los países europeos y después hacia los Estados Unidos con escasísimo intercambio entre ellos mismos. Vino este fenómeno de dislocación del intercambio mundial y la tendencia a restringir las importaciones no solamente afectó a aquellos núcleos en que se debilitaba el intercambio, sino que fue también en detrimento de ese escaso intercambio entre los propios países latinoamericanos.

En América Latina se produjo la misma reacción que en Europa y ello condujo a que el incipiente movimiento de industrialización que había comenzado en este continente y que poco a poco fue desarrollándose se hiciera dentro de cada país en lugar de hacerse buscando fórmulas de integración. La restricción a las importaciones tenía que ser global sin hacer distinción de ninguna naturaleza entre los países hacia los cuales se justificaba por no haber suficiente exportación, y hacia aquellos otros en que no se habría justificado porque estos podrían haber consumido productos que el mercado local no podría absorber.

También en ese aspecto los convenios bilaterales fueron una tentativa para defenderse de ese estado de cosas, con resultados sumamente limitados en algunos casos, muy poco convincentes en otros y, generalmente, desastrosos por todas las complicaciones que acarrearón.

Esta situación de dislocamiento del mercado mundial sobrevino en América Latina precisamente en circunstancias en que la fuerza de los acontecimientos llevó, en mayor o menor grado, a todos los países a iniciar o acentuar su proceso de industrialización.

Como lo que vamos a considerar es fundamentalmente el problema de cómo seguir industrializándose, no está de más recordar qué factores impusieron y siguen imponiendo el proceso de industrialización. En primer lugar, el conocido fenómeno de la disparidad con que tienden a

/crecer las

crecer las exportaciones y las importaciones en los países latinoamericanos. Exportamos productos primarios cuya demanda en el mundo -por razones bien conocidas tanto de carácter económico como de carácter tecnológico - tiende a crecer con mucho menor intensidad que nuestra demanda de productos manufacturados. A ello viene a agregarse la circunstancia de que el centro dinámico principal tiene un bajo coeficiente de importaciones que en gran parte es el resultado de sus enormes recursos naturales y en parte el resultado de su política. Este último es un hecho que, además de sus consecuencias sobre el resto del mundo, tiende a su vez a acentuar ese fenómeno ya mencionado de la disparidad entre exportaciones e importaciones en su crecimiento.

Los estudios que hemos venido realizando desde hace diez años en los distintos países latinoamericanos, nos han convencido de que si bien hay países importantes que han seguido una política errónea de desaliento a las exportaciones, esta disparidad hubiera existido aún en el caso de haberse aplicado una política más esclarecida. Estos países no habrían podido tener exportaciones suficientes para adquirir todas las importaciones de productos manufacturados que exige el crecimiento de su ingreso. Por lo tanto, la industrialización para sustituir importaciones es - y hemos tratado de demostrarlo así - una exigencia fatal e imperiosa del proceso de desarrollo económico. Para no provocar una pérdida de riqueza, esa industrialización tiene que ser acompañada de la tecnificación de la agricultura. Ese es uno de los temas que el doctor Galo Plaza examinó en su exposición de Boston, con cuyas consideraciones coincido ampliamente.

Es indudable que se han cometido graves errores en la industrialización latinoamericana, pero ello no quiere decir que el proceso no se justifique plenamente. Basta recordar la intensidad con que crece la población, y especialmente la población activa de América Latina, y compararla con las posibilidades de absorción en actividades de rendimiento económico. Hemos calculado que entre 1955 y 1975, la población activa del conjunto de América Latina crecerá más o menos en 38 millones de personas, cifra que hay que tomar con reservas

/porque las

porque las proyecciones de población son muy vidriosas. (En Estados Unidos como ustedes saben han fracasado las hechas en los últimos años). Sin embargo, la cifra es útil para tener una idea de la magnitud del problema. A base de un cálculo muy sencillo: ¿qué proporción de esos 38 millones de habitantes sería absorbida por la agricultura latinoamericana? Hemos llegado a esta conclusión: de esos 38 millones, apenas se requerirán unos 5 millones de personas si la agricultura sigue el mismo ritmo de desarrollo y tecnificación de los últimos 20 años. Si se sigue un ritmo más intenso de tecnificación, menor será todavía la demanda de mano de obra agrícola en América Latina. Ojalá el ritmo de tecnificación fuera muy intenso para que la agricultura necesitara menos de esos 5 millones de personas, toda vez que los países latinoamericanos puedan absorber productivamente esa población.

Y aquí encuentra sus bases uno de los problemas más importantes que vamos a considerar. Sabiendo ya que esos 33 millones no podrán ser absorbidos por la agricultura, buena parte - y creciente la relación con el pasado - tendrá que ir a la industria. ¿Vamos a proseguir la absorción de esta población activa en 20 compartimentos industriales estancos, o vamos a tomar medidas para que la industria que va a absorber esos brazos se establezca en la forma más económica, de más alta productividad y con más favorable incidencia sobre el nivel de vida de las masas? Porque es evidente que - no obstante algunas tentativas de aproximación industrial entre los países latinoamericanos - los compartimentos estancos que han caracterizado nuestro desarrollo económico, lejos de haberse abierto, se han vuelto cada vez más cerrados, con consecuencias muy serias en el pasado y que serán mucho más serias en el futuro, y no solamente en los países grandes, sino también en los países pequeños, en los países menos avanzados de América Latina.

¿Acaso no vemos en los países menos avanzados verdaderos remansos en que se está estancando la actividad económica mientras otros países más avanzados tienen un ritmo acelerado? ¿Qué influencia - me pregunto y pregunto a ustedes - ha tenido el intensísimo desenvolvimiento económico del Brasil en tiempos recientes o de la Argentina en tiempos anteriores,

/sobre las

sobre las economías del Paraguay o de Bolivia? ¿Qué influencia ha tenido el desarrollo de la industria argentina sobre la industrialización uruguaya? Ninguna, como no sea algún intercambio esporádico y de contrabando. Pues bien, a uno y otro lado del río de la Plata se han instalado las mismas industrias muchas de ellas con costos muy altos, sin tentativa alguna de integración o alivio de las restricciones que se han establecido en esos países. Este fenómeno que he señalado en los países menos avanzados de esta parte de América Latina, creo que se ve corroborado en lo que concierne a México con los países centroamericanos. El desarrollo industrial mexicano ha sido potentísimo y las consecuencias que ello ha tenido sobre el de los países centroamericanos han sido sumamente escasas.

En realidad, desde el punto de vista de los países menos avanzados, creo que es fundamental resolver estos problemas para que puedan beneficiarse del crecimiento de los otros, a fin de que el crecimiento de los más grandes pueda irradiar sobre ellos.

En cuanto a los países grandes, nos encontramos con dos tipos de desarrollo: en primer lugar, el de las industrias de bienes de consumo corriente y, en seguida, el de las industrias de bienes de capital, que últimamente cobran importancia en estos países. En lo que toca a bienes de consumo corriente hay ya países que tienen mercados suficientemente amplios como para justificar instalaciones de dimensiones óptimas si se comparan con las instalaciones industriales de países europeos más avanzados o con las de los Estados Unidos. En realidad, esto sólo es aparente. En efecto, hace pocos días hemos recibido un informe muy interesante de la Universidad de Stanford en que se hace un análisis del tamaño de las instalaciones industriales norteamericanas, y se vé que las medianas son eficientes y prósperas. Cabría decir muy bien: no hay problemas en América Latina puesto que en sus países más avanzados se está llegando a ese tipo de instalación de dimensión mediana. Pero no hay que olvidar que la instalación mediana de los Estados Unidos trabaja para todo el mercado, y al hacerlo así, ha podido alcanzar un alto grado de especialización que no tienen las fábricas medianas de nuestros países, forzadas siempre por las circunstancias a hacer una extensa gama de productos. De manera que podemos

/llegar a

llegar a establecer una evidencia equivocada al decir que no hay diferencia en lo que concierne a las industrias de consumo de los países latinoamericanos y de los centros industriales. La hay, porque en los países grandes de América Latina, y con mayor razón en los países pequeños, no se ha podido llegar a la especialización, que es la única forma de llevar los costos hasta donde permite la técnica productiva moderna.

En cuanto a las industrias de bienes de capital, el problema se pone mucho más de manifiesto, aún en los países latinoamericanos más avanzados. Son industrias que, con la demanda actual y con la demanda calculada para los próximos 10 o 15 años, no podrán desarrollarse económicamente en la mayor parte de los casos en los mercados nacionales fragmentados en los 20 compartimentos a que me he referido. Allí son visibles el fenómeno de la limitación del mercado y la imposibilidad en muchos casos de llegar a la especialización impuesta por la misma técnica productiva. Y en ello encontramos todavía otro común denominador con Europa.

La Europa Occidental también se sintió tranquila desde el punto de vista de la productividad de su industria hasta que surgieron colosos industriales con un enorme territorio, que han demostrado todas las ventajas de la producción en gran escala y de la distribución en un mercado extenso. Habiendo perdido su superioridad industrial frente a los Estados Unidos, Europa estaba también en trance de perder su terreno frente a ese grandioso experimento industrial de la Unión Soviética, en donde el desarrollo y absorción de la técnica moderna se está haciendo a pasos impresionantes. Y no es sólo eso. Consideremos también el espectáculo de la República Popular de China donde un enorme mercado de 600 millones de habitantes va a dar lugar a un alto grado de especialización. La próxima ampliación de la industria siderúrgica china podrá ser hecha a base de equipos construidos en su territorio. Esto nos da una idea de la intensidad del proceso de industrialización, en contraste con el hecho de que nosotros estamos todavía fragmentando la industria siderúrgica en mercados relativamente pequeños.

Esta consideración de que es necesario disponer de un mercado amplio, de un territorio económicamente homogéneo y sin trabas para poder producir bien, tiene a mi juicio, una importancia fundamentalísima que los hechos aducidos subrayan todavía más.

/¿Es que

¿Es que América Latina, que está ansiosa de elevar su nivel de vida aprovechando la técnica moderna, va a poder sacar todos sus frutos de esa técnica si sigue parcelada en 20 compartimentos estancos? Esta es la gran pregunta que los hombres que tenemos responsabilidad por nuestras opiniones estamos obligados a despejar, y urgentemente, frente a los acontecimientos que en el mundo ocurren. Si no lo hacemos y seguimos trabajando como hasta ahora, América Latina daría este espectáculo insólito en el mundo: el de ser la única región extensa y de gran población, que está trabajando industrialmente en esa forma. Europa está resolviendo su problema; el mundo soviético lo ha resuelto; lo está haciendo la India que tiene sus 400 millones de habitantes y puede tener un alto grado de especialización. Solamente en América Latina estaría tratando de fragmentar la técnica productiva en desmedro de su nivel de vida y de la industrialización.

Creo que las ventajas que en cuanto a productividad aparejaría a América Latina un esfuerzo de especialización, podrían tener una influencia muy grande en la tasa de capitalización y, por lo tanto, en el crecimiento del ingreso y la elevación del nivel de vida.

Y algo más, señores. La disparidad señalada entre la tendencia de las exportaciones y la de las importaciones ocurre porque no estamos industrializados y porque la industrialización se va produciendo en esa forma antieconómica y fragmentaria. Se nos habla de desarrollar las exportaciones industriales. Podremos hacerlo y debemos hacerlo dentro de nuestra región. Pero ¿es concebible que a esta altura de su evolución América Latina pueda abrirse mercados industriales en el resto del mundo en la forma en que ahora está produciendo?. Creo que momentáneamente no, salvo en pequeña escala. Sin embargo, si al buscar fórmulas de integración lograra dar a sus industrias las dimensiones más convenientes y la productividad que la técnica permite alcanzar, América Latina estaría entonces en condiciones de poder competir en los mercados extranjeros.

No sería una ilusión pensar que podamos aprovechar en mejores condiciones el mercado de los Estados Unidos, toda vez que no haya restricciones que lo impidan. Pero en libre competencia, una América Latina bien industrializada podría buscar el desahogo a través de su comercio internacional en formas de exportación industrial que complementen las exportaciones primarias que se están haciendo actualmente.

/Esto no

Esto no significa en forma alguna, que puedan ni deban despreciarse oportunidades que están surgiendo y que se van a acentuar en los próximos años. Una de ellas merece mención especial porque tiene relación con el problema que vamos a considerar. Por el agotamiento de sus minas de hierro, Europa se está viendo precisada a importar una proporción creciente de mineral de hierro. Según cálculos que se han hecho por las autoridades competentes, esta proporción va a aumentar muy intensamente en los próximos años. Y América Latina, si procede con inteligencia y coordina sus esfuerzos, puede tener aquí una oportunidad no ilusoria ni utópica, sino muy positiva, de exportar no sólo mineral de hierro, sino lingotes de hierro o productos con algún grado de elaboración. Habría un inconveniente muy grande si la capacidad de nuestros altos hornos estuviera ya disponible mientras Europa necesitara aún el mineral para dar trabajo a los suyos. Pero con un mercado creciente ese inconveniente tiende a desaparecer si América Latina coordina su política industrial para crear en esta región la capacidad de reducción de mineral que Europa debería añadir en el futuro. Eso nos da la idea de lo que puede significar una acción coordinada para América Latina.

Estimo que mediante arreglos adecuados de integración económica o de más intenso intercambio - para no atenerme a un término dado -, las naciones latinoamericanas estarían en condiciones cada vez más propicias, no sólo para aprovechar los mercados latinoamericanos, sino también los mercados exteriores. Esta consideración tiene mucha importancia para demostrar a los grandes centros industriales que arreglos de este tipo no van a ser contrarios a sus intereses fundamentales. América Latina compra a esos centros en la medida en que ellos adquieren sus productos. La existencia de un mercado regional en América Latina o de fórmulas progresivas de intercambio, no va a llevar a los países latinoamericanos a comprar menos de lo que Europa o los Estados Unidos compran en ellos. Simplemente va a cambiar la composición de las importaciones. Dejaremos de comprar cierta cantidad de unos bienes para comprar otros. La técnica moderna está evolucionando continuamente y si no se compran turbinas y motores eléctricos, dentro de diez años se comprarán reactores atómicos, que no se hacen en América Latina. Entraremos así en las nuevas fórmulas de adquisición que esa técnica moderna va lanzando.

Por lo tanto, cabe afirmar que un arreglo bien concertado entre los países latinoamericanos no tendría por qué perjudicar al comercio con los grandes centros; simplemente tendería a darle una composición más favorable para América Latina. Los trastornos de reajuste y de readaptación serían como los que diariamente se presentan en la vida de todas las grandes economías, y en cambio, habría oportunidad de acrecentar ese comercio. Por supuesto no vamos a acrecentar, por un arreglo del mercado regional, la compra en los grandes centros de nuestros productos primarios, pero, si podemos suministrarles algunos productos industriales, estaremos en condiciones de comprar más bienes de capital y por consiguiente de no llevar a la exageración nuestro desarrollo de industrias que producen bienes de este tipo. Como aquellos grandes centros tienen mercados mayores para bienes de capital pueden evitarnos buscar fórmulas complejas de producción que pueden resultar prematuras para América Latina en un momento dado.

Con esto tocamos algo que me parece elemental y de gran significación en materia de comercio internacional. Toda aquella teoría de la división internacional del trabajo basada en la distribución del esfuerzo y de los beneficios entre países productores de primeras materias y productos industriales es económicamente falsa, pues no refleja las necesidades de los países en desarrollo. No es posible la competencia entre desiguales en materia de industrialización, pero si poco a poco nos aproximamos, ya que no a la igualdad, por lo menos a cierta comparabilidad de normas técnicas, volverá a abrirse la posibilidad de que un intercambio entre países de esta parte del mundo y países más desarrollados sea más proficuo, porque estaremos en condiciones de enviar no sólo productos primarios sino también industriales. El grado de desigualdad se habrá reducido y nos situaremos en mejor posición para intervenir en el comercio internacional.

Yo les ruego, señores, que me disculpen por haber hecho tan larga esta introducción al problema que vamos a considerar, pero era conveniente a mi juicio para situar la cuestión en un marco más amplio de que habríamos carecido si la hubiéramos afrontado directamente.

Mencioné al principio que no convenía considerar al mercado común europeo como un modelo a seguir debido a que sus condiciones son diferentes de las de la realidad latinoamericana. Hay, sin duda, comunes denominadores

para ambas regiones que he tratado antes de señalar de pasada, pero el problema es fundamentalmente distinto y ello nos obliga a encontrar para América Latina fórmulas que se adapten a nuestros propios fenómenos sin perjuicio de cotejarlas con las europeas.

Quizá el problema más importante que se presenta es el de los países pequeños. Lo mismo en las reuniones del Comité de Comercio que en los períodos de sesiones de la Comisión se ha manifestado con insistencia la preocupación de que cualquier arreglo en esta materia tiene que hacerse en forma tal que no perpetúe la desigualdad entre los países menos avanzados y los más avanzados de América Latina. En otros términos, que sería inaceptable cualquier arreglo que tratara de reproducir en América Latina el esquema clásico de la división internacional del trabajo, en que habría países productores de materias primas con las cuales estos adquirirían los productos industriales en los países más avanzados. Se ha expresado - vuelvo a decir con insistencia - que será necesario que el programa a presentar considere debidamente la situación de los países menos avanzados y que, lejos de ser estos arreglos un factor negativo en su desarrollo industrial, sea un estímulo para él.

Después de haber estudiado este problema hemos llegado a la conclusión de que es perfectamente posible encontrar las fórmulas necesarias ya sea de carácter aduanero o de carácter financiero y económico, o ambas a la vez. Es posible que en los arreglos a que pueda llegarse para ir disminuyendo progresivamente los derechos aduaneros y las restricciones entre los países latinoamericanos, las repúblicas menos avanzadas tengan muchos más años para hacer esa reducción y no tengan necesidad de hacer definitivamente el mismo grado de reducción que los países más grandes. Se concibe que los países menos desarrollados, por ejemplo, puedan tener para su protección industrial una tarifa suficientemente estimuladora mientras sus productos gozan en el resto de los países de condiciones muy liberales.

¿Qué podría ocurrir en un caso así? Creo que habría que explorar la cuestión en conjunción con las modalidades de pago que un mercado regional - o mercado más amplio, como quiera llamársele - tendría que traer consigo. Si esos países pequeños, en virtud de la situación especial en que se les hubiere dejado en un momento dado, aprovechan en tal forma el mercado de

/los otros

los otros, que aparezca en sus balances de pago un superávit continuo, y si ese superávit solamente se puede gastar en el ámbito de América Latina, se esforzarían en aprovechar este poder de compra para acelerar su propio proceso de crecimiento.

No estoy proponiendo soluciones a un problema muy complejo, pero sí quiero hacer ver que siempre es posible encontrar una fórmula adecuada para lograr el propósito de estimular el desenvolvimiento de los países menos avanzados sin perjudicar a los más avanzados e incluso beneficiándolos.

Como economistas latinoamericanos, nos hemos preguntado muchas veces lo siguiente: ¿por qué un gran centro industrial exige en su política comercial el tipo de reciprocidad propia del siglo XIX y no el que requieren las circunstancias actuales de un mundo económico en desarrollo en las regiones menos avanzadas? Si al hacer concesiones aduaneras a países menos desarrollados, los Estados Unidos no se preocupasen de buscar la estricta contrapartida, ¿sufrirían las ventas norteamericanas a esos países? Yo creo que no, que en forma alguna. Todo aumento de exportación latinoamericana a los Estados Unidos o a los grandes centros industriales sin ninguna cláusula de reciprocidad, se va a manifestar al cabo de muy poco tiempo en un aumento de las exportaciones de dichos centros hacia América Latina. El mismo fenómeno creo que se presentaría entre los países latinoamericanos menos desarrollados y los más desarrollados. Las ventajas que los más desarrollados concedan a los que lo son menos, aún cuando no vaya acompañada de esa fórmula de reciprocidad a que estamos acostumbrados, se manifestarían indudablemente en mayores compras de los menos desarrollados a los más desarrollados. El propio juego de las fuerzas económicas en un ámbito debidamente preparado traerá la solución para problemas de este tipo.

Pues bien, señores, la situación de los países menos avanzados es cabalmente uno de los puntos sobre el que desearíamos en forma muy especial conocer su opinión. ¿Qué hacer para darles oportunidades de industrialización, para que se beneficien y no sigan siendo los remansos que hoy son en la actividad económica general del continente? ¿Qué fórmulas se deberían buscar, qué tipo de métodos adoptaría la Secretaría para explorar esas fórmulas después de esta primera reunión y presentarlas posteriormente a la consideración de ustedes? y, finalmente, ¿será o no necesario que estas

fórmulas de carácter aduanero tendientes a fomentar importaciones sean acompañadas de una acción financiera directa de los países más avanzados en los países menos avanzados, mediante el suministro de los recursos suficientes para promover su industrialización o de ciertas inversiones básicas que en última instancia promuevan la industrialización de los países menos avanzados?

Por lo tanto, serían tres los puntos a considerar: primero, si se ha de examinar la situación de esos países; segundo, si se han de hacer arreglos de tipo tarifario y, por último, si a ello han de agregarse arreglos de tipo financiero para estimular el desarrollo de los países menos avanzados.

En seguida, y estrechamente vinculado con lo anterior, encontramos otro problema que ya ha sido objeto de una discusión que ha aflorado en conferencias y en la opinión pública de varios de nuestros países. ¿Qué alcance, qué amplitud ha de tener este arreglo en América Latina? ¿Ha de circunscribirse a grupos de países o ha de hacerse en forma amplia y dilatada dando oportunidad a todos los países latinoamericanos para participar en igualdad de condiciones?

La primera idea, la de grupos de países, ha surgido en virtud de que ya hay, sea en el norte, en el sur o en el centro, ciertas constelaciones de intereses económicos creados por la cercanía, que ha conducido a formas más o menos intensas de intercambio entre esos países, aunque relativamente pequeñas en el conjunto de América Latina. A esa posición han reaccionado vigorosamente otros países con la idea de que esto llevaría fatalmente a la constitución de bloques en detrimento de fórmulas más amplias de intercambio comercial.

En realidad, el ir a una fórmula amplia que abarque a todos los países, no impediría a los países cercanos entre sí tener - sin exclusivismo alguno - una relación más intensa impuesta por consideraciones de carácter geográfico-económico. El problema está en decidir si eso ha de llevar o no a fórmulas que fluyan a otros países. Si un determinado grupo de países hace un arreglo económico tendrá una significación muy distinta si a ese arreglo puede incorporarse fácilmente cualquier país de América Latina, o si hay una preferencia que pueda vulnerar los intereses económicos del conjunto latinoamericano.

/En realidad,

En realidad, es éste un problema de enorme importancia, puesto que, si bien se mira, un país que marcha tan aceleradamente en el camino de su industrialización como México, no va a poder tener oportunidades de competir con su mercadería, sus tractores o sus equipos de exploración petrolera, con otros países industriales. Por lo tanto, acaso la cuestión más delicada que hemos de plantear es esta de la amplitud del mercado: si se ha de proceder por grupos o en una forma dilatada abarcando al mayor número de países posibles, creando las condiciones para que un arreglo de este tipo sea aceptable para la mayoría de las repúblicas sin perjuicio de las corrientes naturales que puedan establecerse entre países cercanos, pero en ningún sentido preferencial; o si se ha de elegir otra fórmula con vistas a la dilación del ámbito comercial de esos grupos. Sobre todo ello nos agradaría mucho tener una discusión que permita orientar el trabajo del Grupo y el de la misma Secretaría.

Muy ligado con el problema anterior está el de los productos. También encontramos aquí las dos tendencias: una, que aconseja ir al mayor número de productos posibles, y otra que sugiere tomar grupos de productos; comenzar por aquellos grupos de productos en que no existe el interés creado o es aún incipiente, y con los que no podría haber resistencias para hacer arreglos de progresiva integración.

Aquellos que sostienen un punto de vista opuesto, no dejan de ver la ventaja que ello podría tener, pero al mismo tiempo señalan las desventajas. Un proceso de negociación que dure muchos años encontrará dificultades crecientes, y un acuerdo hecho en ámbito estrecho podría consolidarse y malograr la idea fundamental que se persigue. Los partidarios del grupo pequeño responden a esto que pretender abarcar de un golpe toda la realidad de América Latina sería imprudente y que sería mejor el procedimiento de aproximación sucesiva.

Sobre estos temas hemos tenido la oportunidad de conversar con el señor Uri, el experto francés que tuvo intervención tan destacada en el mercado común de Europa, y cuya consideración del problema podrán encontrar ustedes en el breve informe que presentamos en esta reunión. La idea de la gradualidad del mercado común es también la que se ha seguido en Europa, pero allí se ha hecho una negociación que ha sido única y que establece la fórmula que se ha de ir reduciendo hasta su desaparición con el andar del tiempo: los

/derechos aduaneros.

derechos aduaneros. No se ha dejado esto a sucesivas negociaciones, el procedimiento va a ser gradual y progresivo pero se concierta de una vez por todas.

Sin duda, señores, que el mercado regional tendrá tanta más fluidez cuanto mayor sea el número de países y mayor el número de productos. Si son pocos países y pocos productos, serán mayores las posibilidades de desequilibrios que son muchas veces agudos cuando hay convenios bilaterales. Ya hemos visto las dificultades que presentan los convenios de este tipo en países que tienen un saldo positivo con respecto al otro y no encuentran en éste los productos para convertir ese saldo positivo en mercaderías que les son importantes. Cuando a un convenio bilateral se agrega un tercer, cuarto o quinto país donde emplear el saldo creado por el desequilibrio, la posibilidad de equilibrio se va ampliando; y si en lugar de un pequeño número de productos se pudiera emplear ese saldo en un mayor número de productos, más crecería la posibilidad de equilibrio. Claro que éste no es el único problema a considerar; hay muchos otros que sin duda tratarán ustedes; pero desde el punto de vista general y teórico, es evidente que la amplitud en materia de países y productos, es lo que mejor se presta para la fluidez y equilibrio del comercio dentro de América Latina.

Otra cuestión que con frecuencia ha surgido en estas discusiones, es la de la situación de la agricultura en varios países latinoamericanos. Existe el peligro de que en un mercado regional los países de más alta productividad agrícola puedan destruir ciertas ramas de la agricultura de países de condiciones menos favorables. Creo que el problema de la agricultura tiene que verse con un criterio especial. La necesidad de integración en la industria se impone por esta consideración elemental: llegar a la especialización y a la dimensión más óptima de las empresas. Las empresas pueden multiplicarse al infinito pero la tierra no. El problema es más fácil y más complejo. Más fácil en el sentido de que la tierra puede dedicarse hoy a esto y mañana a esto otro, mediante arreglos satisfactorios en el mercado regional. Sin embargo, hay otras consideraciones importantes. No sé hasta qué punto los problemas que se presenten dentro de 15 o 20 años dentro del marco de un mercado libre en productos agrícolas se parecerán a los de hoy. El factor de competencia más activo en el comercio de productos agrícolas en América Latina ha sido la Argentina; pero este país ya tiene toda su tierra fértil ocupada, con una productividad atrasada en 25 años con respecto a la de los Estados Unidos. Podrá aumentar su producción,

pero, por otro lado, su consumo aumentará enormemente y no creo que dentro de 15 o 20 años más sus saldos exportables graviten en América Latina en la misma forma que pueden gravitar hoy.

Por otra parte, habrá crecido en altísimo grado la población de todos los países y es posible que el problema del abastecimiento agrícola se plante entonces en términos muy distintos a los actuales. Cabe hacer sobre ello una consideración de tipo elemental. ¿Valdría la pena afectar gravemente una actividad agrícola cuando vamos a tener que reconstruirla en el futuro? ¿No se daría en América Latina el mismo proceso que hemos visto en el Reino Unido, que ha tenido que reconstruir su agricultura después de una experiencia que en un momento dado fue venturosa, pero que a la larga produjo un gran desequilibrio?

Así pues, parece probable que el problema de la agricultura deba considerarse en un marco especial para buscar soluciones que, facilitando el intercambio industrial, faciliten también el de productos agrícolas. Pero todo ello sin dañar la situación existente, sin obligar a un país, por una competencia destructiva, a encoger una actividad agrícola que considera fundamental. En otros términos, parecería que el hecho de facilitar el intercambio industrial no es incompatible con la razonable seguridad que se ofrezca a la agricultura de ciertos países para seguir desarrollándose.

Varias veces me he referido a los derechos de aduana. Hay países que ya han llevado su producción industrial al margen de la tarifa aduanera usando la restricción cambiaria. Uno de estos países era hasta hace poco tiempo el Brasil. La Argentina no tiene virtualmente hoy día tarifa aduanera. Por lo tanto, aquí el problema de las restricciones se plantea en otros términos, términos que podrían facilitarse en el futuro porque creo muy arraigada la opinión en los países en que esto ha ocurrido de que tiene que irse a la tarifa como instrumento de protección y abandonarse el sistema tan complicado y de difícil servicio de las restricciones directas. Todos los que han pasado por esa experiencia quieren abandonarla. Por esas razones, la tarifa debe existir y hay que tomar buen partido de ella, sin perjuicio de las otras medidas que haya que adoptar.

Ahora bien, en un arreglo de intercambio entre los países latinoamericanos ¿va a tomarse o no como punto de partida la posibilidad de una tarifa común con respecto al resto del mundo o se va a dejar a cada país en libertad para que establezca sus propios derechos y se comprometa solamente a aplicar ciertas preferencias o cierta eliminación de derechos para los productos que vienen de los países participantes en el arreglo? Nadie

/podría subestimar

podría subestimar la importancia de este nuevo problema y las complicaciones que una u otra fórmula traen consigo. Una tarifa común para países que tienen distinto grado de industrialización y hacen frente a necesidades de importación muy diferentes puede representar para los países menos avanzados estar protegiendo bienes de capital para favorecer la industria de los países más avanzados en el momento en que ellos mismos no están todavía en condiciones de establecer esas industrias. Ello podría solucionarse quizá con una tarifa heterogénea. Pero, por otra parte, la tarifa heterogénea plantea también problemas muy serios. El país que grava muy poco una materia prima o no la grava, podría competir desastrosamente con otro país contratante en que la materia prima y la producción industrial está gravada.

Estos problemas no son nuevos. Han surgido cada vez que se ha hablado de hacer un arreglo de este tipo, y siempre se han encontrado fórmulas. También habrá que buscarlas para América Latina. Pero de todas maneras, una orientación de ustedes a este respecto, para que la Secretaría estudie y presente más adelante proposiciones alternativas, sería de gran valor para nosotros.

Otro punto que también está erizado de dificultades técnicas es el de los posibles fenómenos de desequilibrio que pueden ocurrir en el seno de un mercado común de América Latina. ¿Cómo tratar el caso de un país que se convierte en acreedor permanente o en deudor permanente? ¿Qué medidas tomar para evitar esa persistencia de saldos? El éxito del mercado común está en que conduzca a un razonable equilibrio; y decimos razonable en el sentido de que es imposible un equilibrio estricto y la experiencia demuestra que alterna sus saldos positivos y negativos. Por supuesto, no pretenderemos que el equilibrio se desarrolle en una forma mecánica, pero sí que un país no quede a la zaga de otros.

Creo que esto tiene una importancia muy grande también y que muchas de las ideas que hay acerca de arreglos del tipo que vamos a considerar, surgen precisamente de esa gran incógnita: ¿Qué va a pasar en un mercado regional? Por otro lado, podría ser que esa situación de desequilibrio, en lugar de mantenerse por un número relativamente corto de años, sea un fenómeno persistente en un país por una serie de razones económicas y hasta políticas. Un país podría muy bien quedar a la zaga de los otros sin poder recuperar su situación porque la competencia de los demás en un mercado más abierto impediría el desarrollo de sus industrias. Esto toca un punto de interés vital y es el que también está planteado en el documento E/CN.12/C.1/WG.2/1 que hemos

¿Es que se va a aspirar en América Latina a la eliminación total de los derechos aduaneros, o sólo a una gran liberalización de los derechos dentro de la región con una tarifa común, racional frente al resto del mundo? Hay, pues, dos posibilidades. Una, la del mercado común absoluto; otra, la de una amplia zona de preferencia que deje a los países un margen de operaciones que le permita a un país determinado seguir protegiendo alguna de sus actividades dentro de márgenes prudentes y discretos, si es que se va quedando a la zaga o tiene un desequilibrio persistente, que no se puede corregir con medidas monetarias o financieras.

Este es otro de los puntos capitales que nos parece debería considerarse. Según sea la orientación que ustedes le den a estos estudios, nos inclinaremos en uno u otro sentido.

Finalmente, acaso los señores miembros del Grupo quieran examinar los aspectos financieros del mercado regional. Estos aspectos son de distinto orden; por un lado, lo que salta primero a nuestra vista es lo siguiente: si vamos a tratar de alentar la exportación industrial y por lo tanto la importación industrial dentro de los países latinoamericanos, ¿bastarían para hacerlo los mecanismos financieros existentes? ¿Podrá el sistema bancario latinoamericano con los módulos actuales de crédito a corto plazo o plazo intermedio? ¿Bastaría este sistema para fomentar las exportaciones dentro de América Latina, o habrá que buscar alguna fórmula especial más favorable, más amplia para que el exportador de un país tenga las facilidades necesarias para competir?

Esto nos lleva a otro aspecto de la cuestión. Recuerdo que alguna vez oí decir a don Rodrigo Gómez en su país que los ferrocarriles mexicanos no podían comprar material de la industria nacional, porque los Estados Unidos les daban créditos en mejores condiciones. No bastará pues que la industria latinoamericana alcance un satisfactorio nivel de eficacia. Ansiosa como está de crédito exterior, ¿podrá acordar América Latina créditos para fomentar sus propias exportaciones?

Con esto vamos entrando más hondamente en el problema. En este marco más amplio en que la industria pudiera actuar en América Latina con miras al mercado de otros países, sin duda que el empresario

/latinoamericano va

latinoamericano va a tener una perspectiva y una posibilidad de acción mayores que las que tiene hoy día. ¿Tendrá recursos para hacerlo? ¿Tendrá el industrial brasileño o mexicano facilidades de crédito para unirse con la Argentina o Chile para establecer una planta petroquímica o de material petrolero o turbinas, con mecanización adecuada para trabajar en el mercado común? ¿O serán necesarias fórmulas especiales de crédito para promover ese tipo de empresas destinadas al mercado común?

Más aún, es posible que este problema puedan resolverlo los hombres de industria de los países más avanzados, pero los de países menos avanzados que carezcan de los recursos suficientes, ¿dónde podrán conseguir esos recursos si no los encuentran en su propio suelo?

¿Será necesario completar la fórmula de carácter aduanero con fórmulas de cooperación financiera que se dirijan precisamente a actuar en aquellos puntos más débiles del mercado común donde sea necesario concentrar los esfuerzos, ya sea para promover el desarrollo de una cierta industria o para resolver problemas de desequilibrio que pueden ocurrir entre los más avanzados?

Este aspecto financiero se vincula en forma muy íntima al problema de pagos. Conocen muy bien ustedes los problemas tan serios que en esta materia se han producido en la parte sur de América Latina. Hay países como el Perú que han tenido la suerte de evitar las complicaciones de los convenios bilaterales. En cambio, otros han caído en ellos por una serie de circunstancias. Estos países que encauzan su intercambio con otros de América Latina a través de esos convenios, han iniciado determinadas gestiones en nuestro Comité de Comercio para romper el sistema bilateral. Han dado un paso muy importante últimamente que debe consolidarse y que es el de establecer la paridad de sus monedas de cuenta. A imagen y semejanza del dólar, se habían creado compartimentos estancos con precios muy distintos. Es unánime la opinión de que es conveniente llegar a un dólar de cuenta que tenga la paridad con otras monedas como principio fundamental para que pueda alcanzarse un sistema multilateral dentro de esos países afectados hoy día por convenios bilaterales.

Pero por supuesto - es que si yo he interpretado bien el signo bajo
/el cual

el cual esas deliberaciones se han conducido - no es que se considere como solución ideal ni definitiva hacer un acuerdo bilateral o un acuerdo multilateral entre los países que hoy tienen acuerdos bilaterales. Es una solución precaria, transitoria, para reformar lo que hoy existe y reemplazarlo por algo mejor; pero no he entendido que en ningún caso haya el propósito de hacer acuerdo para ese grupo de países y no abarcar a los otros.

Sobre este particular cabría hacerse todavía otra pregunta: ¿es que una fórmula de mercado regional debiera o no acompañarse de un arreglo de pagos entre los países latinoamericanos? Es claro ya que el mercado regional presupone indiscutiblemente la preferencia dentro de la región. ¿Bastará esa preferencia para encauzar las compras dentro del ámbito a que el mercado se refiera, o será necesario complementar ese régimen de preferencia con un acuerdo de pagos que permita dar créditos holgados y amplios a los países participantes, y que permita a un país dado comprar al resto de los países usando, pagando si es necesario, con esa moneda que solamente sirve dentro del ámbito de esos países y no puede - sobrepasando ciertos límites - convertirse en dólares auténticos? Ese es otro de los grandes problemas, y no es sólo de orden técnico sino que es un problema fundamental de política cuando se concibe un mercado regional.

Al decir estas palabras más de una vez ha acudido a mi mente esta idea: ¿No estaré este primer día sobrecargando excesivamente la atención de los señores que constituyen el Grupo con la enunciación de aspectos tan importantes que por intensas que sean las deliberaciones no podrán despejarse por completo en esta reunión? Sin embargo, he preferido proceder así para intentar deslindar lo fundamental de lo que es menos fundamental. De propósito he omitido mencionar casos como la competencia desleal entre los mercados de distintos países y muchos otros que tienen su importancia pero que no requieren hoy por hoy una definición completa. Salvo que ustedes tengan otra opinión - y deliberadamente no hemos querido preparar un temario de discusión para que tuvieran la libertad más absoluta en sus deliberaciones - la Secretaría estima que los puntos que he examinado en esta exposición son los que podrían

/darnos la

darnos la orientación que necesitamos en esta oportunidad si ustedes los convierten en objeto de sus debates.

En estas discusiones todos nosotros estamos por completo al servicio del Grupo, y lo mismo en este momento que posteriormente. Nos consideraríamos muy afortunados si de esta reunión salieran algunos principios fundamentales y una orientación, un cauce, un rumbo a seguir en los estudios en que vamos a empeñarnos. Por supuesto, pensamos que el tiempo limitado no permitirá - y ninguno de los señores miembros habrá venido aquí con esa idea - llegar a un proyecto concreto, pero sí tal vez a establecer unas bases para que la Secretaría pueda trabajar sobre una serie de ideas o premisas, y en una próxima reunión ahondar más en el problema y llevarlo hasta donde deseen los miembros del Grupo.

En otra sesión y para no sobrecargar mucho la presente, nos será grato explicar a ustedes qué estudios estamos haciendo y qué es lo que hemos proyectado hacer para proporcionar nuevos elementos de juicio. Buena parte de nuestro personal está ahora trabajando o va a comenzar a trabajar en este tipo de estudios. Algunos versan sobre ciertas industrias de carácter macroeconómico, pero todos ellos tienden a esclarecer los hechos latinoamericanos y su curso probable en los próximos años. Debo añadir que todos los que trabajamos en esta Secretaría estamos poseídos de una gran convicción. No es que nos haya seducido la idea del mercado común europeo. Los que hayan seguido nuestras publicaciones comprobarán que desde nuestro informe sobre la situación económica latinoamericana en 1949 venimos planteando - modestamente al principio, y con mayor ambición pero poco a poco después - esta necesidad de una mayor integración industrial en América Latina frente a los fenómenos que se están produciendo, y de una industrialización que tiene que avanzar hacia formas cada vez más complejas, de cada vez mayor capital por hombre, de una mayor tecnología en esos compartimentos estancos que tanto nos preocupan. La idea ha ido madurando. Creo que hemos sido prudentes hasta ahora al no tratar de precipitar los acontecimientos. La Secretaría ha ido dando sus pasos, esperando siempre a que los gobiernos reconocieran el valor de los hechos antes de hacer las recomendaciones que crean pertinentes. Creo que puedo afirmarlo
/con cierto

con cierto orgullo: una de las características de esta Secretaría es su disciplina en sus relaciones con los gobiernos. Presentamos hechos, elaboramos análisis pero nunca tratamos de forzar o precipitar las cosas ni de inducir a dar pasos que no sean resultado de un profundo proceso de convicción. Estimo que esa convicción se ha ido abriendo camino en América Latina, y creo que tanto las decisiones de la Comisión como las de la Conferencia reciente de Buenos Aires, son claras y explícitas en cuanto a la necesidad de buscar fórmulas de este tipo. Estamos pues ahora en la fase compleja de estudiar qué fórmulas concretas se van a elaborar para responder a esa necesidad.

No temo exagerar, señores, cuando concedo a esta reunión una profunda trascendencia para el futuro latinoamericano. Y no sólo por lo que concierne a la propia América Latina, a cuyas necesidades responden los presentes esfuerzos sino porque en el horizonte mundial son claramente perceptibles síntomas de que hay fuerzas que van conduciendo a un replanteamiento de la política económica internacional frente a las regiones menos desarrolladas del mundo, y es innecesario subrayar el hecho de que América Latina tiene grandes problemas que replantear en el campo de esa política de cooperación. Muchas veces no hemos encontrado fácil comprensión de nuestros problemas, pero en muchos otros somos los responsables de no haberlos presentado con claridad y de no haber articulado un programa racional de acción. Creo que si llegamos a articular ese programa en materia de mercado regional en lo que concierne a América Latina, lo que ahora hagamos podrá transformarse en el punto de apoyo más vigoroso para una acción internacional de cooperación económica y técnica.