

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

Comentario de Raúl Prebisch *

Quiero expresar, ante todo, mi reconocimiento por la invitación que se me hizo para participar en esta reunión. Tanto por la reunión en sí misma, que ha resultado de un extraordinario interés, como porque me brinda la oportunidad de comentar un documento excelente por cuyo contenido no vacilo en felicitar al Sr. de Vries. Es infrecuente que economistas de los centros se explayen sobre asuntos latinoamericanos y de la periferia con la lucidez y el acierto con que el Sr. de Vries lo ha hecho.

Voy a concentrarme en los tres temas por él elegidos: las proyecciones del comercio exterior de América Latina, el comercio entre los países latinoamericanos y la vulnerabilidad exterior de nuestros países.

1. Acerca de las proyecciones es muy interesante notar que debido a las limitaciones que los centros industriales opondrán a las exportaciones de Latinoamérica durante los próximos años —por su situación inflacionaria, su escasa probabilidad de recuperar altas tasas de crecimiento, y al recrudecimiento de la política proteccionista que se agregan a las trabas tradicionales— el Sr. de Vries proyecta una tasa moderada de 8 a 10% de crecimiento anual de las exportaciones latinoamericanas. Es una cifra satisfactoria —hace algunos años hasta la habríamos considerado ilusoria— pero no suficiente para asegurar una tasa de crecimiento anual de América Latina mayor del 6 ó 7%. Si se la compara históricamente con otras tasas podría considerársela elevada, pero no lo es

*Exposición efectuada en el Seminario sobre Políticas de Promoción de Exportaciones realizado en la sede de la CEPAL el 7 de noviembre de 1976.

desde el punto de vista de la necesidad de absorber una masa creciente de fuerza de trabajo a niveles crecientes de productividad.

Quisiera hacer aquí una interpolación para recoger algunas observaciones hechas ayer sobre lo que hemos dado en llamar la sociedad de consumo; sociedad de consumo incompatible con una economía dinámica con sentido social. Ahora bien, si no somos capaces de abatir la sociedad de consumo, en mayor o menor grado según los países y situaciones, no lograremos una tasa de crecimiento superior al 6 ó 7% anual. Sin embargo, no quisiera internarme en este intrincado tema sino sólo señalar la significación de las cifras que nos brinda el trabajo del Sr. de Vries.

Decía que ha calculado el crecimiento anual de las exportaciones entre 8 y 10%, a pesar de lo cual pone el acento en la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones de 11% del producto —en los años 74 y 75— a 9% al final del decenio. Es admirable la naturalidad con que el Sr. de Vries acepta el concepto de sustitución de importaciones que hasta hace poco tiempo se juzgaba un tanto indecente. A la CEPAL le han alcanzado toda suerte de críticas, las que si bien van amenguando todavía existen, acerca de lo que inapropiadamente se ha llamado el 'modelo de sustitución de importaciones', aunque jamás he reconocido la existencia de ese modelo. Más adelante volveré sobre este tema. Pero ahora sólo quiero subrayar que es interesante y muy significativo que se acepte la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones, no obstante la tasa satisfactoria prevista de crecimiento de las exportaciones; eso significa volver a impulsar con vigor la

política sustitutiva de importaciones a la vez que se estimula el crecimiento de las exportaciones.

Ha sido una característica de esta reunión que casi nadie haya percibido contradicción entre una cosa y la otra, admitiendo, que ambas deben hacerse; sustituir importaciones y aumentar las exportaciones. Valga recordar la consideración, tan interesante, que hizo el Sr. de Vries cuando manifestó que el Brasil no habría podido entrar en una etapa de vigorosa exportación de manufacturas sin haber establecido previamente una sólida industria basada en la sustitución de importaciones.

Creo que las proyecciones propuestas por el Sr. de Vries destacan con objetividad los factores que están en juego, dada la elevada elasticidad de la demanda de importaciones en nuestros países. Existen dos formas fundamentales de satisfacer esta demanda de importaciones, o se logra que los centros aumenten también su coeficiente de importaciones, liberalizando su comercio con la periferia, o se sustituyen importaciones a la vez que se estimulan exportaciones en diversas formas. En la medida que no se logre la primera alternativa, no cabe otra solución que la segunda toda vez que se quiera alcanzar una tasa satisfactoria de desarrollo.

Hay una realidad objetiva insoslayable: la diferencia de elasticidades entre nuestra demanda de las importaciones provenientes de los centros y la demanda de los centros de nuestras exportaciones tradicionales. La combinación entre estímulos a la exportación y sustitución de importaciones es algo que la CEPAL ha sostenido desde hace muchos años, y si ahora lo repito es porque se lo ha olvidado a fin de poder reprocharnos aquel supuesto 'modelo' de sustitución de importaciones. Me permitiré leer

algunos párrafos de un informe titulado *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, y que la CEPAL presentó a los gobiernos en el año 1961. Hay allí una sección denominada "Las fallas fundamentales de la industrialización", donde se dice: "la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales". Y agrega: "la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo haberse los obtenidos, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente".

Bien. Creo que esa es una teoría sana, pero la posibilidad de aplicarla depende no solamente de la sabiduría con que se proceda en la política económica de nuestros países, sino de la actitud de los centros, y a menudo tiende a olvidarse que los centros fueron y siguen siendo restrictivos. Como me decía Aníbal Pinto días pasados, los centros invitan a los países periféricos a sentarse a su mesa suntuosa, a disfrutar de las delicias de su prosperidad, pero cuando los periféricos llegan, quienes invitan se fijan en los zapatos o en la tela de las camisas de aquéllos, los ubican en otra mesa donde la comida es menos abundante, menos suculenta y, más aún, les ponen restricciones a los que

ingenuamente habían creído que podían participar de las ventajas de aquella mesa suntuosa.

Es muy comprensible que los centros, dada la situación que enfrentan, no puedan tener la libertad de acción que nosotros quisiéramos. Soy el primero en comprender esos problemas, especialmente en materia de agricultura; y llamará quizás la atención que siendo yo originario de un país agrícola reconozca que los centros justifican su política en algunas razones de peso, aunque no todas tengan el mismo peso. Pero lo que no puedo comprender es cómo hay gente todavía en nuestros países que considera que la mesa está abierta para todos, y que basta con reducir o eliminar los aranceles y preconizar el libre juego de las fuerzas económicas para que podamos resolver nuestros problemas fundamentales de crecimiento. Lo que a mí me preocupa es ese anacronismo teórico, ese recaer en fórmulas que la depresión mundial nos llevó a rechazar hace tantos años; ellas están floreciendo de nuevo y llevan a cometer errores tremendos en la política económica de nuestros países. Por eso creo que es muy saludable tener documentos como el del Sr. de Vries que permiten subrayar que la solución de nuestros problemas de comercio exterior no depende solamente de nuestra política, sino también de la política de los centros; lo cual en modo alguno nos exime de los esfuerzos para poner en práctica una buena política, sino que nos obliga a tomar en cuenta los obstáculos impuestos por la realidad de los centros.

El Sr. de Vries mencionó a las transnacionales y por tanto parece oportuno recordar también los obstáculos encontrados en esta materia. Las transnacionales fueron atraídas por la política de sustitución de importaciones. Recuérdese que, por lo general, eran

renuentes a exportar y todavía en algunos sectores siguen siéndolo. Los estímulos, los subsidios y otras medidas están transformando ese estado de cosas pero no me siento completamente alentado por lo que ha ocurrido en los últimos años.

Como revelan los estudios por países presentados en este seminario, y también un estudio inédito de Cristóbal Lara que se está elaborando, es bastante alta la proporción que representan las manufacturas tradicionales en las exportaciones a los centros. Las corporaciones han tendido a exportar de un país latinoamericano a otro, lo cual está bien, pero ¿hasta qué punto podremos contar con las transnacionales para exportar a los centros? Y no me refiero ya al calzado ni a los tejidos, pues la periferia está perfectamente capacitada para hacerlo, sino a aquellos productos que las transnacionales pueden producir y exportar eficientemente. ¿Hasta qué punto podríamos esperar una vigorosa actividad de exportación por parte de las transnacionales en aquellos artículos que el Sr. de Vries menciona, tales como bienes de capital, maquinaria no eléctrica, etc.? Son productos de mayor tecnología, no diré de la tecnología más avanzada, donde posiblemente no estemos preparados, pero sí de esas tecnologías intermedias que América Latina está aprendiendo con bastante rapidez. Esta es mi incógnita: ¿qué harán las transnacionales para que se pueda alcanzar, y si es posible, superar a esas tasas de 8 a 10% de crecimiento de las exportaciones que se han proyectado?

2. En cuanto al comercio latinoamericano es muy alentador comprobar que, a pesar de los defectos de la ALALC y de otras agrupaciones, y quizás al margen de la política de éstas, ha crecido considera-

blemente la exportación de productos manufacturados entre los países latinoamericanos. He visto las cifras de México, Brasil y Argentina, y es impresionante lo realizado, sobre todo en el caso del Brasil, en materia de exportaciones a otros países latinoamericanos.

Pero no todo es motivo de complacencia pues si desde el punto de vista de esos tres países es notable el éxito logrado, también hay que señalar que no han seguido una política que permita a los países compradores de esas importaciones pagar en mercaderías. Estos tienen un déficit creciente, es decir, se está reproduciendo en las relaciones entre países latinoamericanos una situación similar a la que siempre hemos tenido con los centros y, especialmente, con los Estados Unidos: fuerte tendencia a importar y un déficit que persiste puesto que las exportaciones no fueron suficientes para pagar esas importaciones. Y esto debiera preocuparnos porque no me parece que un desarrollo sistemáticamente desequilibrado nos permita desenvolvernos sobre bases sólidas. A mi juicio, los países que exportan esos bienes manufacturados tienen la responsabilidad de resolver progresivamente los problemas del déficit de aquéllos que los importan.

Cada vez estoy más convencido que frente a las perspectivas de los centros es de esencial importancia que desarrollemos el comercio entre países latinoamericanos. La expansión de este comercio no sustituiría al que se efectúa con los demás países sino que agregaría un intercambio adicional y permitiría resolver racionalmente algunos problemas. Por ejemplo, y como ya lo ha expresado el Sr. de Vries, podría lograrse un acuerdo para el desarrollo de ciertas industrias básicas por el cual distintos

países pudiesen compartir la responsabilidad por productos, y de ese modo se ofrecería una oportunidad para participar en esas industrias de gran demanda a los países menos desarrollados y a los que están en situación de inferioridad para participar en esa corriente caudalosa del intercambio. Por cierto que en el Grupo Andino se habrían salvado grandes obstáculos si se hubiese hecho esa distribución industrial. Ojalá se pueda retomar esa política, acaso buscando fórmulas de integración del Grupo Andino y del MCCA, en un arreglo general sobre las bases de ALALC o sobre otras bases. Porque si se demuestra que la ALALC es insuficiente, ella puede modificarse por protocolos adicionales o transformarse. En suma, sin dejar de reconocer que ha marchado con lentitud el proceso de integración, especialmente en el caso de la ALALC, no puede desconocerse que fue un instrumento muy positivo. No fue todo lo eficaz que hubiéramos deseado pero podría serlo mucho más.

3. El último punto que deseo comentar es el de la vulnerabilidad. Ya se habló de ella; José Piñera (h) hizo una referencia muy interesante, que si mal no recuerdo está en el informe elaborado por él y R. Ffrench-Davis, acerca de que el criterio de economicidad en la política de promoción de exportaciones debería también tomar en cuenta el costo que para un país significa la fluctuación de las exportaciones.

Yo he sido funcionario de un país que tuvo fluctuaciones y en su momento también debí aconsejar medidas de emergencia para afrontarlas. Pero de todos modos estimo que nunca América Latina fue más vulnerable externamente que hoy. Y la vulnerabilidad exterior, desde el punto de vista económico y

financiero, significa asimismo una considerable vulnerabilidad política. Y vulnerabilidad a los banqueros, sobre todo después de la revolución acerca de la cual Carlos Massad nos habla en un artículo que apareció en el segundo número de la *Revista de la CEPAL*. Porque ahora los países no dependen ya en sus operaciones financieras a corto plazo del Fondo Monetario, sino de un grupo de banqueros privados.

En la CEPAL nunca hemos admirado excesivamente al FMI, aun cuando ha cambiado bastante con respecto a veinte años atrás, pero me temo que como van las cosas en el mundo Enrique Iglesias se verá forzado a elogiar al FMI. Y yo no lo voy a criticar; antes bien, acaso me una a sus elogios, al contrastar la orientación de éste con lo que están haciendo estos banqueros en la actualidad. Estos, por supuesto, son producto de las circunstancias, del actual caos monetario y financiero internacional.

Si he mencionado mi experiencia anterior es porque considero que ahora nuestros países están indefensos por los dos lados, económico y financiero. Desafortunadamente, la red de seguridad ideada por Enrique Iglesias no culminó hasta ahora en nada concreto. Asimismo, en este Seminario participa el Dr. Avramovic, principal arquitecto del programa internacional de estabilización de precios de los productos básicos, y no le veo un rostro optimista, salvo que yo interprete mal su fisonomía.

No se han hecho progresos. Lo desastroso en todo esto es que ante cada medida propuesta por los países en desarrollo se advierte una actitud negativa por parte de los centros. Yo quisiera ver planteadas otras opciones, si no se consideran apropiadas la solución propuesta para los productos básicos o por la red de seguridad. Son éstas soluciones

racionales, formuladas por quienes conocen los problemas y están animados de un sentido de responsabilidad.

Lo peor de todo esto es que nuestros países perdieron un formidable instrumento para atenuar la vulnerabilidad; antes tenían un margen comprimible de importaciones, existían importaciones de artículos postergables o prescindibles que, en caso de dificultad exterior, se comprimían. Yo mismo reconozco haber sido el agente de compresión inmoderado de muchas cosas, comenzando, en mal momento, con los vinos franceses y el whisky escocés. Pero había que salir de situaciones graves, y se salió.

En fin, plena heterodoxia, pero considero mejor haber cometido ese tipo de desviaciones de la ortodoxia de aquellos tiempos que caer en la violación de una ortodoxia mucho más seria que la de restringir importaciones. Me refiero a la heterodoxia de recurrir a créditos a corto y mediano plazo, para pagar importaciones destinadas al consumo y no a la capitalización. Gran parte de la deuda que Latinoamérica ha acumulado durante los últimos años ha servido para pagar importaciones destinadas al consumo; y esto se hizo contrariando todas las viejas y prudentes normas que nos guiaron cuando recurrimos al capital extranjero.

Pues bien, no tenemos ya ese margen comprimible, y sobre eso llamamos la atención en el trabajo citado del año 1961. Advertimos a los gobiernos que íbamos por mal camino ya que estábamos sustituyendo todos los bienes de consumo duraderos y no duraderos, creando industrias y ocupación de fuerza de trabajo en la producción de esos bienes, a la par que descuidábamos los bienes intermedios que servirían para producirlos. De manera que cuando sobreviene una situación como la que están atravesando hoy muchos países, no

hay importaciones que puedan comprimirse, porque si se las comprime será a expensas de la ocupación. Me disculpo por decir "a expensas de la ocupación"; tal vez se trate de una preocupación injustificada, porque el otro día he leído en un diario cuyo nombre no quiero recordar, un editorial donde se decía que la desocupación es un problema de salarios: déjese que el salario caiga a su nivel natural y se absorberá toda la mano de obra disponible. Es ésta otra muestra de la invasión teórica que estamos padeciendo en los países latinoamericanos, que simplifica en tal forma nuestra realidad.

Creo que esta preocupación por la vulnerabilidad exterior es de fundamental importancia. No la vamos a resolver

inmediatamente, pero creo que la lección que hoy se deriva de los acontecimientos debiera llevarnos a no olvidar el ciclo. La CEPAL ha olvidado el ciclo, y me estoy acusando como hombre de la CEPAL. Preocupados por la tasa de crecimiento y por los cambios estructurales hemos olvidado el ciclo y los países también lo han olvidado. En la época de prosperidad anterior a 1973, creímos que la economía seguiría creciendo sin grandes interrupciones, y no fue así. El ciclo es, en fin de cuentas, la forma de crecer de la economía capitalista. A falta de medidas internacionales deberíamos reflexionar seriamente acerca de las medidas internas que podríamos adoptar para hacer frente a ese fenómeno.