

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/AC.40/14
8 de abril de 1958
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE PLENARIO
Sexto período de sesiones
Santiago de Chile, 7 de abril de 1958

EXPOSICION DEL SEÑOR RAUL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL A CARGO
DE LA SECRETARIA EJECUTIVA, EN LA SESION INAUGURAL EL
7 DE ABRIL DE 1958

I

En la presencia eminente de los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía en este Comité Plenario hay algo más que la reiteración del apoyo que a través de todos sus gobiernos ha dado la República de Chile a la CEPAL. Penetrante conocedor de las organizaciones internacionales, de toda la potencialidad que encierran, de los defectos y limitaciones que los hechos van señalando, y de la necesidad de corregirlos, el señor Ministro Sepúlveda ha querido seguramente ofrecernos el estímulo positivo de su experiencia y de su comprensiva simpatía de nuestros problemas. Muchas gracias, Excelentísimo Señor. El señor Ministro de Economía, que nos honra con la presidencia del Comité en esta sesión, combina los antecedentes de sus brillantes actividades económicas privadas con su presente condición de alto funcionario gubernamental, y aportará sin duda sus luces a nuestras deliberaciones.

Este apoyo constante de Chile a la CEPAL es consecuencia lógica de su clarividente iniciativa de hace un decenio. A Chile se debe la creación de este organismo y quienes aquí servimos no podríamos olvidar la figura insigne de don Hernán Santa Cruz. Su paso por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, su presidencia de este alto organismo, definió una época, la de los países menos desarrollados. Con profunda convicción por la idea de lo que después sería la CEPAL, captó el momento propicio y con esa extraordinaria aptitud de persuasión y capacidad de acción que ha impresionado a todos, supo llevarla a la práctica primero y contribuir después muy eficazmente a su realización.

En aquellos tiempos estaba al frente del Ministerio de Economía de este país otra personalidad descollante: la de don Alberto Baltra Cortés. Habíase formado cerca del estadista chileno que con tan certera visión comprendió que nuestros países deben industrializarse, e impulsado por este firme convencimiento, supo prestar su valiosa colaboración al organismo que en esos días nacía. Le tocó presidir sus primeras sesiones y en sus medulares discursos está ya el germen de lo que más tarde habría de desenvolverse y fructificar.

Quiero dejar aquí testimonio de mi homenaje personal a estos hombres que tanto prestigio han contribuido a dar a la nación chilena en las asambleas internacionales.

II

No quisiera hacer ahora la historia de esta primera década. Nuestra preocupación concierne más a los problemas que tenemos por delante. Sin embargo, mirando al pasado no podría omitir la mención de un hecho que a mi juicio ha tenido importancia decisiva en la formación de lo que ya podríamos llamar tradición de esta Secretaría Ejecutiva, y que es la independencia intelectual que hemos tenido siempre los economistas que formamos parte de ella. Confieso ahora a la distancia que, cuando hace diez años decliné el ofrecimiento del cargo que ahora tengo, lo hice entre otras razones porque dudaba que en un organismo internacional naturalmente influido por el pensamiento económico dominante en los países industrialmente avanzados, se comprendiese plenamente la necesidad de que los menos avanzados se empeñaran en ver sus problemas con su propio criterio; temía que se nos tratara de guiar con pretéritas doctrinas y que teorías anacrónicas del comercio internacional y prejuicios anti-industrializadores sofocaran toda tentativa de abrir nuevos horizontes. Nada de eso ha ocurrido. Nada ha sido más reconfortante para nosotros que comprobar que quienes dirigen la Secretaría de las Naciones Unidas - y ésta es también una tradición firmemente establecida - nos han estimulado en todo momento a mantenernos firmemente en esa actitud de independencia intelectual sin la cual los trabajos de la Secretaría no hubieran podido contribuir, como lo han hecho, al esclarecimiento de los fenómenos del desarrollo económico latinoamericano y al encuentro de adecuadas soluciones. Mucho se ha escrito sobre ello en estos diez años y acaso fuera ésta la oportunidad de recoger, ordenar y dar condensada unidad a lo que de otro modo podría perderse en su actual dispersión. Si los señores delegados ven algún mérito en esta iniciativa, en sus manos está el disponer su realización.

En otro plano más elevado, en el de los gobiernos que constituyen esta Comisión como parte integrante de la Secretaría de las Naciones Unidas, también hemos tenido en todo momento la independencia que consagra nuestra carta fundamental. Ningún gobierno, ni grande ni pequeño, ha tratado de interferir en la objetividad de nuestras tareas, y ni siquiera se nos ha insinuado jamás la conveniencia de consulta previa alguna acerca

de la orientación de nuestros trabajos o de los resultados de nuestras investigaciones. En días pasados me fue dado escuchar con gran satisfacción cómo el señor Embajador Randall ratificaba este principio, sin cuya constante vigencia habríamos caído irremisiblemente en aquella prosa anodina en que la dilución de las ideas termina por transformarlas en insustanciales devaneos.

III

Dije hace algunos momentos que nuestra atención, más que de estos diez años pasados, estaba pendiente de los problemas que tenemos por delante. De nuevo América Latina demuestra su alto grado de vulnerabilidad exterior. El receso económico de los Estados Unidos se manifiesta como siempre en esta parte del mundo. Según cálculos provisionales, la relación de precios del intercambio en el cuarto trimestre de 1957 habría empeorado en 6 por ciento con respecto a un año antes. El descenso se hace sentir principalmente en los metales no ferrosos, el café y el trigo. Las reservas monetarias del conjunto de países han disminuído en unos 435 millones de dólares - es decir, en la quinta parte de su monto - excepto en Venezuela, en donde aumentaron en 411 millones. Estas y otras repercusiones no tardarán en reflejarse en la tasa de crecimiento del ingreso, muy debilitada ya en los últimos años.

Estos hechos son de periódica ocurrencia y cada vez nos encontramos sin preparación adecuada para afrontarlos vigorosamente. No hay una política anticíclica definida en nuestros países. Y en el campo internacional, si bien se ha avanzado mucho en el análisis de los movimientos internacionales de precios, nos encontramos nuevamente frente a una emergencia sin los medios conducentes a actuar con eficacia. Por lo demás, éste sería el momento oportuno para acrecentar prontamente el volumen de préstamos con el doble propósito de aliviar el receso en los países ya desarrollados y a la vez aminorar el duro impacto de este fenómeno en los que pugnan por acelerar su propio desarrollo.

IV

En todos estos acontecimientos hay un hecho que es francamente auspicioso para América Latina. En el receso anterior la economía de la Europa occidental pudo en cierto modo aislarse de lo que estaba ocurriendo en los Estados Unidos. Parecería que lo mismo está pasando ahora, y no es esto un accidente. Es el resultado de una política que ahora adquiere expresión definitiva con el mercado común. Los países de la Europa occidental parecen resueltos a seguir comerciando activamente entre ellos y a mantener la fluidez de su sistema multilateral de pagos cualesquiera que sean las vicisitudes exteriores.

Hay en esto una adaptación tardía aunque efficacísima a las transformaciones ocurridas en la economía mundial por el desplazamiento de su centro dinámico principal en el régimen de libre iniciativa. En su pleno apogeo, el centro británico llegó a dedicar hasta el 35 por ciento de su ingreso a adquirir importaciones en el resto del mundo. Al tomar los Estados Unidos estas funciones solamente el 5 por ciento de su ingreso se traducía en importaciones y esa cifra ha descendido después y oscila ahora entre 2 y 3 por ciento.

Este cambio es fundamentalísimo. Cuando el centro dinámico principal tiene un alto coeficiente de importaciones crea condiciones favorables para que los otros centros dinámicos y los países periféricos lo tengan también y el comercio mundial es entonces muy activo. Pero cuando el centro comprime su coeficiente de importaciones, todos los demás países se ven también forzados a hacerlo, y no solamente con el centro dinámico sino lo que acaso más grave, a hacerlo entre sí mismos.

Este fue el espectáculo europeo después de la primera guerra y muy especialmente después de la gran depresión mundial de los años treinta. Los países europeos tenían antes un intercambio intenso y provechoso entre sí. En realidad en la Europa anterior a la primera guerra había una integración económica espontánea que desapareció posteriormente. Y no sólo se comprimieron en cada país europeo las importaciones en dólares, sino las provenientes de los otros países del mismo continente y las del resto del mundo. El bilateralismo no fue la expresión de una teoría: fue la tentativa inorgánica de sustraer ciertas relaciones /comerciales de

comerciales de esa infortunada contracción. El bilateralismo ha desaparecido finalmente en la Europa occidental, pero no para volver al régimen de antes sino hacia un régimen nuevo que se adapte a las nuevas modalidades de la economía mundial. Se restablece con ello la integración económica europea - aunque sólo sea de parte de Europa desgraciadamente -, se la lleva a fórmulas mucho más completas y eficaces que antes y, lo que es sumamente significativo, hasta donde es posible se pone a cubierto a la economía europea de las alternativas del centro dinámico principal.

V

En América Latina las consecuencias de esas transformaciones de la economía mundial fueron igualmente graves aunque de otro orden. Hago un breve paréntesis para subrayar un aspecto que a pesar de ser obvio podría interpretarse erróneamente. Y advierto que no aventuro apreciaciones críticas que no cabrían aquí, sino que me limito a señalar un hecho. El contraste entre los dos grandes centros dinámicos, el de hoy y el de ayer, se debe en gran parte a razones ineluctables: pequeño territorio con muy limitados recursos naturales que llevan al centro británico a abrirse al resto del mundo, y enormes y variadísimos recursos que llevan a los Estados Unidos a replegarse sobre sí mismo reduciendo sus adquisiciones en el exterior a una ínfima proporción de su ingreso global. Así son los hechos y así son los resultados. En América Latina fueron de otra índole. Jamás hubo integración económica entre sus países. Cuando en el siglo XIX se incorporaron de lleno a la economía mundial sus economías no estaban integradas con la de los grandes centros, sino articuladas con ellos en consabidas formas de intercambio internacional de productos primarios por productos manufacturados. Cada país convergía separadamente hacia la economía de los centros, con muy débiles relaciones de los países latinoamericanos entre sí, salvo en algunos casos excepcionales. Y esas débiles relaciones no lograron escapar a la consecuencia del colapso de los treinta y para salvarlas hubo también que acudir a formas crudas de bilateralismo.

Pero lo que tiene mayor significación no es esto que considero un simple episodio, sino la persistencia de ese molde anacrónico que tanto

/sofoca el

sofoca el comercio entre los países latinoamericanos. En otros tiempos, cuando estos países exportaban sus productos primarios para adquirir manufacturas, era explicable que no se preocuparan de su comercio recíproco. Pero ahora que ya han probado su aptitud para hacer manufacturas y que los más avanzados entre ellos se ven llevados por su propio desarrollo hacia formas progresivas y complejas de industrialización, no tiene sentido que sigan manteniendo aquellos moldes de comercio y que la industrialización se esté realizando en veinte compartimentos estancos.

No se trata pues de imitar a la Europa occidental. Mientras allí el mercado común intenta restablecer una integración que ya existía dándole plena amplitud, aquí se ensaya crear un régimen que permita derivar el máximo de ventajas de la industrialización para elevar rápidamente el nivel de vida de las poblaciones latinoamericanas. En última instancia el mercado común deberá ser un formidable instrumento de desarrollo económico.

Pero sí es muy significativa la lección europea aprendida después de muchos años de indiferencia al estupendo resultado del mercado común de los Estados Unidos. Como es también muy significativa - y lo habrá sido seguramente para la Europa occidental - la de aquel otro mercado común de la Unión Soviética, y como llegarán a serlo asimismo las experiencias de la República Popular de China, con sus 600 millones de habitantes, y de la India, con sus 400 millones, vastos conglomerados humanos febrilmente entregados al proceso industrializador, complemento ineludible de la tecnificación de su agricultura.

No nos disimulemos la trascendencia de esta verdad. América Latina es la única región del mundo de muy dilatada población y amplísimos recursos que pretende industrializarse segregando artificialmente la producción en veinte compartimentos estancos como si fuera posible aprovechar toda la potencialidad, la enorme potencialidad de la técnica productiva moderna, dentro de esos moldes anacrónicos del comercio internacional.

VI

Nos hemos vuelto a hacer estas reflexiones en febrero pasado con motivo de la primera reunión del Grupo de Trabajo convocado por la Secretaría Ejecutiva por mandato de la Comisión, a fin de sugerir a los gobiernos que la constituyen las fórmulas más adecuadas para la implantación del mercado regional. Ha sido un espectáculo reconfortante e inspirador. Siete personalidades provenientes de muy distintas latitudes de América Latina y con muy variada experiencia supieron ponerse prontamente de acuerdo sobre puntos fundamentales. Al invitarlos, sólo conocía la Secretaría la forma de pensar de uno de ellos, la del eminente economista brasileño Dr. Garrido Torres, quien conjuntamente con otros economistas había colaborado antes con nosotros aportando el primer documento en que se expone orgánicamente la idea del mercado regional. Pero elegimos a los otros ignorando su pensamiento, y no por imprevisión, sino deliberadamente, porque queríamos lograr una auténtica confrontación de opiniones. Pues bien, bajo la esclarecida presidencia de un estadista de proyecciones continentales como el Dr. Galo Plaza, fue unánime la convicción de todos los miembros del Grupo acerca de la imperiosa necesidad del mercado regional. Ahí están las doce bases por ellos presentadas y con tanta claridad que sería redundante cualquier glosa que yo me propusiera hacer.

Esta reunión ha sido preliminar. Con vistas a una segunda se ha solicitado a esta Secretaría una serie de estudios con objetivos bien concretos. Puedo afirmar que los realizaremos dentro de nuestros propios reajustes, cambiando el acento puesto sobre algunos otros renglones de nuestro programa de trabajo si así lo juzga pertinente este Comité Plenario al cual se ha sometido ese programa. Quisiéramos también lograr la colaboración del Consejo Interamericano Económico y Social en aspectos importantes y aprovecharemos la presencia siempre grata para nosotros del Dr. Taylor, nuestro colega en el CIES, para interesarlo en ello. Tenemos en vista especialmente la aportación tan importante que esa organización está realizando en materia de unificación de estadísticas de comercio exterior y quisiéramos compartir responsabilidades con ella en el trabajo específico que el Grupo nos ha recomendado.

/El Grupo

El Grupo también nos ha solicitado examinar el problema del financiamiento de las industrias que pudieran tener un papel muy dinámico en el mercado regional y el de los créditos a la exportación dentro del mismo mercado. Este aspecto merece destacarse por su gran significación. El mercado regional dará grandes incentivos a la inversión extranjera y no podría discutirse la conveniencia de que paralelamente a ello se estimule vigorosamente la iniciativa de los empresarios de América Latina brindándoles toda la cooperación financiera que requieren. Esta Secretaría tiene presente que el Consejo Interamericano Económico y Social ha recibido en la reciente conferencia de Buenos Aires el encargo de estudiar fórmulas y medidas que permitan ampliar el financiamiento del desarrollo económico de América Latina y seguirá de cerca estos estudios para evitar la duplicación de tareas que ya se están realizando y sugerir acaso su ampliación si aquellos puntos específicos no han sido contemplados.

En todos los otros trabajos que se nos han solicitado por el Grupo, no es nuestro propósito entrar minuciosamente al estudio de casos particulares, sino ensayar la discusión ordenada de fórmulas alternativas, valiéndonos de casos ilustrativos. De lo contrario habría que absorber en ellos tiempo y recursos considerables, y dudo por lo demás que fuera esa la forma más eficaz de proceder. Creo que por donde vamos, estamos sobre la buena senda.

VII

La idea del mercado regional está despertando comprensible interés en los países industrialmente avanzados, que verían dilatarse el campo de sus inversiones con la óptima distribución de su esfuerzo en el ancho campo de la economía latinoamericana. Pero también ha levantado ciertos recelos, que son asimismo comprensibles. Uno de los designios principales de este empeño de integración es que los países latinoamericanos puedan fabricar con creciente eficacia una parte considerable de los bienes de capital que necesitan, así como una serie de productos intermedios de elaborada técnica. Es claro que la importación que hacen desde los países más avanzados de todos estos productos industriales va a disminuir en algunos casos o a desaparecer en otros. Pero lo mismo sucedería y está sucediendo sin el mercado regional, sólo que ahora las importaciones se sustituyen en forma relativamente costosa, por la estrechez de los mercados nacionales y la consiguiente falta de especialización, en tanto que con el mercado regional esas sustituciones se harían en forma mucho más económica y racional, a tal punto que sería dable esperar que los costos de producción llegaran progresivamente a nivelarse con los de los países industrialmente más avanzados.

No olvidemos sin embargo un fenómeno manifiesto. Desde el punto de vista del comercio exterior, esa sustitución de importaciones se hace en última instancia para dar lugar a la expansión de nuevas importaciones. El desarrollo económico implica una transformación continua en la composición de las importaciones. América Latina no seguirá comprando en los países avanzados los mismos artículos que ahora, pero comprará tanto como pueda en función de las exportaciones de sus productos que aquellos países absorban y de las inversiones de capital extranjero que realicen aquí.

Más aún, el mercado regional latinoamericano podrá abrir nuevas posibilidades de intercambio provechoso con esos países. Según decía antes, la especialización de la producción industrial latinoamericana aparejará menores costos, y con ello los países de América Latina podrán entrar en la exportación de ciertas líneas de producción industrial siempre que este desenvolvimiento no se estorbe con medidas proteccionistas. Y en la medida en que ello ocurra, tanto más aumentarán en los países latinoamericanos las importaciones procedentes de los grandes centros industriales.

/En efecto,

En efecto, veamos un caso concreto: América Latina no puede exportar manufacturas por su baja productividad, que se debe en parte a la estrechez de mercados. Si pudiera conseguir mercados más amplios, su productividad iría aumentando y podría acercarse el día en que los productos industriales latinoamericanos pudieran competir en el mercado mundial. El mercado regional sería un instrumento que permitiría aumentar las exportaciones industriales latinoamericanas y al hacerlo tendría mayores recursos para importar de los grandes centros en la forma que acabo de señalar. Creo que América Latina tiene ahora la gran oportunidad de comenzar a exportar artículos no sólo de industrias livianas sino también pesadas. Europa se ve obligada a importar el mineral de hierro que necesita para sus industrias siderúrgicas y tendrá que seguir importando en proporciones crecientes por el agotamiento de sus recursos. Parte de sus suministros provienen de América Latina y surge entonces el dilema ¿América Latina seguirá exportando mineral de hierro o enviará una producción elaborada? Es éste el momento de pensar seriamente en ponerse en combinación con la industria europea para desarrollar este nuevo tipo de intercambio, y poder exportar productos con cierta elaboración. Esto no provocaría un fenómeno de capacidad ociosa en Europa sino el desplazamiento de ciertas inversiones hacia América Latina para proveer lingotes a Europa ensanchando las dimensiones de la industria siderúrgica latinoamericana.

En realidad, la progresiva penetración de la técnica productiva moderna en los países periféricos de la economía mundial, irá acercando a estos países, por primera vez desde la revolución industrial, a unas condiciones de paridad competitiva, y el comercio tenderá a hacerse cada vez más entre iguales, al menos en importantes categorías de productos, en contraste con aquellas fórmulas de intercambio entre partes desiguales, que limitaban el comercio a cambiar manufacturas por productos primarios, fórmulas que, consideradas en tiempos aún no lejanos como la expresión del orden espontáneo del mundo económico, y consagradas precisamente por aquellos razonamientos teóricos a que aludo al comienzo de mi exposición, habrán resultado simples episodios - muy importantes por cierto - de este proceso vasto e ingente de propagación de la técnica productiva moderna librado ahora a la competencia espectacular de dos sistemas.

VIII

En este empeño mío de dar dilatada perspectiva histórica al problema del mercado regional latinoamericano, tendría tal vez que acusarme de haberme salido del marco estricto del temario, haciendo uso de la libertad que con mucha benevolencia me han concedido los señores delegados desde las primeras sesiones de esta Comisión. Agradezco nuevamente esta actitud que es sin duda manifestación del espíritu de cooperación constante y elevado que los gobiernos han tenido para esta Secretaría Ejecutiva. En ocasión del décimo aniversario de la Comisión, es para mí muy grato deber expresar a los señores delegados mi reconocimiento por todo ello, y, después de haber señalado particularmente al país que con tanta generosidad nos hospeda, quisiera también destacar en forma especial estos sentimientos de gratitud a México, que acogió gentilmente a nuestra subsede, y al Brasil, que ahora nos invita a mantener permanentemente nuestro curso de capacitación en materia de desarrollo económico, y un grupo de estudios que trabajaría - como ya lo hicimos circunstancialmente con todo éxito - con los economistas del Banco de Desarrollo Económico.

A propósito de la subsede de México, debo señalar que el privilegio que hemos tenido de contar con Victor Urquidi al frente de aquella oficina va a terminarse próximamente. Es una pérdida muy sensible por la extraordinaria capacidad de nuestro colega. Aunque sea un poco prematuro, quiero rendirle en esta ocasión el homenaje que merece su admirable labor en el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano. Sin la inteligencia, la tenacidad y el entusiasmo que nuestro economista ha puesto en su trabajo constantemente, creemos que ese programa no habría podido alcanzar el grado de madurez que los gobiernos centroamericanos han sabido imprimirle.

Y ya que hablo de pérdidas sensibles para el trabajo de la Secretaría, no puedo dejar de recordar que acaba de abandonarnos el talentoso José Antonio Mayobre, que hasta hace poco fuera jefe de nuestra División de Desarrollo Económico, para reintegrarse a la patria venezolana y servirla con pasión. Al igual que Urquidi, José Antonio Mayobre se entregó sin regateo al servicio de los propósitos de las Naciones Unidas en el campo

/económico y

económico y puso el mayor entusiasmo en todos los estudios y trabajos que le encomendó esta Secretaría.

Entre los otros economistas que nos han dejado o están próximos a dejarnos, y cuya colaboración es lamentable perder, quiero destacar a Alejandro Ganz, que ha trabajado seis años en la CEPAL con clara inteligencia y tesón admirable en los problemas de crecimiento económico y en particular en la técnica de análisis y proyecciones que nos ha ayudado positivamente a desarrollar.

Lamento mucho todas estas ausencias, pero no se vea en ello un motivo de desaliento. Es cierto que en la Comisión hemos tenido dificultades para encontrar un buen personal. Desde hace tiempo posiciones importantes de nuestra Secretaría están vacantes, quizá por la excesiva exigencia que tenemos en preferir esperar el encuentro de personal de primer orden a disminuir el nivel de capacidad y eficacia. Menciono este punto porque tal vez más de una demora, imperfección o defecto de nuestros trabajos pueda deberse - aparte otras razones - a este serio problema de personal, que nos ha orillado a unos pocos a cargar con responsabilidades que, a no ser por nuestro gran entusiasmo, calificaría de excesivas. Creo procedente hacer estas observaciones en estos momentos en que el Comité Plenario va a considerar el programa de trabajo, que es muy nutrido y crea las nuevas exigencias que determinan las peticiones hechas a la Secretaría en relación con el mercado regional. Desde el punto de vista de la Secretaría, sería conveniente que en lo posible no se solicitaran nuevas tareas, no porque no queramos emprenderlas, sino porque nuestros recursos están ya por completo absorbidos en el programa actual. Con todo, tengan los señores delegados la seguridad de que las decisiones que tomen y las tareas que nos encomiendan serán cumplidas con todo entusiasmo y devoción por la Secretaría.