

E/3246/Rev.2  
E/CN.12/530/Rev.2



NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA**  
**INFORME ANUAL**

(9 DE ABRIL DE 1958 — 23 DE MAYO DE 1959)

**CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES: 28.º PERÍODO DE SESIONES**

**SUPLEMENTO N.º 4**

**NUEVA YORK**



# INDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN .....	1	1
PARTE I. — ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DESDE EL SEXTO PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ PLENARIO	2-112	1
A. <i>Actividades de los órganos auxiliares</i> .....	5- 26	1
Comité de Comercio .....	6- 19	2
Grupo de Trabajo de Bancos Centrales .....	7- 9	2
Grupo de Trabajo del Mercado Regional .....	10- 14	2
Reuniones de consulta sobre política comercial .....	15- 19	3
Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano .....	20- 26	3
Subcomité de Coordinación Estadística .....	23	4
Subcomité de Comercio Centroamericano .....	24	4
Subcomité de Transporte .....	25	4
Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento .....	26	4
B. <i>Otras actividades</i> .....	27- 98	4
División de análisis económicos .....	28- 52	5
Estudio económico anual .....	28- 50	5
Boletín Económico de América Latina .....	51- 52	8
División de desarrollo económico .....	53- 66	8
La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina .....	54- 55	8
Estudios del desarrollo económico de los países del Istmo Centroamericano y Panamá .....	56- 61	8
Programa CEPAL/AAT de capacitación en materia de desarrollo económico .....	62- 66	9
División de desarrollo industrial .....	67- 80	9
Desarrollo industrial del Perú .....	67- 69	9
Industria de automotores .....	70- 71	9
Inventario industrial .....	72- 73	10
Industria química .....	74	10
Material ferroviario .....	75	10
Grupo CEPAL/FAO/AAT asesor en papel y celulosa para América Latina .....	76- 80	10
Programa de energía y recursos hidráulicos .....	81- 85	10
Agricultura .....	86- 89	11
Programa Conjunto CEPAL/FAO .....	86- 89	11
Sección de transportes .....	90- 92	11
El transporte y el mercado regional .....	92	12
Aspectos sociales del desarrollo económico .....	93- 96	12
Asistencia técnica .....	97- 98	12
C. <i>Relaciones con los organismos especializados y otras organizaciones</i> .....	99-112	12
Organismos especializados .....	100-106	12
Organización de los Estados Americanos .....	107-108	13
Organizaciones intergubernamentales .....	109-112	13
PARTE II. — OCTAVO PERÍODO DE SESIONES DE LA COMISIÓN .....	113-219	14
A. <i>Asistencia y organización del trabajo</i> .....	113-122	14
Sesiones de apertura y clausura .....	113-116	14
Composición y asistencia .....	117-118	14
Credenciales .....	119	14
Organización del trabajo .....	120-122	14
Elección de la Mesa .....	120	14
Comités .....	121-122	14
B. <i>Temario</i> .....	123	14
C. <i>Resumen de los debates</i> .....	124-219	16
Introducción .....	124-130	16
El mercado común latinoamericano y los problemas de pagos .....	131-149	17
1. Mercado común .....	131-146	17
2. Problemas de pagos .....	147-149	19
Desarrollo económico y asistencia técnica .....	150-171	19
1. Problemas y políticas de desarrollo .....	150-158	19
2. Desarrollo económico e integración de América Central .....	159-165	20
3. Asistencia técnica para el desarrollo económico .....	166-169	20
4. Estadística .....	170-171	20

(Continúa en la antecubierta posterior)

## NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.



*Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en la primera sesión plenaria el 15 de mayo de 1959*

Del mismo modo, creo yo, podemos presenciar un reconocimiento cada vez mayor de los requisitos básicos para un sano desarrollo económico. Muchas de las ilusiones que pueden haber existido en otro tiempo van desapareciendo al parecer gradualmente y existe, por lo menos en teoría, un cierto acuerdo sobre la manera de hacer frente a algunos problemas como la inflación, los tipos de cambio, la política agraria y la estructura de precios. Resulta evidente que muchos obstáculos pueden hacer fracasar las medidas encaminadas a la consecución de los mencionados objetivos, pero cuando menos se puede decir que los problemas ya no son, como en otro tiempo, problemas de principios o de doctrina, sino primordialmente problemas de ejecución.

Cuando los países que ustedes representan reanuden su marcha hacia un rápido desarrollo económico, cabe esperar que algunos problemas parezcan de mayor magnitud que antes. Los ritmos rápidos de crecimiento y el proceso de la industrialización no pueden dejar de traer a primer plano, como lo han hecho en otros lugares, determinados asuntos como, por ejemplo, la distribución de la renta y, en términos más generales, las condiciones sociales en que se realiza el desarrollo. Menciono este factor de manera especial, porque esta Comisión habrá de examinar en el presente período de sesiones una propuesta para modificar sus atribuciones a fin de reconocer oficialmente, en la definición del mandato de la Comisión, la importancia de los factores sociales. El hecho de que se examine esta cuestión en esta oportunidad acaso se deba a motivos accidentales, pero la historia reciente indica que semejante debate es muy oportuno. Evidentemente, la cuestión de decidir qué equilibrio debe establecerse entre las necesidades a menudo contradictorias de la justicia social y de la rápida formación de capitales, es una cuestión que cada gobierno debe decidir por sí mismo. Sin embargo, mucho puede ganarse mediante un estudio comparativo y la mutua comunicación de la experiencia lograda, para lo cual puede recurrirse a los servicios de la Comisión aquí reunida.

Es esta Comisión un instrumento esencial para la acción de las Naciones Unidas en América Latina y tiene una vocación natural a interesarse en todos los aspectos diversos y mutuamente relacionados del desarrollo económico. Sin embargo, con su labor no se agota la aportación total de las Naciones Unidas en este continente. Permítaseme que me refiera en este punto al éxito creciente de nuestro programa de asistencia técnica, que ustedes conocen perfectamente. Constantemente se trata de mejorar su realización y me es grato que me acompañen hoy aquí el señor Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, y el señor Roberto Heurtematte, nuevo Comisionado de Asistencia Técnica, que es un distinguido ciudadano de este país. Su estrecha asociación en un Departamento unificado simboliza nuestra determinación de concentrar nuestros recursos y energías más que nunca en torno a los problemas concretos que afectan directamente a los países en vías de desarrollo.

También quiero mencionar al nuevo Fondo Especial, aunque en estos momentos todavía pueda parecerles a ustedes más una promesa que una realidad pero puedo asegurarles que, bajo la dirección del señor Paul Hoffman, se procede rápidamente a adoptar medidas para lograr que este instrumento potencialmente de suma utilidad haga sentir su efecto en plazo muy próximo en diversos proyectos de elevada prioridad, ampliando e intensificando aquellas esferas de nuestro trabajo que no es posible abarcar adecuadamente dentro de los programas existentes.

Señor Presidente, el cúmulo de información y conocimientos recogidos durante los 10 años últimos nos ha permitido diagnosticar los principales males que aquejan a los países aquí representados, al tratar de realizar sus nuevas aspiraciones. Durante este período de sesiones consagraremos nuestra atención una vez más a resolver esos problemas a fin de cumplir uno de los principales deberes que nos impone la Carta de las Naciones Unidas. Nos damos perfecta cuenta de lo que, en esta época nuclear, significaría la falta de cooperación; ojalá sirva esto para estimular nuevos esfuerzos constructivos en todas partes del mundo. Seguro estoy de que ese espíritu constructivo y cooperador estará presente en estas deliberaciones.

Señor Presidente, una vez más quisiera agradecer a usted y al pueblo de Panamá su amable hospitalidad y expresar a todos los aquí presentes mis mejores deseos de que esta reunión de Panamá sea fructífera.

Deseo recoger con profundo reconocimiento las palabras llenas de benevolencia que el señor Presidente de la República se ha dignado decir ayer acerca de las tareas de la CEPAL. El señor Presidente ha sugerido además que celebremos una mesa redonda para discutir el informe que la CEPAL ha hecho sobre la economía de Panamá. Aceptamos muy complacidos esta invitación que encierra gran significación para nosotros porque de la crítica pública de ese informe que hemos llevado a cabo con la colaboración de economistas panameños podrán desprenderse conclusiones que nos conduzcan a rectificar o ratificar los juicios que en él se hacen sobre el desarrollo de este país. También es grande mi reconocimiento por las palabras que el Sr. José Antonio Mayobre, Ministro de Hacienda de Venezuela, ha dedicado a la CEPAL y que dejan en nosotros un eco vibrante y perdurable. Asimismo, señor Presidente, es un deber muy grato para mí expresar a usted nuestro agradecimiento por el juicio que le merecen las tareas de la CEPAL, y que es muy alentador para esta secretaría no sólo por el significado que encierra el que venga de su alta investidura, sino porque lo emite alguien que se ha destacado en su generación con tan relevantes méritos. Estoy siempre atento a las opiniones y los puntos de vista de esa generación, como lo estoy también a los de las generaciones que la siguen. Acaso el mérito más importante que tengo para estar al frente de la CEPAL reside en no haber perdido todavía la aptitud para oír esos juicios, para escuchar las sugerencias de esas generaciones nuevas, para dialogar con ellas y para tener en su pensamiento la mejor fuente de inspiración.

Precisamente hace dos días discutía y cambiaba ideas con mis colaboradores acerca del contenido que habría de dar a esta exposición, y todos coincidimos en señalar un hecho de la mayor importancia para América Latina: la ilusión que pudo haberse tenido en los 10 años posteriores a la segunda guerra mundial de que la economía latinoamericana estaba adquiriendo un gran impulso de crecimiento desgraciadamente se ha desvanecido por completo. En efecto, la alta tasa de crecimiento del producto por habitante de 2,7% anual registrada en esos años se ha debilitado notoriamente y han desaparecido los extraordinarios factores que la provocaron. La baja de los precios de productos primarios es sin duda alguna el más importante de esos factores. Baste señalar que tan sólo en 1958, en comparación con el año anterior, las exportaciones de América Latina significaron 700.000.000 de dólares menos, principalmente por esa baja de precios.

Frente a estos hechos, y frente al fenómeno cada vez más complejo del crecimiento latinoamericano, se ha iniciado una manifiesta transformación de la política de cooperación internacional. Acaba de realizarse la vieja aspiración latinoamericana que recordaba hace un momento el señor Ministro de Hacienda de tener una institución de fomento propia. El capital del Banco de Exportación e Importación ha tenido que ser aumentado y lo propio ha ocurrido con el capital del Banco de Reconstrucción y Fomento. Por su parte, el Fondo Monetario también ha visto crecer sus recursos. Todo ello constituye un signo auspicioso, pero sería un grave error creer que van a resolverse los problemas fundamentales de América Latina únicamente con una mayor afluencia de capital internacional. Esos problemas sólo encontrarán solución si se reconoce un hecho fundamental: América Latina, por grande que sea la ayuda exterior, por fuerte que sea el ritmo de sus exportaciones — y no podrá serlo en alto grado — no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa que tuvo en los 10 años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo. La producción de maquinaria y equipo en América Latina, estimada a precios de 1958, apenas llega a unos 240.000.000 de dólares.

Sobre la base de una hipótesis favorable en cuanto a los recursos exteriores, se ha calculado por la CEPAL que hacia 1975 será necesario llevar el nivel de producción de esas industrias en América Latina a cerca de 6.500 millones de dólares. Se ha llegado a esta conclusión en un informe que ha sido distribuido a los señores delegados y cuya lectura me permito recomendar especialmente,

porque abre con toda claridad la perspectiva del mercado común latinoamericano. Ese informe, titulado « La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina », es obra de un eminente economista chileno, el doctor Jorge Ahumada, y de sus colaboradores.

Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere, para entrar en estas industrias dinámicas tan complejas, comenzando por el hierro y el acero, cuyo consumo es ahora de 6.600.000 toneladas y que debiera ser, hacia 1975, de cerca de 38.000.000 de toneladas, América Latina necesita el mercado común.

No es, por cierto, ni será fácil la tarea de crear ese mercado. En las sesiones del Comité de Comercio hemos percibido en estos días que si bien había un común denominador en favor de esta iniciativa, todavía se estaba muy lejos de haber alcanzado unidad de opiniones acerca de la forma en que debiera realizarse. No nos extraña ni sorprende este hecho. Una iniciativa de esta envergadura no puede cuajar en poco tiempo. Antes de que la idea pueda llegar a concretarse prácticamente se necesita un paciente trabajo de dilucidación y de persuasión pública, pero es posible que en ese trabajo podamos lograr frutos antes de lo que pudiera creerse.

En el seno del Comité ha surgido la duda de si el mercado común, tal y como se ha proyectado por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional en México, podría reunir las características que configuran una zona de libre comercio, cumpliendo así los requisitos que exige el GATT para su formación. El Grupo de Trabajo no estudió a fondo, porque tenía otro cometido, el problema jurídico del mercado común; pero sí lo hizo el grupo de consultores que poco tiempo después se reunió en Santiago de Chile y elaboró una fórmula eficaz y armoniosa, que ha sido considerada muy favorablemente por el representante del GATT. Estoy persuadido de que esta fórmula, aunque ha sido concebida para los países del Sur, nos da la clave jurídica de un proyecto de mercado común que abarque a toda América Latina, complementando en esa forma las recomendaciones hechas en la reunión de México. Creo que en el término de 10 años América Latina estaría en condiciones de liberar de derechos una parte sustancial de su intercambio, según lo prescriben las reglas del GATT para la formación de una zona de libre comercio. De acuerdo con el dictamen de los expertos de México, esa zona debiera irse transformando gradualmente en una unión aduanera.

Aparte de estas y otras dificultades que habrá que superar para llegar al mercado común, será necesario desvanecer la creencia cada vez más generalizada de que éste va a proporcionar una fórmula maravillosa que dispensará de acometer otros serios problemas de América Latina. Sería ése un profundo error, porque si bien el mercado común será una de las expresiones — y tan sólo una, aunque muy importante — de una vigorosa política de desarrollo económico, no resolverá todos los problemas que de tiempo atrás exigen y aguardan solución. La falta de extensión de la industria hacia el ámbito latinoamericano no es el único obstáculo que se opone a su crecimiento y mayor eficiencia, ya que se ha desarrollado frente a problemas orgánicos muy graves que le están impidiendo crecer en profundidad y amplitud dentro del propio mercado interno de cada uno de sus países.

Conuerdo — y me es grato decirlo — con las consideraciones que a este respecto se ha servido formular en una de las reuniones del Comité de Comercio un distinguido miembro de la delegación de Cuba. Una serie de medidas racionalmente articuladas en materia agrícola, aparte de resolver el problema cada vez más apremiante del abastecimiento, tendrían la virtud de contribuir a dar esa profundidad al mercado nacional de los productos industriales. Una agricultura precaria, con un bajo nivel de vida de los que en ella producen, no es el trasfondo adecuado para la actividad industrial latinoamericana. La elevación del nivel de vida de las masas agrícolas solamente podrá obtenerse mediante un proceso eficaz de tecnificación, una reforma agraria que resuelva el problema fundamental de la tenencia del suelo.

Otro obstáculo muy serio es la política autárquica que han seguido en materia agrícola buena parte de nuestros países. Muy lejos estoy de creer que este problema vaya a resolverse en forma súbita con la eliminación de derechos y restricciones. Sería una medida sumamente infortunada si la agricultura de ciertos países latinoamericanos pudiera verse perturbada por una competencia

exterior irresistible, procedente de otros países latinoamericanos. Subrayo que al criticar la política de autarquía, estimo que el problema que plantea no puede resolverse de esta forma. Por una serie de consideraciones que figuran en nuestro informe, no creo que sea sano ni económico adoptar medida alguna que signifique la contracción de la actividad agrícola existente y el desempleo de hombres y tierras en el campo. Pero sí creo, en cambio, que los países latinoamericanos se encuentran en esta materia ante un dilema de profunda importancia para el desarrollo económico: o continúan la política autárquica tratando de forzar hasta el extremo la producción agrícola dentro del ámbito de cada frontera nacional, o aprovechan el cuadro del mercado común y de la integración para dar a la importación de productos que otros países logran en condiciones más económicas una participación en el incremento de su consumo. De otro modo, esos países se verían forzados a incurrir en costos crecientes de su producción agrícola y en mayores precios para las masas consumidoras.

La tecnificación de la agricultura, por su parte, aparejaría — y de hecho ya los ha aparejado — otro tipo de problemas. Desde los primeros estudios de la CEPAL hemos sostenido que la industria tenía, entre otras, una importantísima función dinámica: la de ir absorbiendo precisamente toda esa gente que la tecnificación hacía innecesaria en la producción agrícola. Pero hay que considerar que la industria tiene que dar cabida además a la mano de obra que proviene de las otras fuentes de recursos humanos, y ante todo la que le es propia: el artesanado. Existe, pues, señor Presidente, un vastísimo problema de absorción productiva de las crecientes masas de población latinoamericana, en que encontramos más de un motivo de preocupación. En efecto, el crecimiento industrial de América Latina ha sido intenso, pero insuficiente para cumplir esa función dinámica en la forma que hubiera exigido el desarrollo económico. No creo que haya un país en América Latina que — dejando a un lado los casos de manifiesto desempleo — no tenga mano de obra deficientemente empleada, tanto en las actividades rurales como en las urbanas. El hecho está disimulado frecuentemente en las estadísticas de la distribución de la población activa por sectores económicos, que nos muestran un crecimiento impresionante de la que encuentra empleo en los servicios. Más de una vez se comenta que este hecho ofrece similitud con el fenómeno que está ocurriendo, y que ha ocurrido históricamente, en los grandes centros industriales. En éstos, la demanda de servicios calificados va creciendo constantemente a medida que aumenta el nivel de vida y la productividad. No cometamos el error de creer que el fenómeno citado es el mismo que se registra en las estadísticas latinoamericanas. Es cierto que en este caso también hay servicios calificados que van creciendo con el desarrollo económico, pero simultáneamente se ha formado una gran masa de ocupaciones de muy precaria productividad, de carácter precapitalista, que está constituyendo un peso muerto, una carga formidable, un obstáculo considerable al desarrollo económico de América Latina; masa de mal empleo, de empleo deficiente, que sólo podrá ir disminuyendo con lentitud si en la producción industrial hay un ritmo de aumento mucho mayor que en el pasado, ritmo que no podrá conseguirse dentro de la estrechez de los mercados nacionales. En relación con este aspecto, hay también un problema en cuanto a la calidad de la mano de obra. En América Latina no se está haciendo lo que el crecimiento económico exige en materia de calificación de la fuerza de trabajo en todas sus categorías, desde la alta técnica hasta el obrero calificado. Este es un hecho de extraordinaria importancia y que se ha analizado poco todavía, aunque se hayan realizado experimentos felices en la preparación de mano de obra, como en el caso del Brasil.

En la CEPAL hemos prestado la debida atención a este problema, especialmente en lo que concierne al desarrollo económico argentino. Hemos tratado de hacer una proyección de la necesidad de técnicos y de mano de obra calificada que tendrá la industria argentina si se cumplen ciertos designios y determinadas metas de crecimiento industrial. Puedo asegurar a los señores delegados que las conclusiones son impresionantes. La proporción de mano de obra y de técnicos que se ha estado formando es claramente insuficiente para responder a las exigencias de aquel crecimiento. Señalo este hecho porque es representativo de toda América Latina, aunque sus contornos ofrecen un contraste aún más agudo en algunos países. Se malogrará buena parte de la inversión productiva que pueda hacerse en los próximos años, si esa inversión

no cuenta con apoyo técnico para manejarla bien. Tan importante como el aumento del capital es la preparación técnica de la mano de obra en todas sus categorías, y espero que la CEPAL, en colaboración con otras instituciones internacionales, pueda ocuparse de explorar este problema en lo que le concierne, es decir, en sus aspectos económicos.

También nos preocupa, señor Presidente, el estudio o inventario de los recursos naturales. Por encargo de la Comisión en períodos de sesiones anteriores ya hemos abordado el análisis sistemático de los recursos hidráulicos latinoamericanos. Se ha hecho un estudio — casi diría que exhaustivo — del caso de Chile; se está terminando el estudio del Ecuador y se ha llevado a cabo, a pedido del Gobierno argentino, un estudio especial de los recursos hidráulicos de la Patagonia del Norte. Estos estudios fueron ejecutados por un grupo compuesto de expertos de la Administración de Asistencia Técnica y de una serie de instituciones internacionales interesadas en el problema de los recursos hidráulicos desde sus puntos de vista respectivos. El grupo está a disposición de los gobiernos para proseguir este tipo de estudios, a los cuales atribuye esta secretaría enorme importancia.

Bastaría señalar un hecho concreto para destacar la necesidad de proseguir este análisis. En 1954 sólo se conocían en América Latina recursos hidráulicos potenciales por 62.000.000 de kilovatios. Hoy, gracias a esos estudios y a otra serie de investigaciones llevadas a cabo por los gobiernos interesados con la cooperación de entidades extranjeras, se ha llegado en muchos casos a duplicar esa cifra. Pero el conocimiento y la medición de estos recursos distan mucho todavía de haber alcanzado la importancia que debiera atribuírseles en una previsora política de desarrollo hidráulico. Me parece muy afortunada la circunstancia de que el Fondo Especial de las Naciones Unidas pueda contribuir a este inventario sistemático y al de otros recursos básicos o fundamentales de América Latina. Por otro lado, es de celebrar que la Organización de los Estados Americanos esté prestando gran atención a este problema a través de sus organismos técnicos correspondientes.

Ultimamente hemos tenido en Santiago, en la secretaría de la CEPAL, una reunión oficiosa muy breve de geólogos de Asistencia Técnica con los cuales pudimos cambiar algunas opiniones acerca de lo que pudiera hacerse en materia de recursos minerales. Todos ellos concordaron en que si bien existía en América Latina un importante material informativo acerca de esos recursos, todavía no se conocían suficientemente, por lo que era necesario estudiarlos de manera sistemática.

Si de este campo pasamos al de los recursos forestales, comprobamos que las incógnitas son también muy grandes, a pesar de las investigaciones que se han hecho. Ello nos ha determinado a tomar con gran interés una iniciativa de la FAO que estará a consideración de la Comisión en este período de sesiones para hacer un estudio conjunto de estos recursos, agregando una estimación y proyección de la demanda probable en América Latina.

Mientras doy a este honorable Cuerpo estas informaciones pienso que acaso alguien pudiera preguntarse, frente a los problemas inmediatos que tiene la economía latinoamericana, por qué se pone el acento en la consideración de problemas de este tipo, en lugar de concentrar la atención en los de carácter inmediato. Vemos con frecuencia a nuestros gobiernos — llevados por el propósito muy comprensible de afrontar situaciones urgentes — desviar su atención de los problemas de largo alcance que se irán presentando a América Latina y cuya solución será indispensable para lograr una tasa adecuada de crecimiento económico. Estimo que la ayuda más útil que la CEPAL y las Naciones Unidas en general, así como otras instituciones internacionales, podrían prestar y están prestando a los gobiernos latinoamericanos, consiste precisamente en restablecer el equilibrio en la atención que requieren esos aspectos. Se trata de problemas estructurales cuya consideración exige el desarrollo de técnicas especiales, que la CEPAL se ha empeñado en explorar desde hace tiempo. En todas sus publicaciones de los últimos años ha insistido en la necesidad de ir elaborando una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico para resolver sistemática y científicamente los problemas de crecimiento. Más aún, ha insistido en la necesidad de la programación económica, de fijar en la política económica metas y objetivos claros, y de tratar de cuantificarlos, no por el mero

empeño de medir, sino para orientar la utilización eficaz y adecuada de los recursos de la colectividad.

Estas ideas, que han sido discutidas en todas las sesiones de la Comisión, han prendido con rapidez sorprendente. Los estatutos de la nueva organización financiera latinoamericana dan mucha importancia a la necesidad de la programación. Se ha despejado ya aquel malentendido que asociaba la programación del desarrollo con la intervención detallada del estado en el mecanismo de la economía y hay ahora un amplio campo para el ejercicio de esta tarea. Es indudable que buena parte de la responsabilidad de esta obra de persuasión nos corresponde, y lo digo no para recabar un mérito, sino para subrayar una responsabilidad. En efecto, numerosos gobiernos latinoamericanos vienen solicitando la asistencia de la CEPAL para afrontar sus problemas de programación. Nosotros lanzamos en su día la idea y ahora no estamos en condiciones de responder a esos pedidos. Para el funcionario que habla es ésta una situación crítica en que no podemos seguir sin el desprestigio de la idea misma de la programación y sin correr el riesgo de que esa idea se considere finalmente por los gobiernos como un juego abstracto de técnicas que no sirven en la realidad.

En estos días he podido comprobar con gran satisfacción que es posible solucionar eficazmente este problema de prestar ayuda sistemática a los gobiernos que lo soliciten. Los Subsecretarios de las Naciones Unidas Srs. de Seynes y Heurtematte, aquí presentes, se han interesado vivamente en la necesidad de ampliar las fuerzas de esta secretaría a fin de formar un grupo móvil de técnicos que, en conjunción con especialistas de otras disciplinas, quede a disposición de los gobiernos latinoamericanos para responder en cualquier momento a esos pedidos. Nuestros limitados recursos han circunscrito esta acción por ahora. En estos momentos sólo tenemos el grupo que ha llegado recientemente a Colombia a solicitud del propio Presidente de la República, quien desea la colaboración de expertos de nuestra Secretaría para organizar las tareas de programación económica en su país; cooperar con muy distinguidos economistas de Colombia en esa organización; analizar y discutir el material básico y apreciar los problemas inmediatos y mediatos del crecimiento económico nacional. Otro grupo se ha dirigido en estos días a Cuba para asesorar a su gobierno en tareas similares.

Si se pudiera extender este servicio, la CEPAL habría entrado de lleno en el campo concreto del desarrollo económico, dejando en segundo lugar sus estudios sistemáticos a fin de que los países mismos los hagan — y ése ha sido en cierto modo el caso de los informes sobre El Salvador y Panamá — con la ayuda de esta Secretaría. Para nosotros constituiría una incalculable fuente de experiencia poder ir penetrando cada vez más en la realidad viva de los países latinoamericanos, en la complejidad creciente de sus problemas de desarrollo económico, e ir formando así un caudal de experiencia recíproca entre los funcionarios internacionales y los nacionales, que permitiera avanzar en las técnicas de programación y prestar un servicio cada vez más activo y eficaz a los gobiernos latinoamericanos.

Pero no es sólo el problema de desarrollo a largo plazo el que nos está preocupando; en fin de cuentas casi todos los problemas fundamentales que se presentan hoy a la economía latinoamericana son de tipo estructural y obedecen a una larga imprevisión en la política económica o a la acción de factores fundamentales que estorban el desarrollo y que todavía no se han podido corregir. Esa imprevisión pudo haberse justificado en los primeros tiempos que siguieron a la gran depresión mundial, fenómeno que sorprendió no sólo a los países latinoamericanos, sino a todos los del mundo, bajo el peso de una ortodoxia que ha costado mucho tiempo y sacrificio sacudir. A la luz de la experiencia pasada sería inexcusable que no aprovecháramos hoy todo lo que se ha podido aprender para edificar sobre bases más sólidas y racionales la política de desarrollo económico. Así se evitará que se presenten nuevamente dificultades que los gobiernos no puedan resolver con facilidad, porque hay toda una carga de obstáculos estructurales que impide hacerlo. Sólo con gran sacrificio podrán los gobiernos acometer el problema de la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos.

No es éste un fenómeno que obedezca solamente a error político circunstancial, a una idea errada de la economía en cuanto con-

cierte a las importaciones, o a desequilibrios ocasionales de balance de pago. Es un fenómeno mucho más profundo. América Latina se ha hecho la ilusión de que con la industrialización llegará a ser cada vez menos vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Esa ilusión se va disipando, sobre todo en aquellos países en que, por haberse desarrollado la industrialización en compartimentos estancos, la política de sustitución ha llegado a reducir las importaciones del mundo exterior en tal forma que sólo están compuestas de productos esenciales para la actividad económica. De tal suerte, si en una de esas fluctuaciones acostumbradas de la exportación se reduce la capacidad para importar, toda la economía del país se trastorna, con riesgo de graves fenómenos de desempleo. La vieja vulnerabilidad, que se traducía en fluctuaciones de la demanda, ha cambiado de forma y tiende a manifestarse — sobre todo en los países latinoamericanos más desarrollados — de manera mucho más grave por el lado del abastecimiento de bienes esenciales.

Es tal la importancia que atribuye nuestra Secretaría a estos fenómenos, que me permito citar otro de los informes que hemos sometido a consideración de esta Asamblea. Me refiero al relativo al mercado común y el sistema multilateral de pagos, en que se hace un análisis del coeficiente de las importaciones de América Latina, o sea la relación entre el valor de la importación y el valor total del producto nacional de cada país. Según cálculos de la CEPAL, en caso de volver a registrarse una tasa anual de crecimiento de 2,7%, el coeficiente actual de 16% bajaría a 8% en 1975. Para que se tenga una idea clara de lo que esto significa basta con reflexionar que los países de Europa occidental tienen hoy, no obstante su gran industrialización, un coeficiente de 18,5%, y observar que América Latina habría reducido su coeficiente dentro de algunos años a una cifra muy inferior a aquélla. ¿Por qué tiene Europa occidental un coeficiente de 18,5%? No porque compré materias primas y productos básicos del resto del mundo, sino precisamente porque Europa, antes del mercado común, ya había desarrollado desde hace tiempo un comercio muy activo entre sus países. Así, en ese coeficiente el 9,5% corresponde al intercambio industrial y primario entre los propios países europeos, consecuencia de una especialización que el mercado común acelera. En América Latina, entre tanto, la industrialización se ha desarrollado en compartimentos estancos, por lo que las importaciones desde otros países latinoamericanos presentan una proporción insignificante en ese coeficiente de 16,5% que he mencionado. He ahí el contraste entre las dos situaciones y el peligro que significa para América Latina seguir extremando su política de sustitución en la forma en que lo ha hecho hasta ahora.

Hemos venido proclamando desde los primeros trabajos de la CEPAL que la política de sustitución es ineludible, y con la misma franqueza ponemos el acento ahora en que esa política debe salir de la zona nacional. Hay que combinar el esfuerzo latinoamericano para conseguir un comercio exterior más diversificado dentro de la propia América Latina y una eficiencia económica que le permita exportar su producción industrial al resto del mundo para salir así de la situación estrecha en que el intercambio primario la va colocando frente a los grandes centros industriales. En el fondo de muchas de las situaciones agudas de balance de pagos aparece este problema de orden estructural. No lo desconozcamos, no lo atribuyamos a factores circunstanciales de orden monetario y a consecuencias de la inflación. Es un fenómeno profundo, de tipo estructural, que requiere remedios también estructurales.

Dentro de ese mismo proceso de inflación que tanto nos preocupa, no todo es desequilibrio financiero ni presión por la apetencia de mayores salarios. En varios países de América Latina la hasta ahora intratable inflación se debe en el fondo a la insuficiencia dinámica de la agricultura, de una agricultura que no ha sido capaz todavía de suministrar alimentos a costos bajos y que en muchos

casos, al contrario, los ha ido vendiendo a precios crecientes a las masas trabajadoras. El afán de compensar en sus salarios el efecto de ese incremento persistente de los precios agrícolas ha sido muchas veces uno de los factores más serios de la inflación y también uno de los obstáculos más considerables para su contención, porque no se puede remediar de un momento a otro con la aplicación de una fórmula antiinflacionaria, sino únicamente haciendo desaparecer los factores básicos que han estado obstaculizando el desarrollo agrario.

Esto no quiere decir que hayamos de permanecer impasibles ante ese flagelo tremendo de la inflación. Hemos seguido con gran atención desde Santiago y México el esfuerzo laudable de algunos gobiernos latinoamericanos por combatir este fenómeno, esfuerzo que se ha combinado muchas veces con verdaderos actos de abnegación política. Hemos visto también con satisfacción que la ampliación de sus recursos permitiría al Fondo Monetario Internacional una acción más eficaz en apoyo de la política antiinflacionaria. Acaso puedan evitarse así, mediante una combinación de los esfuerzos interno y externo, ciertas consecuencias muy críticas de algunas medidas antiinflacionarias que han provocado en ciertos casos una contracción lamentable de la economía y una pérdida en su aptitud capitalizadora. Ello podría tener graves resultados, porque esa acción interna enérgica y llena de coraje no ha sido debidamente completada con una acción fiscal firme y con una colaboración oportuna de inversiones extranjeras que permitan a la economía interna resarcirse rápidamente de la consecuencia de una política de contracción. Ello es tanto más lamentable cuanto que esa política acentúa con frecuencia las gravísimas tensiones sociales que se manifiestan en América Latina. Vienen a ser patentes — más patentes que nunca — las profundas desigualdades de la distribución de ingresos, los contrastes manifiestos y crecientes entre grupos de altos ingresos que a su vida holgada de otros tiempos agregan todas las conquistas de la técnica moderna y todas las facilidades de la vida de los grandes centros, mientras el nivel de vida de las masas registra lento crecimiento. Hay tensiones muy serias que solamente podrán resolverse por una política social combinada íntimamente con la política de desarrollo económico en una orientación adecuada de la política fiscal, tanto en lo que concierne al impuesto como en lo que toca a la distribución social del gasto público. Esas tensiones no se debilitarán sino que se agudizarán si América Latina no acelera su tasa de crecimiento.

Acelerar esa tasa es una exigencia imperiosa, y no sólo en lo que se refiere a las masas populares. En efecto, hay otra manifestación de la tensión social que en ciertos países se está volviendo sumamente aguda. En cada generación de hombres jóvenes que se incorpora a la vida activa hay elementos dinámicos, mentes claras, aptitud para combinar la técnica con el comercio, la industria y las artes. Si el crecimiento de la economía no los absorbe con eficacia, o si el crecimiento se debilita o sobrevienen en él fenómenos de estancamiento, esos elementos se van acumulando en la vida social y surgen muy graves fenómenos de resentimiento y frustración, fenómenos cuya importancia es evidente por sí sola en varios países de América Latina. Los economistas no podemos ignorar esos fenómenos que tienen una profundidad muy grande al considerar los aspectos sociales y políticos del desarrollo económico. Porque en fin de cuentas, señores delegados, la validez dinámica de un sistema no está en el papel en que se explica ni en la abstracción teórica que nos lo presenta como un esquema, en que las fuerzas económicas cumplen espontáneamente objetivos económicos y sociales, sino en la comprobación de que el sistema puede alcanzar en la práctica conquistas mensurables y soluciones concretas para los graves problemas de crecimiento de la economía latinoamericana.