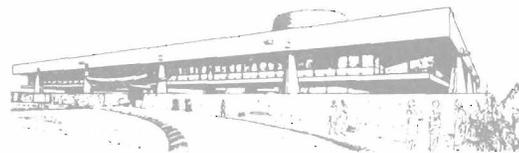


notas sobre la economía y el desarrollo de américa latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N° 24 Agosto 16 - 1969

PRIMERO, LA INTEGRACION INTERIOR, DESPUES LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Pero aquí nos encontramos también con otro argumento que suele esgrimirse con frecuencia en contra de la idea de integración. Integrémonos primero dentro de cada país - se dice - sólo una vez cumplido este objetivo, abórdese la integración económica latinoamericana.

Desde luego, la solución de este problema de la integración interior es de decisiva importancia para nuestros países. Cerca de 45 por ciento de la población en edad activa de la América Latina se encuentra trabajando con muy baja productividad y en precarias condiciones en las actividades primarias. A ello se agrega el fenómeno inquietante de la población marginal que, habiendo dejado la constelación económica y social de los campos se concentra en las ciudades sin haber podido ser absorbida con satisfactoria productividad en los sectores modernos de la economía, esto es, sin integrarse en la constelación económica y social de aquéllas. A esto hay que agregar la fuerza de trabajo que está crónicamente desocupada en proporciones que en algunos países son también muy serias, así como la población redundante incrustada en la administración pública y en otras actividades de la economía. Por cierto que estos fenómenos se presentan con mucho menos intensidad en la Argentina y en el Uruguay, pero existen sin duda y deben preocuparnos seriamente.

Por otro lado, se reconoce que la elevación del nivel de vida de las masas rurales sólo podrá conseguirse incorporando a la producción agrícola formas modernas de tecnología que acrecientan rápidamente la productividad por unidad de tierra y por hombre. Ello tenderá a acentuar la migración de gente de las actividades agrícolas. De todos modos, es indispensable afrontar este asunto y no se logrará resolverlo si no se acelera el ritmo de crecimiento económico de la América Latina. Este ritmo ha sido en término medio de aproximadamente 4.7 por ciento en lo que va de este decenio y no creo que la tasa inferior también, en término medio, a 7 por ciento, pueda evitar el agravamiento de esta inquietante situación. Conviene advertir que se trata de simples promedios. En el caso de la Argentina y el Uruguay, dado que la población crece con mucho menos intensidad que en el conjunto de América Latina, y que el fenómeno de la población redundante es mucho menos intensa que en los demás países, no cabe dudas que una tasa algo inferior de crecimiento podría cumplir este papel dinámico.

Ahora bien, para acelerar la tasa de desarrollo es indispensable elevar también la tasa de crecimiento de las exportaciones y esto no podrá conseguirse sin un vigoroso aliento a las exportaciones industriales. Aquí está pues el punto decisivo. Estoy persuadido que, aún en la hipótesis más favorable de tratamiento de las exportaciones industriales latinoamericanas en los países desarrollados, ello no resolvería completamente este problema. Me parece pues indispensable desenvolver las exportaciones a otros países latinoamericanos; y si no se quiere caer en aquel esquema pretérito de intercambio prevaleciente en el siglo XIX, el país que logre dar gran vuelo a sus exportaciones tendrá también que admitir importaciones de productos industriales provenientes de los países latinoamericanos. Para cumplir este objetivo es indispensable dar impulso a la marcha hacia el mercado común, principalmente a través de los acuerdos de complementación o integración industrial en las actividades sustitutivas de importación.

La conclusión es muy clara. Para llegar a la integración interior incorporando las grandes masas de población redundante y marginal a la vida económica moderna de nuestros países, es indispensable acelerar la tasa de desarrollo, y para acelerar la tasa de desarrollo es indispensable cumplir ciertas medidas de integración latinoamericana. En consecuencia, la marcha hacia la integración latinoamericana no solo no es incompatible con la integración interior de nuestros países, sino que es condición esencial para que este proceso se cumpla eficazmente.

La marcha hacia el mercado común latinoamericano

por RAUL PREBISCH

Segunda parte y final del artículo preparado por el Dr. Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, para el diario "La Nación" de Buenos Aires. La primera parte apareció en el número anterior de "Notas" (N°23).

MERCADO INTERNO Y

ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR

Este mismo argumento de la integración interior suele presentarse en otra forma. Así, a mi paso reciente por Brasil, cuando preguntara a algunos amigos por qué también allí se había enfriado la idea del mercado común, se me dijo que el Brasil tenía enormes posibilidades en su mercado interior, que podrían permitirle una gran expansión industrial sin necesidad de buscar la ampliación de ese mercado en los demás países latinoamericanos. Observé por mi parte que a fin de que ese mercado potencial se transformara en mercado real, sería indispensable acelerar su tasa de crecimiento dando fuerte impulso a sus exportaciones. En efecto, un día antes se me había expresado que una tasa de crecimiento entre 6 y 7 por ciento por año exigiría aumentar a una tasa equivalente las exportaciones. Sin embargo, no se espera que las exportaciones tradicionales crezcan a una tasa superior a 3 por ciento, de tal suerte que ese objetivo solamente podría cumplirse si las exportaciones industriales se desarrollaran con gran rapidez, lo cual no sería posible sin imprimir fuerte impulso a las exportaciones a

otros países latinoamericanos. Dicho de otro modo, aún con el enorme mercado potencial del Brasil, el intercambio industrial, con otros países latinoamericanos es de esencial importancia a fin de que ese gran país pueda vencer el fenómeno de estrangulamiento exterior que caracteriza en mayor o menor grado el desarrollo económico latinoamericano.

EFICIENCIA INDUSTRIAL Y COMPETENCIA EXTERIOR

El acento que he puesto en los acuerdos de complementación o integración industrial, sobre todo en el caso de las nuevas industrias sustitutivas de importaciones, no me hace perder de vista otro aspecto del problema de la industrialización de nuestros países. Por una serie de circunstancias harto sabidas la industrialización se ha desenvuelto al amparo de un proteccionismo exagerado que, si pudo justificarse en los primeros tiempos, ya no se justifica más. En esos tiempos iniciales, la protección fue un gran estímulo a la formación de nuevas industrias. Hoy es un factor que prolongado excesivamente desalienta la eficacia productiva, pues la industria se desenvuelve sin el poderoso acicate de la competencia exterior. No creo, desde luego, que sea posible pensar en esta etapa, salvo casos excepcionales, en la competencia de los grandes países industriales, pero sí en la competencia de otros países latinoamericanos.

Para conseguir este objetivo habría que emprender la rebaja gradual de los aranceles para los productos industriales provenientes de otros países hasta llegar a un nivel moderado que, agregado al costo del transporte, signifique una razonable protección. El plazo en que pudiera cumplirse esta política podría ser ciertamente holgado, 10, 12 ó 15 años, plazo suficiente para que las industrias vayan adaptándose sin sobresaltos a la nueva situación. No hay, a mi juicio, otra forma de inducir a los empresarios a mejorar su productividad, que con el desenvolvimiento de este género de competencia. Lo están reconociendo así los mismos países socialistas.

Esta política tendría que llevarse a la práctica en condiciones de reciprocidad. Sería en efecto lamentable que un país procediera aisladamente a rebajar sus aranceles para los otros países latinoamericanos y no recibir de ellos un tratamiento similar, pues se crearía un desequilibrio de serias consecuencias. Es en virtud de esta consideración que debiera aprovecharse el mecanismo del Tratado de Montevideo para concertar esta política, con lo cual se daría más impulso a la marcha hacia el mercado común.

Sin embargo, debo manifestar sin reticencias que, a mi juicio, para vencer el estrangulamiento exterior de nuestras economías, un instrumento ineludible, cualquiera sea la política industrial de los países, que debiera emplearse sin demoras, es el de los acuerdos de complementación o integración, principalmente, como antes dije, en las nuevas industrias sustitutivas de importaciones, sin que ello signifique que no puedan ni deban concertarse acuerdos similares en las industrias sustitutivas que ya se han establecido y que operan con costos sumamente elevados en desmedro de la economía de nuestros países.

A los fines de esta política sería necesario dar asistencia técnica y financiera adecuada a las industrias respectivas a fin de ponerlas en condición de afrontar este proceso competitivo. Sin embargo, no hay que exagerar este aspecto, como lo demuestra la experiencia de otros países. El desenvolvimiento gradual de la competencia dentro del mercado común europeo no ha originado ninguno de los trastornos que antes se temían; lo mismo podría decirse de la zona europea de libre comercio. Permítaseme relatar a este respecto lo que me ocurrió en Finlandia. Tuve el placer de visitar este país en los primeros tiempos de aquella zona, hace algo más de 10 años, como funcionario de la CEPAL, y volví allí, hace pocos meses, antes de dejar la Secretaría General de UNCTAD. En aquella época encontré gran preocupación acerca de los grandes trastornos que las importaciones provenientes de Suecia y Dinamarca, países mucho más avanzados industrialmente que Finlandia, tendrían sobre las industrias incipientes de este país. En mi visita reciente, me fue dado encontrar algunos de mis interlocutores de aquel entonces y preguntarles cuántas industrias habían sufrido o desaparecido a raíz de las rebajas arancelarias. Fue grande su sorpresa ante mi pregunta, pues ya habían superado aquellos viejos temores. No se había cerrado un sólo establecimiento industrial, pues la rebaja gradual de aranceles llevó a los industriales a mejorar su eficiencia; esto, no sólo les permitió resistir bien la competencia con los otros países miembros, sino también emprender nuevas exportaciones industriales hacia ellos.

Es importante subrayar esta última consideración. Para que nuestros países logren realizar crecientes exportaciones a los países desarrollados es indispensable que las industrias mejoren su eficiencia y productividad; y ello no se conseguirá, vuelvo a insistir, sin aquella política de reducción arancelaria. Mis amigos de la Secretaría de ALALC no creen que sea posible en estos momentos que los gobiernos miembros compromisos de rebaja automática o programada de aranceles hasta llegar a un nivel moderado. Respeto mucho esta opinión basada en un conocimiento concreto de los hechos de que yo no dispongo ahora, pero a pesar de ello pienso que no debiéramos dejar de lado la consideración de esta política por las razones que acabo de apuntar.

Acaso los países más desarrollados de la América Latina pudieran comenzar las rebajas aplicándolas a las importaciones provenientes de los países de menos desarrollo relativo y muy especialmente de aquellos países que no han podido extraer aún de la ALALC ventajas equivalentes a las que otros han logrado. Pero no basta la simple rebaja de aranceles. A fin de facilitar las importaciones se requiere una política activa dentro de la ALALC, esto es medidas de los países más desarrollados para estimular el establecimiento de industrias en los menos desarrollados a fin de que puedan aprovechar estas ventajas arancelarias. La cooperación de las instituciones de crédito internacional y, muy particularmente del Banco Interamericano, podría ser en todo esto de gran eficacia. No se olvide que Don Felipe Herrera, profundamente convencido como está de la necesidad de dar impulso a la marcha hacia el mercado común, suele llamar a esa institución el Banco de Integración.

notas sobre la economía y el desarrollo de américa latina

"Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina" es una publicación quinquenal de los Servicios Informativos de la CEPAL, destinada a informar sobre las actividades de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, y sobre los hechos más destacados en el desarrollo económico y social de la región. Estas notas tienen un carácter meramente informativo, y por lo mismo no constituyen necesariamente "Documentos Oficiales" de la Comisión.

En relación con los Estudios comentados en estas Notas, los interesados podrán hacerlo enviando Documentos de la CEPAL, C. También podrán obtener informaciones cuya dirección se indica en el

NACIONES UNIDAS,
Nueva York, N.Y.

LA INICIATIVA PRIVADA EXTRANJERA
Y EL FORTALECIMIENTO DE
LA EMPRESA LATINOAMERICANA

Estas consideraciones me llevan a considerar otros aspectos importantes de este vasto problema. En todos los países de la América Latina percibo ciertas aprensiones, que comparto plenamente, a saber que los acuerdos de complementación o integración industrial sean aprovechados principalmente por grandes empresas multinacionales de los países industriales y no por la empresa latinoamericana. Existe evidentemente este riesgo. Con o sin el mercado común, los países latinoamericanos están cada vez más expuestos a que la inversión privada extranjera adquiera un papel cada vez más importante en su propio desarrollo. Hemos visto en todas partes en la América Latina que industrias ya existentes en manos de nacionales han pasado al control extranjero. Esto me parece muy serio, pues el desarrollo tiene que ser auténtico y para esta autenticidad es indispensable fortalecer la situación de la empresa nacional. La inversión privada extranjera tiene que ayudarnos a corregir progresivamente la evidente inferioridad tecnológica de nuestros empresarios y no perpetuar esta inferioridad. No se tomen estas consideraciones como expresión de antagonismo hacia la iniciativa privada extranjera. Nada de ello. Considero que esta inversión representa un elemento poderoso de transmisión de tecnologías que, por el momento, no nos son accesibles, tecnologías que están en impresionante evolución. Pero la inversión privada extranjera no tiene generalmente este papel en industrias ya existentes en manos nacionales o en industrias en que la tecnología es fácilmente accesible. Por lo demás, hay otras maneras de absorber tecnologías y de crear algunas formas propias de tecnología en la América Latina, sin que ello disminuya el papel importante que en este sentido tiene la inversión privada extranjera.

En esta materia, los países latinoamericanos tienen que trazar una política clara. Ante todo, cada país debiera determinar con precisión en qué campos de la economía requiere la inversión privada extranjera y en qué otros campos no la desea. A mi juicio, estas inversiones son de gran importancia en el desenvolvimiento de las exportaciones industriales, pues nos falta, entre otras, la tecnología de aprovechamiento de los mercados exteriores. También son importantes en cuanto a la sustitución de importaciones de acuerdo con aquellos convenios de complementación o integración industrial. En otros términos, veo un papel muy importante de la inversión privada extranjera en contribuir a la eliminación del estrangulamiento exterior de nuestras economías.

¿Cómo conciliar este reconocimiento de la conveniencia de la iniciativa privada extranjera con la necesidad de fortalecer la empresa nacional de nuestros propios países? Aquí se plantea un problema de indudable significación. No hay razón alguna para pensar que tecnologías que hoy nos parecen difícilmente accesibles no puedan serlo con el andar del tiempo. En consecuencia, considero que debemos buscar fórmulas que faciliten esta asimilación rápida de la tecnología por nuestros países, sea por la vía privada o pública, según lo determinen los gobiernos.

Ello ha sido objeto de una serie de interesantísimos informes que el Presidente del CIAP, Dr. Carlos Sanz de Santamaría, solicitó a expertos latinoamericanos y extranjeros. He examinado estos informes, a pedido del propio Dr. Sanz de Santamaría, y comentado su contenido en un breve trabajo que acabo de presentarle en mi condición de Director General del Instituto de Planificación de las Naciones Unidas en Santiago de Chile, y que ha sido distribuido a los gobiernos miembros del Consejo Interamericano Económico y Social. Se discute allí las ventajas de las empresas mixtas entre latinoamericanos y extranjeros (joint ventures) y otra idea que me parece digna de atenta consideración.

Según esta idea, la empresa extranjera que quisiera actuar independientemente de estas combinaciones mixtas y en los campos en que se hubiera manifestado interés en recibirla, podría actuar así por un período convenido, que según se propone en esos informes, podría variar entre 7 y 20 años, durante el cual se iría capacitando al personal nacional. Transcurrido el período se traspasaría el control de la empresa a manos nacionales, de acuerdo con procedimientos claramente establecidos desde el inicio. El traspaso, según los casos, sería total o simplemente de la mayoría. En este último caso se trataría de empresas en que, por la misma tecnología en evolución o por consideraciones de mercado exterior, sería importante continuar teniendo colaboración extranjera.

Considero que el examen de ésta y otras formulas que persiguen el mismo propósito de asegurar el papel principalísimo de la empresa latinoamericana, tiene especial relevancia en lo que concierne a los acuerdos de complementación o integración industrial. En estos acuerdos la empresa multinacional latinoamericana sería una solución muy conveniente, podría actuar en combinación con la inversión privada extranjera en los casos en que fuera aconsejable y siempre que, después de un período de transición, el control de la empresa quede claramente en manos de latinoamericanos.

Tengo la impresión, por algunos sondeos que he realizado, que fórmulas de esta naturaleza podrían considerarse favorablemente. Ya se ha abierto camino el concepto de que la inversión privada extranjera en nuestros países no puede inspirarse en módulos sobre pasados, sino que tiene que responder a las exigencias económicas y sociales del desarrollo latinoamericano. En fin de cuentas es muy respetable la posición de países que no sólo quieren fortalecer a sus propios empresarios sino también tener en sus propias manos resortes fundamentales de su economía.

UNA CORPORACION
FINANCIERA
LATINOAMERICANA

El cumplimiento de estos objetivos requiere, a mi juicio, el establecimiento de una corporación financiera latinoamericana que preste apoyo financiero a la iniciativa de nuestros países, además de mecanismos adecuados de investigación y cooperación tecnológica. El Banco Interamericano no ha venido prestando valiosos servicios a la industrialización latinoamericana, pero por su Carta Orgánica solamente puede hacerlo en forma de préstamos. Sin embar

Informe que se anuncia o
lectores interesados en adquirir
su solicitud a la Sección de
Casilla 179-D, Santiago, Chile.
ases en cualquiera de las oficinas
seguida:

CEPAL, México: Hamburgo 63, México 6 D.F.
CEPAL, Bogotá: Carrera 10 N° 15-39 piso 11
Apartado Aéreo 17603
Bogotá, Colombia.
CEPAL, Caribe: Room 312, Salvatori Building
Frederick Street
Port of Spain
Trinidad y Tobago.

CEPAL, Río : Rua Cruz Lima 19 Apto. 602
Flamengo ZC-01
Rio de Janeiro, Brasil.

CEPAL, Montevideo: Hotel Victoria Plaza
Casilla de Correo 1207
Montevideo, Uruguay.

CEPAL, Washington: The Federal Bar Bldg. West
Room 450, 1819 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20006.

Sección de Publicaciones,



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios
Informativos de la CEPAL,
Casilla 179-D. Santiago, Chile

go, el apoyo a la iniciativa latinoamericana exige que, en muchos casos, en lugar de préstamos se adquiriera una parte del capital en acciones, cuando ello fuere necesario, a fin de complementar el capital latinoamericano. Esto sería muy importante para alentar la iniciativa latinoamericana en los acuerdos de complementación o integración. El capital accionario que adquiriese inicialmente la corporación podría transferirse en momento oportuno a manos latinoamericanas. La idea de esta corporación, posible como subsidiaria del mismo Banco Interamericano, ha surgido en la última Asamblea de Gobernadores de esta institución en Guatemala. Me parece muy oportuno que se la examine sin demoras. Digo así, no sólo por su importancia intrínseca sino como contraparte de otra proposición que se discute en Washington, a saber, la creación de una corporación financiera para promover principalmente la inversión privada de los Estados Unidos en la América Latina. Sin una corporación latinoamericana habría un manifiesto y peligroso desequilibrio.

EL TRATADO DE MONTEVIDEO Y LA LISTA COMUN

Si en el ámbito financiero y en el de la tecnología se imponen estas innovaciones, creo que hay que proceder muy cautelosamente en cuanto al Tratado de Montevideo. Dista mucho de ser perfecto. No es lo que quisieran haber visto quienes concibieron esta idea y se esforzaron en llevarla a la práctica. Pero permite dar impulso vigoroso al mercado común, acaso con algunos protocolos adicionales que completen el cuadro originario. No me inquieta en forma alguna que no se haya podido llegar a la lista común de artículos que se liberarían completamente de derechos según las estipulaciones del Tratado. La mayor parte de estos artículos son de carácter primario. Para algunos este acontecimiento significa una crisis muy seria de la ALALC; para mí no tiene significación importante. Como la CEPAL, entonces bajo mi dirección, tuvo algún papel en la negociación del Tratado, puedo decir ahora sin reticencias que la lista fue un artificio a que se recurrió para que esta iniciativa no tropezara con serios obstáculos en el seno del GATT, cuando en este organismo había muy pocos países en desarrollo. El propósito que se perseguía como dije antes, era simplemente crear una zona preferencial. Pero según las reglas vigentes del GATT, cada vez que los países latinoamericanos se acordaron preferencias, hubieran debido tener la

aprobación de ese organismo, caso por caso, lo cual, además de ser inadmisibles, hubiera malogrado el objetivo que se perseguía. Quedaba pues como única solución, o la de formar una unión aduanera, que era impracticable por requerir la uniformidad de la tarifa exterior, o la zona de libre comercio. Ahora bien, esta última fórmula necesitaba la elaboración de esta lista común al cabo de cierto número de años. La Secretaría de la CEPAL no vaciló en recomendar este camino. Lo hizo así en plena conciencia, pues consideraba que, una vez puesta en marcha la ALALC, no habría obstáculo exterior que pudiera detenerla. Además, ya era muy claro que cuando países importantes comprobaban que la aplicación de algunos principios del GATT no convenía a sus intereses encontraban siempre fórmulas adecuadas para desviarse de aquellos o interpretarlos a su modo. Teníamos pues la convicción de que, llegado el momento, los países latinoamericanos se encontrarían en una situación moral propicia para defender esta creación latinoamericana, aunque no se hubiera cumplido con la lista común.

Como dije últimamente en la reunión de CECLA a Don Gustavo Magariño, el diestro y competente Secretario Ejecutivo de ALALC: La lista común ha sido simplemente una llave para abrir las puertas del GATT. Guárdela ahora en el museo de la ALALC.

Al dictar estas líneas he querido contribuir con ellas a apartar algunos obstáculos que se oponen a la marcha hacia el mercado común. Creo que es indispensable el diálogo en éste y otros asuntos de tanta importancia para el desarrollo económico y social de nuestros países.

En cuanto a la ALALC no pretendo dar en este documento soluciones definitivas sino provocar una discusión que considero impostergable. Estoy dispuesto a participar en ella y hacerlo sin prejuicio alguno. Al retornar a la América Latina y tomar nuevamente la dirección del Instituto Latinoamericano de Planificación de las Naciones Unidas, lo hago con un gran sentido de autocritica. Ante el espectáculo de problemas que se han vuelto mucho más urgentes y complejos que hace 10 años, y de otros problemas nuevos, quiero tener una gran objetividad y volver a pensar en mis propias ideas, renovarlas, modificarlas y aún sustituirlas por otras, si en este diálogo llego al convencimiento de que así tiene que hacerse. Tal es pues el sentido de estos artículos.