

EXPOSICION DEL DR. RAUL PREBISCH, SUBSECRETARIO DE LAS NACIONES UNIDAS A CARGO DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, EN LA SESION PLENARIA DEL 27 DE OCTUBRE DE 1961 DE LA SEGUNDA CONFERENCIA INTERPARLAMENTARIA AMERICANA, CELEBRADA EN SANTIAGO DE CHILE

Señor Presidente:

Cuando en los días pasados tuve el placer de recibir la invitación de la Junta Directiva de esta Conferencia; por su digno intermedio, para hablar en esta sesión plenaria, no vacilé en aceptar, pues no se me presenta con frecuencia la oportunidad de dialogar con hombres políticos de América Latina tan eminentes como los que están congregados en esta sesión plenaria. Oportunidad tanto más significativa para mí cuanto que el de la integración económica es uno de los temas a que hemos consagrado en la CEPAL no sólo una buena parte de nuestras energías, sino una fuerte convicción.

Esa convicción se ha visto alentada por dos acontecimientos cuya importancia no cabría exagerar en esta sesión: Uno es la formación del Mercado Común Centroamericano y otro la creación de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, que abarca a cerca del 80 por ciento de la población y del ingreso de América Latina.

¿Por qué estamos haciendo esos esfuerzos? Porque es cada vez más evidente que la solución fundamental del problema económico y social de América Latina reside en la industrialización y la tecnificación de la agricultura, y esos propósitos fundamentales no pueden cumplirse sin la progresiva formación del Mercado Común Latinoamericano.

América Latina, señores delegados, no sabría escapar a esta ley histórica: la industrialización no puede llevarse a cabo en pequeños compartimientos estancos. La industrialización latinoamericana se está cumpliendo en condiciones socialmente onerosas, no está dando a la población la contribución que debería dar para la elevación de su nivel de vida, ni está cumpliendo su función dinámica de absorber con alta productividad la mano de obra que dejan sobrante en nuestras economías el crecimiento demográfico y la tecnificación de la agricultura y del artesanado.

Ello no significa que debamos menospreciar lo que se ha hecho en esta materia en América Latina. Acaso no haya habido en nuestros países una expresión más clara y terminante del valor de la industrialización latinoamericana que la que

se ha vertido en las páginas de nuestros informes. Hemos contribuido a que se comprendieran la razón científica de la industrialización y la necesidad de protección para la industria latinoamericana. Y aunque ahora vaya a señalar algunos aspectos críticos, deseo destacar esa posición constructiva que hemos tenido durante muchos años en esta materia.

Son bien conocidos los inconvenientes con que tropieza el proceso de industrialización en estos veinte compartimentos estancos e incomunicados en que se está industrializando América Latina. No existe una conveniente división del trabajo ni hay especialización en ellos. Y la improvisación que ha caracterizado nuestra política de industrialización se ha manifestado con frecuencia en un alto nivel de protección arancelaria o de restricciones que impiden a la industria avanzar en la forma en que debiera hacerlo, modernizando sus procedimientos y aumentando su productividad.

Hablamos con frecuencia de la necesidad de alentar a la iniciativa privada; reconocemos cada día el papel fundamental que esa iniciativa debe desempeñar en el desarrollo económico de América Latina; pero olvidamos que, en los cánones de la buena economía, la iniciativa privada y la competencia son dos aspectos inseparables del mismo problema. Es preciso confesar que el segundo aspecto no se cumple plenamente en nuestros países. La elevadísima protección aduanera y las restricciones que rodean a la industria generalmente son tan exageradas que han llevado con frecuencia a prácticas restrictivas monopolistas que no sólo son desfavorables al consumidor, por los altos precios que suponen, sino que estorban el sano proceso de la competencia, que es vital para el aumento de la productividad en el régimen en que vivimos.

No es pues de extrañar que, al lado de todo lo bueno que la industria ha dado a América Latina, haya constituido también un elemento de distribución regresiva del ingreso, y ese elemento se superpone a las consecuencias del régimen anacrónico de tenencia de la tierra que prevalece en buena parte de los países americanos. Tenencia de la tierra, inflación, excesivo proteccionismo y deficiente competencia industrial, junto con otros, son factores todos que explican que el ingreso de las masas populares en América Latina no se haya beneficiado con el mismo ritmo con que ha crecido la economía, aún en aquellos países que han tenido un ritmo satisfactorio de crecimiento económico.

Aquel proceso regresivo nos plantea uno de los puntos más importantes de la política económica, porque de nada vale un ritmo acelerado de desarrollo si este ritmo no va acompañado de una franca política de distribución del ingreso en favor de las masas populares.

Creo que la realización de la idea de la zona de libre comercio y su eventual articulación con el mercado común centroamericano nos va a permitir ir resolviendo el problema de la industrialización. Debemos acelerar decididamente el ritmo de ésta en América Latina y es indudable que en los próximos veinte años encontraremos muy grandes dificultades para hacerlo, dificultades que contrastan con las facilidades relativas del pasado. Los países más importantes, conforme avanzan en el proceso de industrialización, tendrán que acometer industrias de una gran complejidad técnica y que requieren un vastísimo mercado ampliamente superior al marco reducido del mercado nacional.

Por eso es indispensable - sin perjuicio de lo que diré después acerca de la agricultura - ir hacia la progresiva rebaja y la nivelación de derechos y restricciones para que las industrias latinoamericanas lleguen progresivamente a un mercado común. ¿Como conseguirlo? ¿Qué significación tiene la zona de libre comercio en la consecución de este objetivo fundamental para el desarrollo económico y social de América Latina? No nos hagamos ilusiones. El Tratado de Montevideo constituye en sí mismo un acto de enorme importancia, pero no sanciona la constitución de una zona de libre comercio. Entendámoslo claramente, para evitar errores de interpretación. El Tratado proporciona a los gobiernos instrumentos eficientes y poderosos para trabajar hacia la creación de esa zona y para facilitar el logro eventual del mercado común. Con el Tratado, simplemente, se han puesto en manos de los gobiernos los mecanismos necesarios y son ellos ahora los que deben usarlos con decisión, inteligencia y convicción para llegar a la meta deseada.

Los compromisos adquiridos en este acuerdo se limitan a la eliminación, en un plazo de doce años, de los derechos y restricciones que afectan el intercambio existente entre los países latinoamericanos; pero el intercambio existente se reduce en su mayor parte a los productos primarios. No hay intercambio industrial. Para crear este comercio entre las industrias de América Latina, que hoy no llega al uno por mil de la producción industrial total, los instrumentos

aprobados en Montevideo ofrecen posibilidades que no hay que desaprovechar.

¿Qué tendremos que hacer? Aquí se plantea a mi juicio el problema más importante que los gobiernos debieran resolver en los próximos dos años. Se han iniciado negociaciones en la capital uruguaya para llegar a la lista que permita cumplir aquel objetivo limitado de liberar los productos tradicionales; pero como acabo de decir, lo esencial es fomentar el intercambio de productos industriales. En ello tengo una gran esperanza y siento, al mismo tiempo, una fuerte preocupación. Si la realización de este objetivo se deja librada a una serie sucesiva de negociaciones, mucho me temo que no logremos los efectos positivos que tanto esperan los países latinoamericanos, y que las presiones de los intereses individuales, por un lado, la inercia de nuestras administraciones y la cavilosidad de algunos funcionarios o expertos, por otro, hagan fracasar no sólo las negociaciones mismas, sino los propósitos fundamentales del Tratado.

En negociaciones de esta trascendencia hay que tener en cuenta a las partes interesadas, y tener presentes los intereses de la industria y de la agricultura; pero si dejamos que esos intereses vayan más allá de ciertos límites, se paralizará la política de progresiva liberación comercial. Es natural que cualquier industrial - salvo en los casos excepcionales de hombres esclarecidos que no sólo ven sus problemas particulares sino los del conjunto de la economía - ofrezca resistencia a todo lo que signifique disminuir o eliminar la protección aduanera entre los países latinoamericanos, sin perjuicio de mantenerla y aun aumentarla para el resto del mundo, si así fuera necesario.

Hace tres años visitaba en Luxemburgo la Comunidad del Hierro y el Acero y uno de los hombres que había desempeñado muy destacado papel en la realización de esta gran obra me dijo que si no hubiera habido una decisión política clara y terminante desde el primer momento, los expertos estarían todavía discutiendo cómo hacer la Comunidad del Hierro y el Acero y cómo hacer la Comunidad Económica Europea. Esas dos Comunidades, de tanta trascendencia en la vida de Europa y del mundo, fueron precedidas de una vigorosa decisión política. Y lo que necesita el Mercado Común Latinoamericano es, precisamente, la decisión política de hacerlo, no con fórmulas retóricas sino con fórmulas definidas y cuantitativamente determinadas.

¿En qué consistiría esa fórmula? La protección aduanera de los países más importantes que forman parte de la Zona de Libre Comercio excede en promedio del

ciento por ciento, además de que en algunos de los países existen múltiples restricciones que todavía está soportando el intercambio. Yo seré el último en abogar por la disminución, sin serio estudio, de esas tarifas frente al resto del mundo; pero no se explica una protección tan desmesurada dentro de los países de América Latina.

Ese es el primer punto que hay que atacar y es allí donde se necesita una decisión política de los gobiernos latinoamericanos dentro del Comité de Montevideo. Hay que ponerse de acuerdo para rebajar gradualmente ese nivel actual exagerado en una serie de años. No interesa el plazo, si se tardara 8 años o 14 años; pero sí interesa que ese nivel de protección pueda reducirse a un promedio sustancialmente más bajo, de 10 o 20 por ciento por ejemplo, y que los gobiernos se comprometan a hacerlo desde ahora y en un plazo determinado, sin perjuicio de ir haciendo las rebajas o eliminaciones en la forma que creyesen más conveniente en sucesivas negociaciones. Sin ese compromiso, contraído desde ahora, mucho me temo que estas negociaciones no lleven sino a efectos parciales e insustanciales. Es necesario ese compromiso para que en las negociaciones que sucesivamente se hagan todos los años se sepa que hay que cumplirlo. Ello no significa cumplirlo en forma ciega. Dentro de la fórmula promedio de derechos, cabe que algunos derechos se mantengan altos mientras que otros se reduzcan a cero; pero sin un objetivo claro y cuantitativamente determinante no creo que podamos llegar al final.

Conste, señores delegados, que no estoy postulando un objetivo ilusorio: comprometerse a eliminar desde ahora todos los derechos y todas las restricciones. No creo que podamos hacerlo en América Latina e intentarlo sería adquirir un compromiso que implica un salto en el vacío. Considero que debemos ir por etapas. En una primera etapa, fijar ese objetivo concreto y determinado mediante un promedio o cualquiera de las fórmulas que técnicamente son aceptables, y luego, en una segunda etapa - como se recomendó en el informe del Grupo de Trabajo de México - la realización de una serie de medidas que nos conduzcan, con el andar del tiempo, hacia el Mercado Común.

No es esto todo sin embargo. El Tratado de Montevideo contiene desde luego disposiciones muy previsoras. En uno de sus artículos se contemplan convenios de integración o complementación industrial. Ello encierra un aspecto de mucha importancia, porque revela que quienes formularon la iniciación de esta política no creyeron que el libre juego de las fuerzas económicas iba a traer por sí mismo

la posibilidad de resolver nuestros problemas de intercambio. Tampoco lo creo yo, y no sólo en materia de intercambio sino en lo que toca al desarrollo económico y social.

¿Qué se pretende con esta disposición relativa a los acuerdos de integración o complementación? Se quiere ir lo más rápidamente posible a la integración de las industrias nuevas que el avance de las posibilidades de América Latina en ese campo nos va aconsejando crear y desarrollar a pasos acelerados. Entre ellas cuentan la industria siderúrgica, la petroquímica, varias ramas de la industria mecánica - especialmente la de automotores - y la fabricación de bienes de capital, muchas de las cuales están ya en formación en América Latina aunque todavía dentro de un compartimiento cerrado.

Muy lejos estoy de creer que debiera llegarse en esta materia a una especialización extremada, dejando a tal país la industria siderúrgica y a tal otro la petroquímica o la de automotores. No es ese el tipo de especialización que estamos buscando. Creo que se justifica muy bien que los países que ya tienen industria siderúrgica la sigan teniendo y la desarrollen vigorosamente. Si bien uno de los obstáculos que hasta hace muy poco se oponían al desarrollo siderúrgico era el concepto de producción a gran escala, hay que tener en cuenta que en estos momentos se están experimentando, con grandes probabilidades de éxito, procedimientos para emplear gas en esta industria, y que permitirán obtener una producción económica aun cuando sea al nivel de las 100.000 toneladas anuales. Esto significa, señores, que puede producirse hierro y acero en un país pequeño. Pero esto no debiera llevar a los países a pretender fabricar todos los tipos de hierro y acero. Ahí está el problema. La especialización no debe buscarse en lo básico, sino en la distribución racional de la producción entre los países, en tal forma que cada uno pueda alcanzar en esta rama de la economía la eficiencia y la dimensión del mercado supranacional, que sólo puede obtenerse mediante una zona de libre comercio que nos conduzca al mercado común.

Creo que este es otro de los puntos en que se necesita claramente la definición política de los gobiernos respecto a la zona de libre comercio. Es preciso que los técnicos y representantes que asisten a las deliberaciones de Montevideo, usando los mecanismos pertinentes, presenten la consideración de

los gobiernos los planes necesarios para la integración progresiva de todas aquellas industrias dinámicas de gran porvenir en América Latina.

En mis viajes y en mis conversaciones sobre esta materia, he percibido muchas veces ciertas preocupaciones muy atendibles acerca de las consecuencias que podrían aparejar medidas como las que estoy preconizando: la baja progresiva de los derechos hasta llegar a niveles mucho más bajos que los actuales y los acuerdos de complementación y especialización. Una de esas preocupaciones es la siguiente: ¿Es posible que un país, por una conjunción de factores favorables, aproveche en tal forma el mercado común que su producción industrial sofoque aquella de otros países, sin permitirles gozar de las grandes ventajas de ese mercado? Sí, es posible, por dos razones fundamentales. Por una serie de elementos transitorios y ocasionales que den ventajas a un país sobre los otros, y también por un hecho que es crónico en algunos países: la frecuente sobrevaluación monetaria que repercute sobre todos los valores externos e internos y puede malograr la posibilidad de aumentar las exportaciones en el intercambio latinoamericano.

Este posible desequilibrio ha sido previsto también en el Tratado de Montevideo, en la cláusula llamada de "reciprocidad". Desgraciadamente, por los compromisos casi ineludibles en que tiene que caerse en este género de negociaciones, esa cláusula no ha salido con la claridad meridiana que hubiera sido deseable, pero quizá podría ser objeto de una definición más clara en el futuro.

Según ese principio de reciprocidad, dentro del mercado común ningún país puede pretender derivar ventajas mayores que las que se otorgan a los otros países participantes, y todos los países reconocen su obligación de tomar medidas para que, en caso de producirse un desequilibrio persistente en favor de un determinado país y en desmedro del resto, se adopten medidas para corregirlo.

¿Cuáles son esas medidas? Que el país que se beneficia con un saldo persistentemente favorable, tiene que acelerar su política de disminución de gravámenes y restricciones para facilitar la corrección del desequilibrio. En última instancia, si se da una conjunción de factores que impida el éxito de esta política, se concibe que, aparte otras medidas que no es del caso citar en este momento, el país lesionado pueda retardar e incluso interrumpir el ritmo de disminución de sus derechos y restricciones para restablecer así el equilibrio entre las ventajas que da con las que recibe del mercado común.

Otro argumento que escucho con frecuencia desde México hasta Buenos Aires, pasando por Sao Paulo y Santiago, es que el mercado común va a ofrecer a la industria extranjera oportunidades de expansión que hoy día no tiene en nuestros mercados limitados. Existe el temor de que las ventajas del mercado común se aprovechen principalmente por esa industria extranjera y no por las industrias nacionales. Señor Presidente, comparto este temor, y lo comparto, no por mera imaginación, sino porque he comprobado en la práctica la realidad de ese hecho. He visto una gran ciudad industrial ultimamente, en donde una industria importante, que estaba siempre en manos nacionales, pasaba a ser absorbida por intereses extranjeros, y hay una serie de casos similares que he podido observar en mis visitas a América Latina. Se trata de hechos muy graves que podrían multiplicarse en el mercado común y que tienen también que ser objeto de definición política por parte de los gobiernos, porque sin ella los técnicos no podrían afrontarlos adecuadamente.

Uno de los aspectos fundamentales de la organización del mercado común es, precisamente, el de crear organismos que apoyen con mayor vigor, desde el punto de vista técnico y financiero, la iniciativa privada latinoamericana dentro de ese mercado, sin desmedro, desde luego, de lo que cada gobierno quiera hacer directamente en materia industrial. Al hablar de iniciativa privada, no estoy señalando ninguna preferencia. Es éste un tema que habría que discutir con mayor amplitud de la que aquí cabe en esta ocasión. Nosotros venimos sosteniendo desde hace tiempo esta idea y, felizmente, ha cuajado en los acuerdos de Punta del Este. Es muy curioso y muy significativa que hasta ahora no haya sido objeto esto de mayores comentarios, pero es un hecho que los gobiernos han reconocido allí que es indispensable dar a la iniciativa privada de nuestros países el mayor apoyo internacional desde el punto de vista técnico y financiero para que pueda nivelarse progresivamente con la iniciativa extranjera. Esta tendencia, que es general y que ahora tiene que concretarse, no responde - y sobra decirlo ante un cuerpo como éste - a un nacionalismo anacrónico, sino a factores muy profundos. El desarrollo económico es fundamentalmente un proceso de formación y de exaltación de las aptitudes nacionales para la técnica y para la producción. No olvidemos que - pese a los ingentes costos políticos y sociales que el sistema representa - uno de los aspectos que parece fascinar más a nuestras generaciones jóvenes en el método soviético de desarrollo económico es este principio: Cual-

quiera que haya sido el punto de partida de un país, cualesquiera que hayan sido su ignorancia técnica y la precariedad de su economía, se ha visto que es posible, en el espacio de una generación, desenvolver aptitudes técnicas insospechadas, si se somete a la población de ese país a un riguroso y sistemático proceso de capacitación tecnológica. No hay ya secretos en la técnica civil. Incluso esos países antes primitivos se han capacitado para afrontar todas las manifestaciones de la técnica productiva moderna, desde la producción de petróleo y la explotación de los recursos naturales hasta las formas más complicadas de la tecnología industrial.

A mi juicio, no habrá un desarrollo económico apto, socialmente sólido y políticamente estable en América Latina, si no se hace un esfuerzo considerable para fomentar la aptitud nacional en la producción y el intercambio, mediante mecanismos técnicos y financieros que tienen que complementar las tareas del mercado común latinoamericano. Creo que la solución de este problema de la iniciativa extranjera reside más en ese proceso de vigorosa capacitación y en la propia iniciativa, que en medidas de limitación al acceso de capital extranjero, que si bien podrían ser objeto de consideración en ciertos casos, tal vez no tendrían los efectos positivos y dinámicos de una política de desarrollo interno.

Así, pues, la sola estructura de la Zona de Libre Comercio no resolverá nuestros problemas. Es necesario ir creando otros mecanismos, no supranacionales, pero sí internacionales o interlatinoamericanos, para dar esa asistencia técnica, para utilizar en forma sistemática en la realización del Mercado Común la ayuda financiera a las empresas privadas y estatales y, finalmente, para organizar un sistema de créditos a la exportación tanto de bienes de capital como de bienes duraderos de consumo dentro de la zona de libre comercio.

Estoy muy lejos de considerar que el mercado común sea la solución de los problemas cada vez más urgentes del crecimiento económico y del mejoramiento social. Es una de las soluciones estructurales, pero solamente una por muy importante que sea.

Aunque significa un cambio estructural de gran trascendencia, el mercado común no podría desenvolverse con vigor si simultáneamente no se producen

otras transformaciones estructurales, entre ellas, la modificación del régimen de tenencia de la tierra, que es uno de los obstáculos fundamentales al desarrollo económico de América Latina. No se puede generalizar acerca de este problema porque se plantea en forma distinta según los países y, por lo tanto, requiere también soluciones diferentes.

Y ya que trato el problema de la tierra, deseo hacer otra consideración: la agricultura de consumo interno, que es la que absorbe la mayor parte de la población agrícola de América Latina, se ha desarrollado al amparo de una protección basada en gran medida sobre los derechos de aduana y las restricciones. En algunos círculos se ha pensado que para llevar a cabo la idea del mercado común era necesario eliminar prontamente esos derechos y restricciones y dejar que el libre juego de las fuerzas económicas resolviera los problemas de la producción agrícola. Profundo error, señor Presidente, Si retiramos abruptamente aquella protección arancelaria a la agricultura, surgirían situaciones muy graves e incluso catastróficas en el sector agrícola, pues quedarían tierras y mano de obra sin utilizar. Por otra parte, nuestros países no pueden agravar todavía más las serias tensiones sociales porque atraviesan con una política de esta naturaleza.

No es el juego libre de las fuerzas económicas lo que va a resolver el problema de la eficiencia agrícola en América Latina. La cuestión es muy compleja y podría encontrar solución en una adecuada, racional e inteligente reforma agraria, en la tecnificación de las tareas del suelo, y en programas interlatinoamericanos de distribución de la producción.

Estos programas pueden llevarse adelante mediante la acción deliberada de los gobiernos, fundamentada en informes técnicos que permitan ver cómo la evolución agrícola de un país puede orientarse hacia la producción de aquellos bienes para los que está más capacitado, teniendo siempre en cuenta la forma de utilizar toda la tierra disponible y toda su mano de obra. Por un acuerdo concertado entre los países se llegaría luego al intercambio de los saldos exportables de aquellos productos que, según aquel programa, son más eficientemente producidos por cada uno. Al igual que en los acuerdos de complementación y de integración industrial hay aquí un amplio campo para que las fuerzas del mercado ayuden a salvar una serie de obstáculos, pero no son esas fuerzas las que van a solucionar los problemas fundamentales, sino la acción consciente y deliberada que los gobiernos ejerzan sobre esta materia.

Insisto en este punto porque, tras recoger experiencias en los distintos países de América Latina y tratar de comprender sus problemas, he llegado a la conclusión de que, sin una planificación inteligente en el campo nacional e internacional en todos aquellos aspectos que son de común interés, no llegaremos a soluciones eficaces. Es una utopía peligrosísima y sería un profundo error creer que sin la intervención del estado - que ha sido muy mala en América Latina en algunos casos, pero que puede y debe actuar de una manera distinta y eficiente - podría el libre juego de las fuerzas económicas por sí solo resolver los graves problemas fundamentales a que me he venido refiriendo. Por otro lado, resulta un anacronismo filosófico en esta época, cuando los hombres han llegado a controlar las fuerzas naturales, que confesemos nuestra incapacidad para controlar las fuerzas, mucho más elementales y simples, de la economía y para llevarlas a la realización de los grandes objetivos de desarrollo económico y social.

