

DOCUMENTOS

EXPOSICIÓN DEL DR. ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, JEFE DE LA DELEGACIÓN DEL BRASIL, EN EL SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL *

Quiero que mis primeras palabras sean de saludo al pueblo boliviano y de agradecimiento por la hospitalidad que nos ha dispensado. Si para cualquier brasileño la evolución económica y social de Bolivia es materia que despierta interés fraternal, mucho más lo es para mí, nativo del estado de Matto Grosso, en la frontera occidental del Brasil. Desde mi infancia mantuve estrecho contacto con la tierra y la gente boliviana de los valles y de la región oriental. Con placer, curiosidad y admiración veo ahora la noble dignidad del altiplano y establezco un contacto más estrecho con la geografía y la historia bolivianas, y con el esfuerzo que realiza este país para dominar una naturaleza promisorio a la vez que torturada y severa.

Me proporciona asimismo especial satisfacción, como Director General del Banco Nacional de Desarrollo Económico, encabezar la delegación brasileña a esta Conferencia. La cooperación entre la CEPAL y el Banco Nacional de Desarrollo Económico ha sido de las más amistosas y fructíferas. Hemos emprendido juntos un estudio metodológico sobre la programación de la economía brasileña. El año pasado cooperamos también en un curso de programación de desarrollo económico en Río de Janeiro; tanto éxito tuvo que deseamos verlo convertido en un curso permanente, para poder disponer cada vez en mayor escala de administradores, economistas e ingenieros procedentes de todas las zonas de mi vasto país. También estamos cooperando actualmente en un estudio sobre las repercusiones de la implantación de la industria automovilística en la demanda del acero y los productos de la industria mecánica.

Sin la asistencia técnica de la CEPAL, el Banco de Desarrollo no habría podido realizar adecuadamente de esas tareas. En la fase de rápidas transformaciones estructurales por que atravesamos es enorme la escasez de economistas, ingenieros y administradores suficientemente capacitados y creadores como para renovar conocimientos económicos y técnicos, y llevarlos a la práctica en función de los problemas específicos del país.

Para los países latinoamericanos ningún problema encierra un contenido más dramático y una urgencia más dolorosa que el del desarrollo económico. Es más importante que el de la seguridad, porque en la época moderna la capacidad de defensa es un subproducto de la prosperidad económica. Es más importante aún que el de la justicia social, porque solamente aumentando la productividad se aumentará la riqueza a repartir y se eliminará la inevitable acrimonia de la competencia de los diversos grupos sociales por una producción estancada o en disminución.

Y es también más importante que el de la estabilidad política, porque solamente el desarrollo económico es capaz de disminuir las tensiones entre los grupos y, por la ampliación del horizonte de las oportunidades, de crear los niveles de tolerancia necesarios para el funcionamiento de los controles políticos.

El desarrollo económico del Brasil en la postguerra reveló dos fases distintas: en la primera, de 1947 a 1954, el ritmo de crecimiento fue sumamente rápido, alcanzando al 6 por ciento por año, o sea más del 3 por ciento por habi-

* La Paz, Bolivia, 17 de mayo de 1957.

tante. Lamentablemente, entre tanto, ese rápido desarrollo sólo se pudo obtener gracias a factores exógenos, de naturaleza no permanente, a saber, una considerable mejoría en la relación de intercambio con el exterior y una voluminosa entrada de recursos reales, que fue posible mediante la liquidación de las reservas de cambio acumuladas durante la guerra y por un fuerte endeudamiento en el extranjero, que se verificó una vez agotados esos recursos. Puntos de estrangulamiento externo e interno —aquellos resultantes de la capacidad inadecuada de importación y éstos de la insuficiencia de la infraestructura de la energía y los transportes— determinaron una disminución del ritmo de desarrollo. Éste disminuyó en 1955 hasta cerca del 1 por ciento por habitante, y hasta cerca del 0,6 por ciento por habitante en 1956, si bien la gravedad del fenómeno el año pasado fue menor de lo que podría parecer, ya que la disminución del desarrollo no se debió a una pérdida de la productividad intrínseca de la economía, sino a una reducción de la producción agrícola provocada por factores meteorológicos.

La perspectiva de una disminución probable en la tasa de crecimiento llevó a varios organismos del gobierno brasileño, ya en 1953, a interesarse por un estudio más profundo de las técnicas de programación que, a través de una diagnosis de los factores estratégicos del desarrollo económico y de la prognosis de sus tendencias naturales, permitieran aplicar medidas terapéuticas. Como lo ha expresado muy bien el Dr. Prebisch, una técnica de programación es *neutra* y nada tiene que ver con la tendencia, perceptible en algunos países, de ampliación de la intervención estatal en la economía.

Como lo concebimos en el Banco de Desarrollo Económico cuando comenzamos un estudio conjunto con la CEPAL, la programación tiene por objeto, en el sector público, coordinar las inversiones y orientarlas prioritariamente; en el sector privado, fijar objetivos de desarrollo, y, a través de controles preferiblemente indirectos —monetarios y fiscales— realizar una “construcción de clima” necesaria para que la iniciativa privada pueda actuar obedeciendo a su dinámica natural.

Así, pues, la “construcción de clima” es tanto o más importante para la iniciativa privada que la programación ejecutiva del sector público.

Pero esa interpretación más realista y moderada del papel del Estado frente a la iniciativa privada —interpretación que a pesar de sus incoherencias, vacilaciones y contramarchas se acentúa en mi país— no ocurre sin errores ni dudas. Por eso tal vez será útil ensayar una breve interpretación del desarrollo brasileño en la postguerra.

Tuvimos un desarrollo intenso y sin embargo afectado por desequilibrios, en parte consecuencia inevitable de las rápidas modificaciones de estructura a que estuvo sometida la economía pero en parte derivada también de las perturbadoras intervenciones del Gobierno. Es a este último tipo de desequilibrio, que llamaré *desequilibrio inducido*, al que deseo referirme, por entender que nuestra experiencia representa muchos puntos de contacto con la de otros países latinoamericanos, y que el intercambio de dicha experiencia será provechoso para todos nosotros.

El primer *desequilibrio inducido* resultó de la política de sobrevaluación de cambios mantenida durante casi todo el período de la postguerra. Ésta actuó como un gravamen sobre la agricultura de exportación, en beneficio de la producción industrial, la cual, además de la importación de equipo y materias primas a tasas de cambio favorables, se vio protegida por las restricciones cuantitativas aplicadas a la importación de productos concurrentes.

Si bien es verdad que durante un período limitado la política de sobrevaluación de cambios logró estimular la industrialización sin afectar seriamente la capacidad para importar, por haber sido la disminución del *quantum* de las exportaciones compensada por el alza de los precios exteriores, y también por el hecho de que, gracias a la existencia ocasional de un *seller's market* para algunos productos de exportación la sobrevaluación ha contribuido a mantener relaciones de intercambio excepcionalmente favorables, no es menos verdad que, en poco tiempo, los efectos negativos inherentes a cualquier sobrevaluación de cambios se hicieron sentir plenamente. El *quantum* de las exportaciones permaneció estancado o disminuyó, interrumpiéndose además su proceso de diversificación. Otro componente de la capacidad para importar —la afluencia de capitales extranjeros— también se vio relativamente afectado. No había incentivo para la sustitución por producción interna de materias primas importables a tasas de cambio sobrevaluadas; se registró cierto subempleo en las industrias básicas, cuyos productos, por ser considerados esenciales, no se beneficiaban de la “reserva de mercado” establecida por las restricciones cuantitativas. Por otro lado, el hecho de que la política de cambios tendiese a economizar divisas mediante la eliminación de la importación de bienes superfluos, no fue complementado por un impuesto al consumo, tendiente a reducir la demanda de esos bienes y la rentabilidad de su producción. El estímulo de la producción local de bienes duraderos de consumo fue mayor que el que se dio a la sustitución de la importación de materias primas, semimanufacturadas básicas y bienes de capital, y disminuyó así, en lugar de aumentar, el margen comprimible de las importaciones.

La evolución insatisfactoria de la capacidad para importar y las consiguientes dificultades del balance de pagos crearon un punto de *estrangulamiento externo* de la economía, que sólo ahora se está superando con las sucesivas devaluaciones parciales, que tienen por objeto estimular la exportación y, gracias a ellas, restablecer la capacidad para importar. En 1955 y 1956 asistimos, felizmente, al establecimiento del equilibrio del balance de pagos, resultante, sobre todo en el primer año, de la contracción de las importaciones reforzada en 1956 por otros dos factores, a saber, mejores ingresos de exportación y gran afluencia de capitales extranjeros.

El segundo *desequilibrio inducido* tuvo lugar precisamente en las industrias de base e infraestructura —*economic overhead*— creadoras de las economías externas y se debió al hecho de que estaban sujetas a precios y tarifas fijados por las autoridades administrativas, sin tener en cuenta los efectos del proceso inflacionario.

La inflación de los costos hizo que la rentabilidad de las empresas de servicios públicos chocase contra el techo de las tarifas rígidas, provocando falta de interés en nuevas inversiones y llevando, en algunos casos, al retiro de inversiones. Es el caso típico de los ferrocarriles y, en menor escala, de la energía eléctrica.

Las soluciones adoptadas consistieron por lo general en conceder subvenciones para mantener artificialmente bajos los precios de los servicios públicos y, en algunos casos, lograr que fueran absorbidos por el gobierno. Eso, desde luego, no dio por resultado ninguna reducción de los costos reales a la economía: produjo apenas un cambio en la forma de pago. Los costos, en vez de ser pagados directamente por el usuario, pasaron a distribuirse entre la comunidad, lo cual aparejó en casi todos los casos un agravamiento del déficit presupuestario del Gobierno.

Solamente en los últimos tres años, merced a inversiones públicas sólidas en materia de energía eléctrica, sector en el que la producción aumentó en 16 por ciento el año pasado, logramos atenuar el desequilibrio que se habría podido evitar, o por lo menos reducir, con una política racional de tarifas.

La experiencia brasileña —y creo que es una observación que se puede extender a otros países latinoamericanos— ha puesto de manifiesto la importancia de seguir una política correcta y realista en materia de tarifas de servicios públicos, como medio de evitar que surjan puntos de estrangulamiento. En casi todos nuestros países la inflexibilidad de los precios de los servicios públicos en medio de la inflación de los costos ha sido defendida siempre en nombre de la lucha contra la inflación. Pero los resultados fueron contraproducentes. La desigualdad entre la evolución de los precios de los servicios básicos y los de los otros bienes y servicios provocó una falta de interés para las inversiones en esos sectores, por una parte, y por otra representó una subvención indirecta al consumo. Finalmente, los déficit de los servicios públicos pasaron a ser una carga presupuestaria que hoy, en varios de nuestros países, representa una parte importante del déficit del sector público cubierto por vía inflacionaria.

Es lícito inferir que la adopción de un régimen de tarifas capaz de cubrir el costo de operación de los sectores de la infraestructura y aun de proporcionar recursos para su expansión, ejerce un doble efecto favorable sobre el nivel de ahorro del país. Por una parte, la eliminación de la carga que los subsidios destinados a la prestación de dichos servicios representan para el presupuesto público aumentará la capacidad de ahorro del gobierno. Por otra parte, el hecho de que esos sectores queden en condiciones de financiar total o parcialmente su propia expansión, con lo que se deja de utilizar parte de los recursos públicos, liberará fondos para invertir en otras iniciativas de desarrollo económico.

La experiencia dolorosa que ha significado el surgimiento de los “puntos de estrangulamiento” en materia de energía y de transporte nos ha llevado gradualmente, en el Brasil, a una concepción mucho más realista del problema.

Cada vez se nota una mayor aceptación, aun por parte de aquellos sectores que tradicionalmente han favorecido la operación gubernamental de los servicios públicos, de criterios flexibles en materia de tarifas, adaptados a las condiciones de la oferta y demanda de tales servicios.

El primero de esos criterios sería el de la “tarifa de desarrollo”, o sea de *development pricing*. Éste es el criterio indicado para situaciones en que aparecen puntos de estrangulamiento, es decir, cuando la demanda es superior a la oferta. En tales casos se justifica que las tarifas sean alzadas a fin de racionar la demanda y generar a la vez los recursos necesarios para ampliar rápidamente la oferta. La sobretasa en la tarifa constituirá en tal caso una forma de capitalización obligatoria (capital no remunerable), que es preferible al impuesto por cuanto, por una parte, recae directamente sobre el usuario del servicio y, por otra, se recauda con menos gastos y con mayor eficiencia que lo que sucede con los impuestos del gobierno en general.

A medida que se restablece el equilibrio entre la capacidad de la oferta y de la demanda, o sea a medida que se van eliminando los puntos de estrangulamiento, cabe aplicar el criterio de “tarifa igual al costo” (*full-cost pricing*), cuyo objeto es cubrir el costo real del servicio y proporcionar además recursos para su normal expansión.

Apenas en los casos excepcionales, en que la demanda del servicio es inferior a la capacidad de las facilidades existentes, caso en el que es necesario tratar

de incrementar la utilización de los mismos, se torna económicamente defensible la "tarifa de subsidio" (*subsidy pricing*).

Actualmente estamos convencidos de que la errónea aplicación de las "tarifas de subsidio" a situaciones inflacionarias caracterizadas por los puntos de estrangulamiento ha sido en el Brasil, y tal vez en otros países de América Latina, un grave obstáculo al desarrollo económico. En nuestro país, especialmente en lo tocante a energía eléctrica, hemos hecho apreciable progreso en el sentido de una política realista en materia de tarifas, política que tiene por objeto restablecer el interés de la iniciativa privada en dicho sector y disminuir de ese modo la sobrecarga gubernamental.

Ahora, señores delegados, después de esta digresión que espero no habrá llegado a adormecer a los circunstantes, querría pasar a comentar las enseñanzas que surgen del análisis sistemático que viene haciendo la CEPAL desde hace unos años sobre la economía latinoamericana.

Mi dilecto amigo, el Dr. Prebisch, a quien debemos algunos de los análisis más sagaces del proceso de desarrollo latinoamericano, ha sido simultáneamente un creador de entusiasmos y un destructor de ilusiones, tareas que no siempre son fáciles de conciliar. En el caso brasileño estamos en un proceso de superación gradual de las ilusiones, que enumeraré por cuanto en más de un caso reflejan una experiencia común a otros países. Mi lista de ilusiones comprende la ilusión inflacionista, la ilusión transpositiva, la ilusión redistributiva y la ilusión mecanicista.

A la primera se refirió ya el Dr. Prebisch. Consiste en la euforia inflacionista, que se traduce en confundir creación de crédito con creación de recursos reales. En una primera fase, cuando la inflación es de las inversiones y no de los costos, puede concebirse, y hasta es probable que ocurra, un aumento temporal del ritmo de capitalización. Desgraciadamente, la luna de miel entre la inflación y el desarrollo es demasiado corta. Al poco tiempo pasa a ejercer un efecto negativo sobre el ahorro global, provoca una distorsión de inversiones y les disminuye la productividad, y, finalmente, reduce la capacidad para importar.

La segunda ilusión es la ilusión *transpositiva*. Ésta consiste en creer que como por arte de birlibirlique, se pueden aumentar los recursos reales de la comunidad, o su nivel de ahorro, reemplazando simplemente la empresa privada, como agente económico, por el Estado. Esa medida puede ser recomendable a veces por razones de seguridad política o para corregir abusos de monopolios, pero raramente conduce a un aumento en la formación de capital.

La experiencia brasileña, con el estancamiento casi completo de los servicios ferroviarios y la subsiguiente descapitalización y pérdida de eficiencia, constituye en este sentido un ejemplo concluyente. Últimamente nos hemos visto obligados a abandonar la forma puramente estatal de organización y volver a adoptar formas de organización y criterios de administración que se aproximan más a los de la empresa privada.

En época de inflación, son grandes los problemas de las empresas que administran los servicios de la infraestructura, sean de propiedad pública o de propiedad privada; no se resuelve ningún problema, antes bien se crean muchos, cuando se utiliza el sencillo expediente de sustituir el agente económico particular por el Estado.

La tercera ilusión, la *redistributiva*, es más traicionera porque es mucho más simpática. Consiste en procurar el desarrollo social, es decir, la distribución de comodidades, a un ritmo más rápido que lo permitido por la situación en que

se encuentra el proceso de desarrollo económico en un momento dado, y frecuentemente en detrimento de éste. Se ha dicho ya que el desarrollo económico del siglo pasado se originó sobre todo por el dinamismo del empresario privado, es decir, en el aspecto de la producción, en tanto que el desarrollo de hoy se vincula mucho más directamente al propósito de satisfacer la demanda de consumo de las masas.

Hay necesidad de mantener un delicado equilibrio entre las medidas fiscales de distribución de la renta y beneficios sociales, que expandan el mercado interno en grado suficiente como para justificar un rápido crecimiento económico, por un lado, y por otro, la necesidad de acumular fondos públicos y privados para inversión. En más de un país latinoamericano la exigencia por parte de las masas de un nivel de consumo superior al permitido por el grado de desarrollo y productividad ha dado por resultado una reducción del ritmo de capitalización; y los gobiernos que ceden a la exageración redistributiva terminan por perjudicar a las propias clases a las que deseaban favorecer.

La última ilusión de mi lista, la mecanicista, es compleja y asume tres formas por lo menos.

La primera consiste en subestimar la importancia del desarrollo agrícola en relación con el industrial. En la práctica esa actitud se traduce en hacer demasiado hincapié, y en forma desordenada, sobre la sustitución de importaciones mediante la industrialización interna, en comparación con la promoción de las exportaciones agrícolas. Esta observación no constituye una contradicción de la tesis —aceptada hoy por un número creciente de economistas— de que para la gran mayoría de los países latinoamericanos la industrialización debe representar el factor dinámico de desarrollo, y ello por la sencilla razón de que el aumento de productividad agrícola, aunado a la relativa inelasticidad de la demanda mundial de productos primarios, tiende a liberar factores que se pueden emplear más provechosamente en la industria que en la agricultura.

La nota de precaución se refiere apenas a la intensidad y oportunidad del movimiento de industrialización sustitutivo de las importaciones que a veces se emprende por motivos emocionales cuando subsisten amplias oportunidades de aprovechar los factores de producción en forma más eficaz en las exportaciones agrícolas.

El acento que debe ponerse en la sustitución de las importaciones es tanto más legítimo cuanto menor es la expansión del mercado internacional de productos primarios, más rápido el aumento de la productividad agrícola y mayores las posibilidades de sustituir las actividades primarias de costo creciente por las actividades manufactureras de costo decreciente. En muchos países —entre ellos el Brasil y quizás la misma Argentina—, como lo señaló el Dr. Prebisch, se ha adoptado una política cambiaria que resultó en impedir el total aprovechamiento de las disponibilidades de los productos de exportación, dándose en cambio importancia exagerada a la sustitución de las importaciones que no ha sido raro ver hacer en forma desordenada y asistemática. En esos dos países la rápida declinación de la capacidad para importar, que constituye una gran amenaza para el propio movimiento de industrialización, obligó a una revisión de la política cambiaria en un sentido más favorable para la producción primaria.

La segunda modalidad de la ilusión mecanicista consiste en hacer fuertes inversiones en equipo mecánico, tendientes a economizar mano de obra, lo que exige técnicas refinadas de funcionamiento y conservación y sobre todo implica inversiones de capital fijo de un monto exagerado para las economías de bajo nivel técnico y mano de obra abundante.

La tercera modalidad es la más difundida y peligrosa manifestación de la ilusión mecanicista. Consiste en sobrevaluar la importancia que tiene la inversión física en equipo o construcciones en comparación con la inversión espiritual en educación y formación técnica. De acuerdo con estudios recientemente efectuados en el Brasil —y según he sido informado, también en México— la deficiencia de la enseñanza fundamental y la insuficiencia de la mano de obra y de técnicos calificados adquirirá proporciones alarmantes y constituye un punto de estrangulamiento de mayor gravedad —porque es de superación más lenta— que los registrados en los sectores de energía y transporte. Dada la situación actual de la economía latinoamericana, pocas inversiones serán más productivas que las inversiones en educación y capacitación. Los países como los Estados Unidos y Australia, que en ciertos períodos se desarrollaron gracias a la inmigración en masa, tuvieron la ventaja de recibir inmigrantes ya educados y capacitados y por consiguiente ahorrarse fuertes sumas en educación. En la época actual, en la mayoría de los países latinoamericanos, por la rápida tasa de crecimiento de la población, el desarrollo debe ser casi exclusivamente endógeno, lo que requiere fuertes inversiones en la formación de capital humano.

Completada nuestra lista de ilusiones volvamos ahora al plano más austero de la realidad. ¿Cuáles son en síntesis los problemas más graves del desarrollo económico latinoamericano que han desafiado la imaginación de los estadistas y economistas de nuestros países?

A mi modo de ver, son dos los que se disputan la primacía. El primero es el incremento de la tasa de ahorro interno; existe la necesidad de adoptar medidas para aumentarla sin perjuicio de los grandes esfuerzos que deban hacerse para estimular la afluencia de capital extranjero.

En el Brasil se han ensayado con éxito moderado algunos sistemas de ahorro. Uno de ellos consistió en la creación del Banco de Desarrollo Económico basado en un mecanismo de ahorro obligatorio. Se estableció una sobretasa al impuesto a la renta para los contribuyentes de mayor capacidad económica, recibiendo el contribuyente, al cabo de cinco años, títulos de deuda pública amortizables en veinte años correspondientes al valor del impuesto pagado más una bonificación. Los recursos del Banco constituyen un fondo general de inversiones que puede ser aplicado indiferentemente para complementar fondos presupuestarios o recursos privados que fueren aplicados en los sectores de infraestructura o en las industrias básicas.

A fines de 1956 el Banco ya había concedido préstamos por un valor aproximado de 15,000 millones de cruceros, divididos en la siguiente proporción: ferrocarriles, 65 %; instalaciones eléctricas, 20 %; industrias básicas, 10 %, correspondiendo el saldo a puertos, almacenamiento y agricultura. El Banco contrató también financiamientos en el exterior y dio garantías a los financiamientos externos por un valor global de 186 millones de dólares.

Otra forma de ahorro obligatorio consiste en obligar a las compañías privadas de seguro y capitalización a que depositen en el Banco parte de sus fondos, que escapan así a las inversiones en el sector mobiliario o en otras ramas de más baja prioridad para ser aplicadas en los sectores de infraestructura. En 1955 el Banco instituyó el sistema de “inversiones directas controladas”. Según este sistema se autoriza a las compañías privadas de seguro y de capitalización a no entregar al Banco el 25 % del aumento anual de sus reservas técnicas siempre que estén dispuestas a aplicar directamente, en proyectos aprobados por el Banco, el 40 % de ese incremento anual de reservas.

La restauración del estímulo al ahorro privado no debe esperar la formulación de los programas de estabilización monetaria, puesto que contribuye poderosamente al propio objetivo de la estabilización. El problema principal consiste en buscar técnicas e instituciones capaces de restaurar ese estímulo en los períodos de aguda presión inflacionaria.

El problema asume proporciones de mayor gravedad ante la creciente resistencia que se nota, no sólo en el Brasil sino en los demás países latinoamericanos, ante las nuevas imposiciones tributarias que vienen a aumentar las arcas fiscales. Dada la imperfección del mecanismo fiscal brasileño —y me consta que situación semejante existe también en otros países— el aumento de los impuestos tiende a originar una mayor injusticia fiscal mientras no se alcance éxito en disminuir las evasiones fiscales. Fuera del impuesto sobre los bienes de consumo suuntuario —donde no podrán ser exploradas plenamente las posibilidades tributarias— los únicos instrumentos fiscales que pueden ser analizados parecerían ser: *a*) una opción fiscal por la cual el mayor impuesto sobre la renta, sobre ganancias no distribuidas o sobre otras zonas de incidencia fiscal podría reducirse o eliminarse en caso de que el contribuyente se decidiera a aplicar tales recursos en determinados sectores de principal importancia para el desarrollo económico; o *b*) una reglamentación mejor de la “contribución de mejoramiento” con miras a obtener para el Estado por lo menos parte del aumento del valor y las utilidades generadas directamente por los programas de inversión pública en que están empeñados todos los demás países de la región.

Fuera del problema de estimular el “ahorro” —que se traduce más bien en la captación de las economías internas que en la afluencia también deseable de capitales extranjeros— el segundo problema fundamental del desarrollo latinoamericano parece residir en el desarrollo de la enseñanza y la formación técnica, sobre todo en las zonas rurales, donde el bajo nivel técnico es un factor de la escasa productividad agrícola.

Señores delegados: hemos llegado más con cansancio que con satisfacción al fin de estas consideraciones sobre los problemas del desarrollo económico a los que la CEPAL viene dedicando lo mejor de sus esfuerzos, mereciendo por ello la gratitud de los países de este continente.

Permítaseme ahora hacer algunos comentarios, que espero sean más breves que los anteriores, sobre el problema del mercado común, tanto en su actual manifestación europea como en su manifestación potencial en América Latina, tema que de ahora en adelante confío en que constituirá una de las principales preocupaciones de la CEPAL.

En cuanto al mercado común europeo es menos lo que podemos decir en comparación con lo que podemos escuchar de nuestros colegas europeos. Tal vez no sea intempestivo dar a conocer algunos de los temores que vienen preocupando a los latinoamericanos alrededor de este asunto.

Todos sabemos que, a largo plazo, y a medida que se vayan realizando sus objetivos —aumento de la productividad y de la renta real europea a través de mayores mercados y economías de “escala”— los efectos del mercado común beneficiarán no sólo a la economía europea, sino también a la mundial.

A corto plazo, se producirán sin duda reajustes de transición que son el precio natural que hay que pagar. Lo que preocupa a los latinoamericanos es la posibilidad de distorsiones artificiales en la dirección de las inversiones y del comercio. Mientras que los fondos de inversión potencialmente disponibles para su aplicación en América Latina y Asia se canalicen hacia las posesio-

nes africanas obedeciendo a estímulos naturales de mayor productividad y rentabilidad, no hay nada que objetar. Pero cuando la inversiones europeas se desvíen de su inclinación natural de participar en el desarrollo latinoamericano —no en función de una mayor productividad de las inversiones coloniales— sino en respuesta a motivos de solidaridad política, el beneficio para la economía europea será ilusorio y real el perjuicio para las economías latinoamericanas.

El segundo motivo de preocupación es el peligro de contaminación del mercado común por las preferencias coloniales todavía mantenidas por ciertos países europeos, y cuya tolerancia constituye a nuestro juicio un “pecado original” del GATT, pecado del cual esa organización jamás se purgó en forma suficiente. Cualquier aumento en el nivel y margen de las preferencias coloniales provocará grave aprehensión. Tal resultado se producirá, por ejemplo, si la tarifa común aplicable a los productos latinoamericanos, y resultante de las negociaciones entre los seis países miembros, excede la media matemática de lo derechos hoy aplicados individualmente por los seis países.

Según datos preliminares sujetos a rectificación, proporcionados en el documento E/CN.12/449 de la CEPAL, la tarifa aplicable al café latinoamericano, obtenida por el proceso de la media, sería de 7.5 % *ad valorem*, mientras que la negociada en el mercado común alcanzaría a 16 % *ad valorem*. Para el cacao, el aumento sería de 2.5 a 9 % *ad valorem*.

De confirmarse tales indicaciones, la implantación del mercado común marcaría una inaceptable ampliación, antes que una contracción, del sistema de preferencias coloniales. Conduciría a una simple transferencia de las corrientes comerciales y no a una expansión del mercado internacional, dejando apenas a los países latinoamericanos la esperanza de que futuros incrementos de productividad e ingreso real europeos vengan a compensar el desplazamiento inmediato.

La consideración de los efectos del mercado común europeo sobre las inversiones y el comercio internacional nos lleva al tema del mercado regional latinoamericano.

Hasta hace poco la idea no era más que mera utopía. Por una parte, la falta casi absoluta de complementariedad entre las economías latinoamericanas dificultaría la obtención de ahorros importantes con la producción en grande escala, que es la razón de ser del mercado común. Esa dificultad fue en cierto modo subsanada por el rápido proceso de industrialización de ciertas regiones de América Latina. Por otra parte, rivalidades mezquinas y una estéril competencia por la hegemonía crearon un ambiente político desfavorable a un esfuerzo de ese orden. La madurez política alcanzada por los países del continente en los últimos años, y el sentido más real que han ido adquiriendo de la solidaridad económica —debida en no pequeña parte al trabajo supranacional de la CEPAL— tornaron más practicable la idea de la integración económica regional. Después de haber conocido, para usar una frase de Franklin D. Roosevelt, las “alegrías de la independencia”, nuestros países deben ahora tener en cuenta las ventajas de la “interdependencia”.

Los dos requisitos que hay que cumplir para que navegue el barco frágil del mercado regional —del cual la experiencia de la integración centroamericana constituye un preludio en extremo alentador— son el “realismo” y el “gradualismo”. En este terreno necesitamos reconciliarnos con la “inevitabilidad del gradualismo”, como decían los fabianos.

Mi gobierno examina atentamente las repercusiones potenciales del mercado común europeo, para sacar de ahí lecciones que resulten útiles al afirmar una

posición en relación con el mercado regional latinoamericano, que todavía está en la fase de los estudios.

El realismo exige que cada país latinoamericano secunde la idea del mercado común, sin la idea implícita de reproducir en escala regional el esquema tradicional de la división del trabajo —países industrializados, por una parte, y de producción primaria por otra— que se niegan a aceptar en el plano internacional. Por lo tanto, es importante que, dentro de las limitaciones impuestas por la disparidad de los niveles de desarrollo industrial, se parta de la idea de una canasta de comercio (*basket of trade*).

En otras palabras, los diversos países deben encarar el mercado común no como instrumento que permita especializar a algunos de ellos en la industria y a otros en la agricultura: debe procurarse más bien que ambos sectores reciban oportunidades, sin sacrificio, desde luego, de los requisitos de productividad que constituyen la propia razón de ser del mercado regional.

El gradualismo impone como condición que el esfuerzo se realice sin perturbar la consolidación del desarrollo industrial, conquistado a duras penas por algunos de nuestros países, y al que se atribuye importancia no sólo económica, sino también política y sentimental.

Indiscutiblemente, la línea de acción más fácil sería delimitar industrias nuevas, para las cuales los países tratarían de lograr las ventajas del mercado regional, sin perjudicar industrias establecidas. Pero ese proceso sería extremadamente lento e insatisfactorio en sí mismo.

La segunda línea de acción consistiría en buscar una ampliación del mercado para las industrias ya existentes y que estén funcionando por debajo de su capacidad máxima, o que puedan expandirse hasta una capacidad máxima, con bajo costo. Es el caso, por ejemplo, de la industria de material ferroviario en el Brasil o de semimanufacturas de acero en Chile.

El tercer factor —y quizás el más difícil— será renunciar a la integración completa de determinadas industrias en el territorio de un solo país, en beneficio de la especialización de determinadas fases o productos, que podrían ser producidos en escala más económicamente si se contase con un mercado regional. Es concebible, por ejemplo, que el Brasil pueda especializarse en el futuro en la producción de determinadas piezas de tractores, importando otras de la Argentina y viceversa.

La necesidad del gradualismo —que es importante porque los gobiernos no pueden medir todavía la técnica ni las repercusiones del mercado regional— no ha sido ignorada por la CEPAL. El primer paso, discreto y cuidadoso, fue dado por el Comité de Comercio en Santiago, y concretado en los debates que los representantes de los bancos centrales en Montevideo celebraron sobre el convenio tipo para la compensación multilateral de los saldos.

Si impedimos que las frustraciones políticas perturben la limpidez del raciocinio económico, y si partimos del principio realista de que la mayoría de los países latinoamericanos aspiran a un cierto grado de industrialización que diversifique su estructura económica, o que hace imposible que cualquiera de los países se empeñe en obtener mercados regionales para su propia industria sin dar oportunidades compensatorias a los demás; si obedecemos, repito, aquellos principios, la idea del mercado regional latinoamericano podrá pasar del reino cómodo de la utopía al reino difícil de la realidad.

A esta tarea de convertir la utopía en realidad espero que se dedique la CEPAL con su acostumbrada energía y vigor. Como el Dr. Prebisch parece

guiarse por el refrán noruego que el ex Secretario General de las Naciones Unidas, señor Trygve Lie, acostumbraba repetir, según el cual "lo difícil es lo que se puede hacer inmediatamente y lo imposible lo que lleva un poco más de tiempo", creo que las ingentes dificultades de la tarea serán vencidas a su debido tiempo.

Finalmente, deseo expresar el interés de mi delegación en las actividades de asistencia técnica de la CEPAL. El año pasado tuvimos dos importantes iniciativas en Brasil: un curso de programación del desarrollo económico, y una junta en São Paulo de expertos en la industria siderúrgica y de transformación de hierro y acero. De esa junta, que tuvo repercusiones internacionales, salió un fructífero intercambio de experiencias que ejercerá sin duda influencia sobre el planeamiento de la expansión de la industria siderúrgica que actualmente se realiza en el Brasil y en otros países latinoamericanos.

Al final de esta larga disquisición debo presentar mis sinceras excusas a esta distinguida asamblea por el tiempo consumido. Cierta vez, conversando en las Naciones Unidas, recibí de Sir Alexander Cadogan, entonces representante británico en el Consejo de Seguridad, un comentario que me ha creado una gran inhibición para cualquier expedición oratoria. "Tengo profunda admiración —me dijo— por los oradores latinoamericanos, por su capacidad para convertir una onza de realidad en una tonelada de palabras." Espero, señores, que en el discurso que acabo de pronunciar la relación entre realidad y palabras sea un poco menos escandalosa que en el comentario de Sir Alexander.

No tengo otra manera de expiar el horrible pecado de haber hablado excesivamente, como no sea prometerles que en lo futuro mantendré una elevada cuota de silencio.