

TRES CONFERENCIAS

sobre

MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

LOS PAGOS Y EL MERCADO COMÚN REGIONAL**

POR EL LIC. DANIEL J. BELLO

I

EL REGIMEN de pagos necesario para que pueda funcionar el futuro mercado común latinoamericano ha sido considerado, en sus diversas etapas, tanto en el seno del Comité de Comercio de la CEPAL como en las reuniones celebradas por este organismo y en forma aún más relevante en los estudios presentados hasta ahora a la consideración de las dos reuniones de expertos de bancos centrales de América Latina. Se ha examinado la necesidad de encontrar un sistema que permita fomentar una mayor expansión del intercambio entre países de regímenes cambiarios diferentes teniendo en cuenta que, por un lado, en algunos de los países meridionales están en vigor todavía regímenes de control de cambios, en tanto que en otros hay establecidas, restricciones a su comercio; encontrándose, por otro lado, los países de libre convertibilidad.

Los países meridionales de nuestra región que han celebrado convenios bilaterales de pagos no lo han hecho caprichosamente sino que se han visto forzados a ello, como remedio para preservar cierto volumen de su comercio exterior, en momentos en que se dificultaban sus relaciones comerciales tradicionales, como consecuencia de las condiciones económicas propias y de las de países con los cuales habían conseguido los volúmenes más importantes de su intercambio.

El convenio bilateral no es más que un instrumento que elimina la necesidad de realizar pagos en moneda internacional en ocasión de todas y cada una de las transacciones en que intervengan los países que los conciertan, y lo que se busca con ello es compensar los débitos que se producen con el valor de las operaciones recíprocas de venta de sus productos y de sus servicios. Implica una cuenta corriente, en la

que ambas partes deciden aplazar los pagos en efectivo, otorgándose un crédito hasta cierta cuantía y por determinados plazos, para dar oportunidad a que las operaciones en sentido contrario extingan, por compensación, los créditos resultantes de las operaciones que las comprendan. Con este procedimiento se salvan los inconvenientes de la estacionalidad para la producción de los bienes intercambiados e incluso se prevé la posibilidad de resolver las consecuencias de desequilibrios transitorios, alentándose una corriente recíproca y permitiendo que no se interrumpa el curso fluido de comercio de bienes y servicios, pero entendiéndose bien, *dentro de un marco de estricta reciprocidad*.

Mediante dichos arreglos se trata de estimular favorablemente las operaciones recíprocas, creando hasta condiciones discriminatorias que dirijan el comercio internacional preferentemente hacia los países que los celebran. Esta es la razón por la cual los países que tienen concertados tales compromisos no están dispuestos a abandonarlos, a menos que comprueben la inutilidad de la medida, frente a la falta de reciprocidad de las operaciones, o que al ir alcanzando una mejoría en sus condiciones económicas y de balanza de pagos tales países los modifican con el fin de poder, si fuera menester, abandonar sin riesgo, tales situaciones y aprovechar plenamente las ventajas que ofrece el libre comercio con el resto del mundo.

Numerosos defectos de los arreglos bilaterales de pagos fueron señalados con toda precisión en el primer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL que tuvo lugar en Santiago de Chile, en noviembre de 1956. Se hizo notar en esa ocasión, que el 90% del comercio interlatinoamericano se efectúa en el área meridional, y que el 85% se practica a través de las cuentas de compensación resultantes de acuerdos bilaterales que fueron adoptados porque, al finalizar la segunda guerra mundial, los países de América del Sur carecían de divisas de libre transferibilidad para aplicarlas a los pagos de su comercio recíproco. Al servirse de los *swings* o plafones establecidos en tales convenios se eliminaba la necesidad de utilizar divisas y, por otra parte, se sustraían

* Versión abreviada de la conferencia, sustentada el 20 de octubre de 1959 a invitación del Comité Coordinador de Actividades de la Iniciativa Privada dentro del ciclo de las mesas redondas acerca del mercado común latinoamericano.

esas operaciones a la competencia con las de terceros países, aunque muchas veces con sacrificio de la calidad y precio de los productos adquiridos.

II

La primera reunión del Comité de Comercio en Santiago subrayó que uno de los inconvenientes más graves que se habían presentado en el empleo de convenios bilaterales: había sido el de que en muchos casos las divisas de cuenta tenían un valor inferior al de las divisas de libre convertibilidad lo que determinaba la elevación del precio de los productos adquiridos en países de la región. Se dijo también que sería aconsejable tratar de reajustar o coordinar esos convenios para atenuar sus inconvenientes mediante las transferencias voluntarias de saldos entre países que facilitarían la descongelación de los recursos de los países acreedores.

Con tales antecedentes, la reunión de Santiago llegó a la conclusión de que debería constituirse un grupo de trabajo formado por expertos de banca central que estudiara las posibilidades de establecer gradualmente un régimen de pagos multilaterales y que sugiriera las medidas pertinentes para alcanzar ese fin. Los propios países meridionales declararon que estaban dispuestos a que, en el período de transición, y hasta que se lograra el objetivo de la multilateralidad, se adoptasen medidas encaminadas a dar mayor flexibilidad a sus relaciones de pago, las cuales consisten, entre otras, en: igualar la cotización, en sus respectivos mercados de cambios, de las monedas de cuenta con las de libre convertibilidad; señalar precios para su comercio, no superiores a los del mercado internacional; incluir dentro de las cuentas-convenio los pagos de los fletes y seguros, etc. Además, —y ello constituyó un paso muy importante— manifestaron su disposición de llegar a la transferencia de *saldos acreedores* o potenciales entre aquellos países titulares de cuentas, previo entendimiento entre los bancos centrales interesados. Igualmente se pusieron de acuerdo en intercambiar informaciones periódicas y oportunas sobre el estado de las cuentas de compensación existentes, para facilitar las transferencias mutuas y voluntarias de los saldos que se registrarán con la intervención y auxilio de la CEPAL.

III

En abril de 1957 tuvo lugar en la ciudad de Montevideo la primera reunión del grupo de expertos de los bancos centrales de los siete países que liquidaban sus pagos por las operaciones de intercambio comercial a través de cuentas bilaterales de compensación y que habían manifestado su propósito de adoptar medidas de transición que llevarán gradualmente al establecimiento de un régimen multilateral. En esta ocasión y con el propósito de hacer más flexibles sus relaciones comerciales, los países participantes redactaron un proyecto de convenio tipo. Su propósito fue uniformar las disposiciones de los convenios existentes y las de los que posteriormente se celebraran, como medio para contribuir a la creación de las condiciones indispensables para avanzar hacia un régimen multilateral, dado que el fijar las bases comunes que facilitarían las transferencias de saldos entre las cuentas de la región, se contribuiría a la creación posterior de un área multilateral de pagos. En dicho proyecto se fijó como moneda de cuenta el dólar estadounidense y se estableció que a través de la cuenta se efectuarían los pagos relativos al valor f.o.b. de los productos naturales o fabricados originarios de los países contratantes, incluyendo gastos de fletes y seguros. Se prescribió que las mercaderías materia del intercambio y las operaciones financieras relativas serían cotizadas también en dólares y se facultó a los bancos centrales para convenir, entre otras medidas, los procedimientos que serían adecuados para que los saldos se transfirieran a las cuentas en vigor con otros países latinoamericanos, reiterándose el compromiso de que se adoptarían las disposiciones necesarias para asignar al dólar de cuenta una cotización igual a la existente para el de libre disponibilidad respecto a la misma clase de operaciones. Se señaló que habría obligación de reembolsar el saldo que excediera de determinado monto, lo que podría efectuarse con la transferencia total o parcial del excedente en otra cuenta de compensación vigente con un tercer país latinoamericano, o bien que se haría el pago de dicho excedente en dólares estadounidenses de libre disponibilidad, o en otras divisas que las partes convinieran.

En esa misma reunión se determinó la forma en que debería realizarse el intercambio de informaciones comparables entre bancos centrales y las autoridades monetarias que hacen sus veces, sobre el estado de las cuentas internacionales

latinoamericanas de compensación y se convino en un *modus operandi* uniforme para el manejo de las cuentas interlatinoamericanas.

IV

Cuando a fines de 1958 se inició en Río de Janeiro la segunda reunión de expertos de bancos centrales latinoamericanos, ya se había logrado un importante progreso en la primera etapa del programa: alrededor de las cuatro quintas partes del tráfico interlatinoamericano contaba con instrumentos cuyas cláusulas coincidían con las del convenio-tipo, aprobado por el mismo grupo en la primavera del año anterior.

La reunión de Río de Janeiro reiteró la necesidad de mantener la paridad entre las monedas de cuenta y las de libre disponibilidad y expresó la opinión de que el límite para los créditos bilaterales considerado en los convenios debía ser de tal alcance que cumpliera su propósito, esto es, que dicho límite no sirviera para desnaturalizar el estado del crédito mismo al usarlo para cubrir saldos motivados por desequilibrios estructurales, lo que transformaría a estos créditos en préstamos a los países deudores.

En la reunión de Río de Janeiro, en que participó la representación del Banco de México, se redactó un proyecto de protocolo para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, ya que ello procuraría condiciones propicias para la expansión de los mercados nacionales y el establecimiento ulterior y gradual de un mercado común latinoamericano. En dicho protocolo se señalaron como países adherentes al sistema a todos los que fueran titulares de dos o más cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos, basadas en el convenio-tipo de Montevideo; se consideraron dos tipos de compensaciones: las de primera categoría que al efectuarse disminuirían respecto de cada país uno o varios de los saldos acreedores, y las de segunda categoría que permitirían desplazar saldos de una cuenta a otra, de manera que sus movimientos comprendieran hasta los márgenes no usados, de los propios convenios; las primeras serían ejecutadas automáticamente, cada trimestre, por el Agente, la CEPAL, y las segundas estarían subordinadas a la consulta previa y la conformidad de las partes; con lo que se contribuiría a solucionar las situaciones entre países deudores y acreedores, eliminándose las posibles interrupciones en su comercio recíproco.

Se previó que los países adherentes por propia iniciativa o a propuesta de la Agencia pudieran ampliar el radio de las compensaciones, estableciendo para tal fin, entre otras reglas, la de fijar para ello un determinado porcentaje de los créditos bilaterales, como límite máximo, con el fin de que pudieran hacerse compensaciones sin necesidad de consultas previas. En el mismo documento se concedió a los bancos centrales participantes, la facultad de excluir de sus saldos activos las sumas necesarias para cubrir los desequilibrios a corto plazo.

Igualmente se tomó en cuenta la posibilidad de que, previa consulta, se considerasen para las transferencias los saldos de cuentas bilaterales que los países adherentes mantuvieran con países no adherentes. Se dejó a cargo de los participantes proporcionar una información a la Agencia respecto de la relación mensual del estado de sus cuentas bilaterales recíprocas y de los montos correspondientes a cuentas bilaterales con países ajenos al área, que estuvieran dispuestos a compensar.

La misma reunión de los bancos centrales invitó a la Secretaría de la CEPAL a continuar sus estudios para la proyección de un sistema de transición, en el cual fuera posible liquidar los pagos correspondientes al tráfico entre los países titulares de cuentas, y los que no lo son, sobre bases apropiadas para restringir y eliminar paulatinamente las prácticas bilaterales sustituyéndolas por un programa de multilateralidad. Declaró también que era indispensable vincular estrechamente la marcha de la política gradual para la multilateralización de los pagos con la liberación progresiva del comercio regional, de forma que la adhesión al sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales, comprendiera asimismo la adhesión al régimen de liberalización comercial que se aprobara. Finalmente, la reunión de Río de Janeiro recomendó la creación de un órgano intergubernamental especial que pusiera en acción el mecanismo de liberalización que se establece entre los países del área y la supervisión del sistema regional de pagos.

Cabe ahora reseñar, aunque sea en forma breve, los acontecimientos registrados en la última reunión del Comité de Comercio de la CEPAL, que tuvo lugar en Panamá en mayo de este año y el estado actual de los trabajos de la CEPAL en el campo del sistema regional de pagos.

La reunión de Panamá, después de haber discutido ampliamente las bases del futuro mercado común regional, se declaró satisfecha por los resultados alcanzados en la segunda reunión del grupo de trabajo de expertos de bancos centrales, indicando que en lo futuro estas reuniones deberían celebrarse con intervención de representantes de los bancos centrales o de los organismos equivalentes de todos los países del área.

Las discusiones en Panamá pusieron, al mismo tiempo, en evidencia la existencia de diversos criterios para afrontar el problema de pagos. La Secretaría de la CEPAL y las repúblicas latinoamericanas defendieron el punto de vista de que el establecimiento de una unión de pagos ayudaría a la expansión del comercio regional dentro del proyectado mercado común, mientras que el Fondo Monetario Internacional se opuso a esta idea. Para resolver este conflicto el Comité de Comercio encargó a la CEPAL y al FMI "la elaboración en estrecho contacto de informes sobre la forma más conveniente de encarar el problema de los pagos interlatinoamericanos en un mercado común regional".

Cabe recordar aquí un informe de la Secretaría de la CEPAL, elaborado a mediados del año pasado, en el que se hicieron las siguientes observaciones sobre el problema de pagos en la región:

En relación con la función de los créditos en el cumplimiento del principio de reciprocidad, era menester ofrecer, desde el momento de la creación de un mercado común regional, la seguridad de que se contaría con un sistema de pagos multilateral bastante flexible para corregir las situaciones desfavorables que pudieran crearse para algunos países, especialmente en la etapa inicial del programa de integración.

Se podría conseguir tal propósito si los países persistentemente acreedores se comprometieran a acentuar el ritmo de liberación de sus importaciones e incluso aumentar el grado de sus preferencias con el fin de restablecer el equilibrio en su comercio con el resto de la región, si no se trataba solamente de un desequilibrio transitorio. Al mismo tiempo, podría ser necesario dar facilidades a los países deudores para que emplearan la menor cantidad de dólares en el cumplimiento de sus compromisos dentro de la zona.

La Secretaría de la CEPAL hizo notar que el 66% del comercio interlatinoamericano se efectúa todavía a través de cuentas bilaterales, correspondiendo el 25% al comercio del petróleo y sólo el 9% restante al comercio multilateral, y sugirió que en vista de tales circunstancias la solución inmediata factible correspondía más a un centro de compensaciones con la participación tanto de los países bilaterales como los de multilaterales, que a la estructuración de una unión de pagos. A tal centro de compensación se pasarían los saldos que tuvieran con los países multilaterales dentro del área y aún los excedentes a los *swings* o límites fijados en sus convenios bilaterales, los que en principio, tenían derecho a percibir en moneda de libre convertibilidad; por su parte los países multilaterales aportarían también una parte del saldo de sus operaciones en la región y mantendrían el derecho a que se les siguiera liquidando en dólares de libre convertibilidad el resto de sus exportaciones a los países del área.

El éxito de este sistema se alcanzaría al estimularse el crecimiento del intercambio, esto es, considerando las modificaciones importantes que se operarían dinámicamente al propiciar la corriente de otras producciones distintas de las tradicionales, incluso las industriales, al facilitar ese movimiento con el auxilio de créditos adecuados, además del empleo de medidas que contribuyeran a la liberación de las condiciones vigentes para el mercado recíproco de productos.

Se dejaría para el futuro el establecimiento de una unión de pagos en América Latina, ya que tal mecanismo autorizando la compensación total de las operaciones entre los países que la integran —en forma plurilateral y con el uso del crédito otorgado por los países miembros— requiere en principio, una mayor homogeneidad entre los países participantes.

Cabe examinar ahora cuál es la actitud que corresponde adoptar a México, un país con moneda de libre convertibilidad.

El dilema estriba en decidir qué conviene más: si esperar a que tengan éxito en sus esfuerzos los países meridionales, de manera que fortalezcan su economía y logren las mismas condiciones de libertad cambiaria o allanarles el camino disponiéndonos a participar en una zona de coincidencia en la que, desde luego, México pudiera realizar un intercambio de bienes, ampliando así las dimensiones del mercado hasta ahora accesible a los productos nacionales.

No han faltado impugnadores a la idea de que países multilaterales del área participen en arreglos de la índole de las uniones de pagos u otros semejantes en compañía de los países que tengan convenios bilaterales, ya que tendrían que limitar sus condiciones actuales de operación.

Se ha dicho que en Latinoamérica el volumen de comercio que se realiza a través de cuentas bilaterales es muy inferior al que tenían los países europeos que concertaron la unión de pagos; que el movimiento reciente hacia la convertibilidad total de sus monedas realizado por la mayor parte de los países del sur hace innecesaria tal medida; que las facilidades de crédito que suponen los convenios pueden sustituirse por créditos directos que se otorguen los bancos centrales o agencias financieras gubernamentales, y que la adopción de tales procedimientos entorpecerían el comercio y prolongarían el bilateralismo.

Los argumentos que anteceden no resisten un cuidadoso análisis, dado que el comercio que mantienen entre sí los países latinoamericanos en general tiene muy poca importancia si se le compara con el total de su comercio internacional, y, precisamente, lo que se requiere es eliminar dificultades para ampliar el comercio intrarregional. Para tal fin sería necesario facilitar el comercio con la zona meridional de nuestra región, de tal manera que no signifique trastorno para los países sureños en su actual estructura económica. En otras palabras, hay que emplear medios que, paulatinamente, les permitan levantar las limitaciones que implican sus actuales convenios bilaterales de pagos.

Como atinadamente lo señala en su libro que acaba de publicarse "Problemas de un mercado común en América Latina", un experto de las Naciones Unidas, el Dr. Sidney S. Dell, la forma automática en que se conceden los créditos para el intercambio entre los países participantes en una unión de pagos no puede ser sustituida por los créditos directos que se otorguen, en lo particular, unos países respecto de otros. Por último, y coincidiendo con el comentario del mismo experto, cabe añadir que, la Unión Europea de Pagos facilitó el tránsito hacia la convertibilidad de las monedas en esta región y no condujo al retorno del bilateralismo. Se puede agregar que, en América Latina, donde las desigualdades existentes entre los países son mucho mayores que las que tenían los países europeos, es muy importante pensar en instrumentos que tengan en cuenta las situaciones especialmente débiles de algunos de sus miembros y auxilien al funcionamiento de la condición de reciprocidad.

Los responsables de la política financiera en México han optado por el segundo de los términos del dilema arriba planteado, esto es, por empeñarse en estimular las condiciones para un mercado más amplio en Latinoamérica, considerando como un objetivo viable el adquirir en otros países del área los bienes que hasta ahora se han comprado en terceros países y, en forma consiguiente, estimular la venta a ellos de los productos nacionales que antes los demás países latinoamericanos obtenían también en países ajenos a la zona.

México ha aprovechado las diversas reuniones internacionales en que ha estado presente y ha contestado los cuestionarios que se le han formulado al respecto por la propia CEPAL, reiterando su decisión firme para participar en la concertación de cualquier arreglo que se realizara para el mercado común, bien sea en el campo ya visible de una zona de libre comercio, como en el proyecto de un mercado regional.

Los funcionarios gubernamentales no han descuidado oportunidad ni empeño para abrir el camino que han de recorrer los representantes del sector privado en el logro de una aspiración común que nos parece ineludible si se piensa en la

obligación que tendremos que afrontar para satisfacer las necesidades de nuestra población y mantener el ritmo de desarrollo de la última década.

Ya es obvio que no podemos basar nuestro desarrollo futuro exclusivamente en las importaciones procedentes de los países que hasta ahora han sido nuestros tradicionales proveedores, dado que careceríamos de medios para pagarles. Los volúmenes de créditos y financiamiento exterior y de inversión que pudieran esperarse no bastarían tampoco

para alcanzar las metas referidas, puesto que hay un límite lógico para los compromisos que se contraigan con recursos del exterior y es el de la capacidad limitada para su pago. Por todas estas razones tenemos que optar por la integración económica regional.

Dentro de un sistema de integración habrá que estructurar algún mecanismo regional de pagos que tomaría en cuenta las características de los distintos sistemas de cambios en vigencia en América Latina.

EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

Por MIGUEL S. WIONCZEK

ANTE el auditorio * que tuvo ya oportunidad de escuchar la conferencia del Dr. Raúl Prebisch en el mes de septiembre próximo pasado y de participar en las tres primeras mesas redondas sobre el mercado común, estimo que sería incurrir en redundancia si presentara íntegramente los razonamientos que sirven de base al movimiento actual hacia la integración económica de América Latina. Sin embargo, cabe recordar una vez más dos razones básicas: 1) nuestra población está creciendo a una tasa extremadamente alta y para asegurarle decorosos niveles de vida la región tendrá que realizar un gran esfuerzo a fin de que la economía latinoamericana crezca en las próximas décadas a un ritmo cuando menos igual al alcanzado en el primer decenio posbélico; 2) como resultado del deterioro actual y de las perspectivas inciertas de su sector externo, América Latina se encuentra ante el imperativo de acelerar el proceso de su industrialización, ya que, con sus ingresos originados en las exportaciones tradicionales, no podrá adquirir en el exterior el volumen creciente de bienes y servicios necesarios, especialmente el de bienes de inversión.

Un alto nivel de inversión y formación de capital es uno de los requisitos esenciales para alcanzar tasas elevadas de desarrollo económico. En nuestras condiciones actuales la movilización de los recursos financieros para este fin es un problema de cuya solución dependerá, en gran medida, el futuro económico y social de América Latina. Tengo la más firme convicción de que si se logran integrar nuestras economías esta movilización resultará más fácil y el uso de los recursos financieros disponibles será más racional y más eficaz.

Analizaré aquí el papel desempeñado en el crecimiento reciente de América Latina por el financiamiento externo, tanto público como privado, y por el financiamiento interno. Esto nos proporcionará la posibilidad de estimar y de cuantificar en algunos casos los recursos financieros de que dispondrá la región en un porvenir previsible. La comparación de las futuras disponibilidades con las necesidades de América Latina dentro del programa de integración servirá de base para presentar en la parte final sugerencias sobre las medidas de carácter nacional, regional e internacional que podrían estimular tanto el flujo de los fondos externos como la mejor movilización de los recursos financieros internos.

I

El flujo del capital extranjero a América Latina en la última década fue muy reducido, a pesar de la presión ejercida por los países latinoamericanos sobre los gobiernos de los centros industriales y de los incentivos de todo orden introducidos en la región para atraer capital extranjero privado. En los primeros años posbélicos fue Europa Occidental la que disfrutó de prioridad a este respecto. Hoy, América Latina tiene que competir, por un lado, con Asia y África por la obtención de capitales públicos y, por otro, Europa ya re-

construida ofrece al inversionista privado norteamericano atractivos mucho más considerables que las veinte repúblicas latinoamericanas con sus mercados nacionales tan reducidos y sus mayores riesgos.

La corriente neta de capitales externos hacia América Latina, con exclusión de Venezuela, procedentes de las fuentes gubernamentales y privadas de los países industriales así como de los organismos internacionales, se estima para el período 1950-1958 en unos Dls. 685 millones anuales. En el mismo lapso, la afluencia de este capital representó un 11% de la inversión neta en la región, sin tomar en cuenta Venezuela. En otras palabras, por cada dólar procedente del exterior invertido en América Latina la población latinoamericana en los últimos años, ahorró o invirtió casi 9 dólares. Excluyo a Venezuela del análisis del flujo de capital externo, porque el monto de las inversiones petroleras en este país altera seriamente el cuadro general latinoamericano al respecto.

En la corriente de los recursos externos, el capital público a largo plazo, concedido por el Gobierno de E.U. y por el Banco Internacional, representó entre 1950 y 1958 unos Dls. 235 millones anuales, o sea la tercera parte del total. Estos préstamos y donaciones públicas equivalen a menos de un 4% de la inversión neta interna en América Latina.

En la gran mayoría de los países latinoamericanos, el papel del capital público externo en el desarrollo económico fue aun más limitado, como consecuencia de la concentración de esta corriente hacia algunos países. Del total de los Dls. 945 millones de créditos otorgados a América Latina por el Banco Internacional desde su establecimiento en 1947 hasta mediados del año en curso, tres países —Brasil, Colombia y México— recibieron Dls. 600 millones. Otras cinco repúblicas no han recibido del Banco ningún préstamo, mientras que a los doce restantes países medianos y pequeños les fue otorgado el total de Dls. 345 millones. En lo que se refiere al primer grupo, los créditos del Banco Internacional durante los últimos doce años equivalen a unos Dls. 16.5 millones anuales por país. A cada uno de los diez países del último grupo le fue otorgado anualmente de la misma fuente, en promedio, menos de Dls. 2.5 millones anuales.

El aumento de los recursos financieros del Banco Internacional en 1959 y la reciente creación del Banco Interamericano han alentado en muchas partes la esperanza de que estos acontecimientos originarán de modo inmediato una expansión muy considerable del flujo de capital público extranjero hacia nuestras repúblicas. Pero me parece que son excesivas las ilusiones forjadas al respecto.

Es cierto que en los dos últimos años aumentó el volumen de operaciones del Banco Internacional en nuestra región. Pero incluso el aumento de su capital total a Dls. 21,000 millones, que en gran parte no representa recursos prestables sino garantías de los gobiernos miembros para las emisiones de bonos del Banco, hace difícil suponer que durante los próximos cinco a diez años sus préstamos brutos a América Latina vayan a sobrepasar unos Dls. 300 millones anuales en comparación con el promedio de Dls. 140 millones en el período 1954-1958. Además, no cabe duda alguna de que los países industriales, cuya opinión es decisiva en las resoluciones de este organismo internacional, continuarán otorgando prioridad a regiones menos desarrolladas que América Latina.

* Conferencia sustentada en el Banco Nacional de México, el 27 de octubre ppdo. dentro del ciclo de las mesas redondas sobre el mercado común latinoamericano, organizado por el Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Industria Privada.

El nuevo Banco Interamericano es —según palabras del Secretario Adjunto de la Tesorería de EUA, Graydon Upton— “una institución relativamente pequeña”. Aparte de que sólo hasta 1964 dispondrá de su capital total prestable de Dls. 350 millones, sus recursos totales de Dls. 1,000 millones apenas constituyen una vigésima parte de los recursos del Banco Internacional. Tendrán que transcurrir varios años antes de que este banco de fomento regional esté en condiciones de prestar a las veinte repúblicas en conjunto más de unos Dls. 75 millones anuales. Además, existe el peligro de que su creación vaya a afectar negativamente los préstamos a América Latina procedentes de otras fuentes. Durante las audiencias que se celebraron el verano pasado ante el Senado norteamericano, los funcionarios del Gobierno de E.U. precisaron que el Banco Interamericano actuará como prestamista de primera instancia, mientras que los otros organismos financieros internacionales y estadounidenses intervendrán solamente cuando el Banco no disponga de los recursos adecuados para ayudar eficazmente a nuestra región. Además, se especificó que los clientes del nuevo Banco solamente podrán recurrir a la ayuda del Fondo de Desarrollo Económico de E.U. —cuyos préstamos a América Latina sumaron el año pasado más de Dls. 35 millones— cuando no puedan obtener financiamiento directo a través del Banco Interamericano.

El establecimiento de la Asociación Internacional de Desarrollo en 1960 proporcionará, por cierto, una fuente adicional de recursos para los países en proceso de desarrollo, pero su papel en América Latina quizás sea aún más limitado que el del Banco Interamericano. Parece que la nueva Asociación dirigirá preferentemente sus actividades a los países asiáticos y africanos cuya situación económica es mucho más crítica que la nuestra. Además, la creciente actividad comercial y de ayuda económica de los países comunistas en estas regiones preocupa seriamente al gobierno norteamericano, por lo que es de suponer que presionará a la Asociación para que el grueso de sus actividades se dirija a las regiones mencionadas. Es probable, empero, que la I.D.A. ponga a la disposición de nuestros países unos Dls. 25 millones anuales.

En cuanto a la ayuda económica directa de E.U., cabe esperar que América Latina obtenga del Eximbank en los cinco próximos años, unos Dls. 200 millones anuales. El promedio anual de sus préstamos a nuestra región entre 1954 y 1958 fue de Dls. 110 millones incluyendo el volumen sin precedente de operaciones efectuadas en 1958 —Dls. 350 millones. Finalmente, parece razonable suponer que el Gobierno Norteamericano continuará sus donaciones para fines militares y de asistencia técnica cuyo total anual asciende a Dls. 100 millones, así como también es de suponer que seguirán vendiéndonos excedentes agrícolas a cambio de monedas nacionales, a razón de unos Dls. 50 millones por año.

Así, la corriente bruta anual del capital público a América Latina llegará probablemente en un futuro previsible a unos Dls. 800 millones. Tomando en cuenta el monto muy alto de la deuda externa de la región y el volumen creciente de pagos por concepto de amortizaciones, la corriente neta equivaldría a unos Dls. 400 millones, esto es, menos del doble del promedio de 1950-1958, y no más que el año pasado. Sin embargo, como es natural, las necesidades de financiamiento también aumentarán visiblemente. Si suponemos que la inversión total en términos reales crezca de un año a otro, los Dls. 400 millones equivaldrían en 1964 a un 5% de la inversión neta en nuestra región, siendo ésta una proporción marginal frente a las necesidades globales de financiamiento.

II

Por su parte, el capital extranjero privado, desempeño en América Latina durante la última década un papel más importante que los préstamos públicos. Excluyendo Venezuela, el flujo neto de la inversión directa hacia la región alcanzó, entre 1950 y 1958, un promedio de Dls. 400 millones anuales, cifra a la que cabe sumar Dls. 170 millones anuales, derivados de la reinversión de utilidades, para obtener un total que equivale a un 9.5% de la inversión neta. De dicho total, la mitad se encuentra invertida en las actividades primarias (minería, petróleo y agricultura tropical) y solamente una cuarta parte en la industria de transformación.

En las diversas discusiones sobre integración económica latinoamericana, han surgido opiniones de personas bien intencionadas que se muestran hondamente preocupadas con

motivo de la supuesta dominación que en el mercado regional ejercerá el capital extranjero. Se dice que la integración creará incentivos muy poderosos para los inversionistas extranjeros, con lo cual, en un lapso relativamente breve y con grave daño para los intereses económicos y políticos de América Latina, pasará a manos de éstos la totalidad de las actividades industriales en nuestra región.

El temor se funda, entre otros, en los siguientes supuestos: 1) una disponibilidad prácticamente ilimitada de recursos financieros privados en los países industriales; 2) un nivel extremadamente alto de utilidades en América Latina, en comparación con otras regiones; y 3) la aparición en América Latina, de un día para otro, de una infraestructura económica y social y de un marco institucional semejante a los de Europa o Canadá, dos alicientes importantes para la corriente del capital extranjero.

No obstante, las condiciones actuales no revelan que estos tres supuestos tengan una base real. Cabe citar al respecto varios motivos: En primer lugar, los datos más recientes de las Naciones Unidas sobre el flujo internacional del capital privado demuestran que aunque el volumen total de la inversión extranjera directa (excluyendo la petrolera) crece lenta y continuamente, existe en el mundo una intensa competencia para la obtención de dichos fondos. En épocas recientes la inversión privada directa de E.U. en el exterior, incluyendo la reinversión de utilidades, aumentó a una tasa media anual de 6%, esto es, de Dls. 937 millones en 1954 a Dls. 1,150 millones en 1958. Durante el mismo lapso, la inversión privada norteamericana no petrolera en América Latina se mantuvo en un 38% del total invertido por los empresarios de este país en el mundo. El 62% restante se dirigió a Canadá, Europa Occidental y las demás regiones.

En segundo lugar, si se exceptúan las de la industria petrolera, el nivel de utilidades derivado de la inversión extranjera en América Latina no es mucho mayor que su nivel correspondiente en Estados Unidos. Un estudio de la CEPAL, publicado en 1954, estimó en alrededor del 18% neto anual el nivel de las utilidades en nuestra región. Es probable que hoy estas utilidades lleguen a un 20% del valor de la inversión extranjera. Empero, según un estudio publicado en Washington a fines de agosto por la Comisión Federal de Comercio, la industria química norteamericana tiene utilidades netas de 16.2%; la de maquinaria eléctrica de 14.2%; la de refinación de petróleo, 12.8%; la siderúrgica, 12.4%, etc., lo que corrobora la observación formulada en el mencionado estudio de la CEPAL en el sentido de que la diferencia en términos absolutos entre las respectivas tasas de utilidades en Estados Unidos y América Latina oscila entre 4 y 9 puntos, advirtiéndose que en ciertos períodos puede incluso llegar a ser menor.

Finalmente, tampoco hay que olvidar que el logro de la integración económica de América Latina llevará muchos años durante los cuales la atracción que otras regiones ofrecen a la inversión extranjera seguirá aumentando. Hace unas semanas, una encuesta efectuada por McGraw-Hill de Nueva York reveló que en 1960, del total de la nueva inversión extranjera directa norteamericana, 47% se destinará a Europa, en comparación con el 40% en 1957 y 1958. Por todas estas razones, no es fácil suponer que, cuando menos en un futuro próximo, nuestra región vaya a tener que hacer frente a una corriente de inversión extranjera que por su magnitud llegue a constituir un peligro económico y político.

A la luz de estas tendencias, lo más probable es que sin la integración económica regional disminuirá la corriente de la nueva inversión extranjera a América Latina. Quizás una parte de la vieja inversión destinada a las actividades extractivas se traslade a África y a Asia. La nueva inversión industrial fluirá a nuestra región en cantidades muy reducidas debido a la falta de mercados, al subdesarrollo de los servicios básicos y a la atracción que ejercen sobre los inversionistas el crecimiento económico y la estabilidad social en Europa Occidental. Al mismo tiempo, es muy factible que la remisión de utilidades sobre la inversión extranjera directa efectuada en América Latina seguirá siendo elevada, con lo que se agudizará la posición precaria de balanza de pagos de nuestras repúblicas.

Por las razones antes indicadas, con la integración económica tampoco afrontaremos un diluvio de capital extranjero.

Pero aquí lo importante es que, con toda probabilidad, este capital mostrará especial preferencia por las actividades industriales. De esta forma se estimulará el proceso de sustitución de las importaciones, la región tendrá acceso más fácil al progreso tecnológico y se presentarán oportunidades para el establecimiento de muchas industrias auxiliares.

Además, hay que tener en cuenta que, en lo que se refiere a la carga que las remesas de utilidades representa para la balanza de pagos del país receptor, la inversión extranjera directa en las actividades industriales reporta una ventaja adicional en comparación con la inversión en las actividades primarias. Es bien sabido que las compañías petroleras en Venezuela y el Medio Oriente transfieren a sus casas matrices alrededor del 80% de sus utilidades netas, mientras que en los países europeos las remesas representan sólo un promedio del 20% de las utilidades. Estas diferencias se explican por el hecho de que el tamaño del mercado interno en Europa y las posibilidades de exportación de productos manufacturados constituyen fuertes incentivos tanto para la nueva inversión como para la reinversión. Como lo demuestran los datos del Banco de México, las experiencias de México a este respecto son muy interesantes. La reinversión de utilidades que en el decenio 1939-1948 representó el 14% de las utilidades netas, subió en la última década a un promedio de 37%, mientras que las remesas bajaron del 86 al 63%.

Finalmente, suponiendo una tasa razonable de desarrollo económico y de progreso industrial en nuestra región, hay que esperar que más tarde, por ejemplo, después de la primera década del proceso de integración regional, el capital nacional pueda sustituir a una parte de la inversión extranjera. Así fue por lo menos la experiencia histórica de los países industriales de hoy. El acelerado desarrollo de la economía norteamericana a fines del siglo pasado, se apoyó en las entradas considerables de capital europeo. Hoy Estados Unidos exporta capital al resto del mundo.

III

“Aun en las condiciones más favorables de las entradas del capital externo —dijo en muchas ocasiones el Dr. Raúl Prebisch— el financiamiento del desarrollo dependerá, a final de cuentas, del volumen del ahorro e inversión interna”. El nivel del ahorro y la inversión bruta en nuestra región durante la última década fue bastante alto: en 1950 la inversión representó el 16% del producto de la región y en 1957 hasta 17.5%. Esta proporción se compara favorablemente con la de los países desarrollados y es mucho más alta que la registrada en otras regiones subdesarrolladas, en las que, por regla general, no excede al 10% del producto.

Empero, frente al deterioro de nuestra capacidad para importar y ante la imposibilidad de aumentar en forma considerable las entradas de capital externo, parece indispensable movilizar cantidades crecientes de ahorro interno y canalizarlas hacia actividades industriales. Por otro lado, resulta difícil imaginar un aumento en la tasa media de ahorro, por ejemplo, durante la próxima década. Las ganancias y ahorros del sector exportador, aun en las condiciones más favorables, crecerán muy lentamente. Al mismo tiempo, el proceso de crecimiento mismo y la diversificación de las actividades económicas crearán, en vista de los niveles muy bajos de vida, presiones adicionales sobre el consumo. Finalmente, la propensión al consumo de bienes suntuarios es muy elevada en los grupos latinoamericanos de altos ingresos. Parece, por lo tanto, que la suma total de ahorro e inversión en nuestra región no crecerá más rápidamente que el producto total. En tal circunstancia, la única solución posible consiste en tratar de movilizar los recursos financieros ociosos y manejar la inversión en forma más racional, especialmente en vista de que el establecimiento de nuevas industrias dinámicas en América Latina implicará el uso inicial de importantes cantidades de capital.

Es bien sabido que en todas nuestras repúblicas existen cuantiosos recursos financieros ociosos y que en muchos casos la inversión no se ajusta a criterios económicos. Por nuestra experiencia diaria, conocemos fenómenos tales como el atesoramiento de oro, los depósitos en el extranjero, la inversión especulativa en bienes raíces, la sobreinversión en el sector servicios, la capacidad ociosa en las empresas industriales, la construcción de viviendas suntuarias, etc. Estos fenómenos suelen ocurrir en todas las economías subdesarrolladas. Son el

resultado de una mezcla de las actividades precapitalistas de las masas, del conservadurismo de muchos empresarios nacionales, de la falta de seguridad en la inversión y del impacto de los procesos inflacionarios que acompañan al desarrollo económico.

Es imposible cuantificar los recursos ociosos y las pérdidas que para la economía y para los inversionistas mismos representa una corriente de recursos de capital mal dirigida o mal organizada. El único renglón que puede cuantificarse fácilmente es el de los fondos colocados en el exterior que son propiedad de los nacionales latinoamericanos. A fines del año pasado, la parte de tales fondos depositada en Estados Unidos, se estimó en Dls. 2,500 millones. Suponiendo que de este total unos Dls. 800 millones representaron en 1958 fondos de trabajo de las empresas latinoamericanas acumulados en E.U., el resto equivale a alrededor de la quinta parte del valor de la inversión privada norteamericana en América Latina, y casi la mitad del total de las reservas oficiales de oro y divisas de las veinte repúblicas a fines del año pasado. Según las estimaciones extraoficiales el 50% de esta suma fue propiedad de los nacionales de Brasil y México.

En mi opinión, es indudable que la integración económica de América Latina traerá consigo la repatriación de una parte de estos fondos. Los incentivos para la nueva inversión, el ejemplo del capital extranjero, la aparición de oportunidades en las actividades industriales secundarias que no impliquen los riesgos financieros de actividades completamente nuevas, la mayor estabilidad económica y social, tenderían por lo menos a frenar las salidas de los capitales nacionales adicionales. Cabe señalar que en Centroamérica surgen ya indicios del retorno de los fondos atesorados en el exterior en vista de la aparición de nuevas oportunidades para invertir, derivadas de la integración de los cinco países del Istmo.

El crecimiento de las instituciones financieras, paralelo al progreso del programa de integración y la expansión de las transacciones comerciales y de capital dentro de la región, podría traer también como resultado la movilización de una parte de los recursos ociosos atesorados en América Latina. Así se aliviarán las dificultades que afectan directamente al posible financiamiento de empresas industriales en nuestros países, entre las cuales figuran, en lugar prominente, la falta de vigorosos mercados de valores, la ausencia de intermediarios y de mecanismos que recojan capital, el hecho de que gran parte del público no está acostumbrado a invertir en valores, ni parece interesado en ellos, a pesar de que la demanda de financiamiento para proyectos de desarrollo económico, tanto públicos como privados, crece rápidamente.

En cuanto a la inversión mal dirigida o mal administrada, la integración económica ayudaría a eliminar la primera y a hacer más productiva la segunda mediante la corrección de los defectos con ayuda del mayor acceso del sector privado al progreso en los campos de tecnología y de administración de negocios logrado en otras partes del mundo y también en los países latinoamericanos más avanzados. A este respecto el enorme desperdicio de los recursos financieros que se experimenta en América Latina actualmente, puede explicarse, en gran parte, por la falta de interés del empresario en la investigación tecnológica y el desconocimiento casi completo de la situación en los mercados internacionales y de los planes de inversión de los competidores, tanto en el país como en el exterior. Es imposible explicar de otra manera fenómenos tales como, por ejemplo, en México la existencia de proyectos muy avanzados para el establecimiento de nuevos ingenios azucareros o la reciente información en el sentido de que la industria cafetalera nacional piensa aumentar el cultivo de este grano. Las inversiones de este tipo no solamente dañarán la economía nacional, sino que a largo plazo causarán pérdidas a los inversionistas mismos.

El último aspecto del problema de movilización de los recursos financieros nacionales se refiere a la inversión puramente especulativa y a los gastos suntuarios. Aquí, creo que el esfuerzo de los respectivos sectores públicos constituye la única garantía de resolución satisfactoria de este problema, independientemente del progreso de integración económica regional. Se trata del hecho de que los sistemas fiscales, en muchos países de la región, no corresponden a las necesidades actuales de América Latina.

Hay que aclarar desde un principio que, en nuestros países, gran parte de los representantes del sector privado miran

con gran recelo a quienes abogan por la modernización de los sistemas impositivos en vigor. Se considera que la finalidad de tales propuestas consiste en privar a dicho sector de las ganancias obtenidas con su capital y esfuerzo para transferirlas al sector público, que —se dice en varios países— tiene una propensión mucho más alta a malgastar que la iniciativa privada. Creo que una reforma fiscal de tal carácter no revestiría una gran significación dado que desde el punto de vista de una economía en crecimiento es de mucha mayor importancia el volumen total de la inversión que su división entre inversión pública y privada. Creo también que los países latinoamericanos necesitan no sólo nuevas carreteras y presas sino también nuevas empresas industriales y nuevos cultivos. Carreteras que no entrañen un movimiento creciente de bienes y personas, y presas que no rieguen nuevos cultivos resultarían infructuosas. Las empresas privadas no pueden, a su vez, funcionar en un país donde escasea el transporte, ni tampoco pueden obtenerse cosechas óptimas sin agua suficiente.

Así, el problema de una reforma fiscal no descansa en el cambio en la distribución del ahorro productivo nacional. Se trata del aumento del ahorro total por la movilización, a través del sistema impositivo, de recursos potenciales cuyo uso para fines productivos no puede lograrse de otra manera, pues sus propietarios no responden a ningún incentivo económico y de lucro congruente con los intereses de la economía en su conjunto. Si nuestros países no lograran este fin, sólo quedarían las alternativas que van en contra de los intereses, no sólo de las economías nacionales sino del sector privado mismo. La primera alternativa es dejar los ingresos del fisco al nivel presente, lo cual significaría limitar la inversión pública y reducir así los estímulos para el sector privado —o bien financiar el gasto público mediante déficit, lo cual acentúa las presiones inflacionarias, estimulando así una desviación todavía mayor del ahorro privado hacia fines no productivos. La segunda posibilidad consiste en tratar de reducir el consumo global mediante los impuestos indirectos, pero esto acarrea una restricción del mercado para los productores nacionales. Frente a las presiones que existen para brindar mejores servicios sociales a los asalariados y a las capas de la población que perciben un ingreso bajo, queda, como última alternativa, ampliar el ámbito de la tributación gravando en el grado mayor las actividades productivas o, en otras palabras, tratar de distribuir el mismo ahorro en proporciones distintas.

El medio racional de asegurar ingresos adecuados para el sector público sin perjudicar a la economía y sin desalentar a la inversión privada productiva consiste en reducir, haciendo uso del sistema impositivo, el consumo de bienes suntuarios. Si los gobiernos de nuestra región no logran esto, su actitud hacia la inversión privada productiva seguirá siendo contradictoria. Por un lado, el propósito de la política fiscal estriba en estimular el desarrollo industrial mediante multitud de disposiciones especiales; pero, por el otro, el mismo sistema fiscal desalienta la creación de nuevas empresas industriales en beneficio de ciertas actividades tales como las especulativas, el depósito de fondos en el exterior, o la construcción de viviendas de lujo. Para estos últimos casos la carga impositiva es casi nula; pero, en cambio, un inversionista que aporta algo a la riqueza nacional, que crea una nueva fuente de empleo y produce bienes que satisfacen las necesidades de la sociedad, tiene que pagar impuestos y prestaciones. Hago constar que no abogo aquí por la eliminación o disminución de los impuestos que pesan sobre las actividades productivas, sino por la distribución justa de la totalidad de la carga fiscal. Tengo que admitir que, a mi modo de ver, en muchas partes de América Latina es poco satisfactoria la situación que prevalece a este respecto.

IV

Espero haber logrado transmitir a ustedes mi convicción de que el financiamiento de la integración económica latinoamericana no será cosa fácil, si tenemos en cuenta no sólo que el futuro flujo de capital público externo será limitado, sino también la improbabilidad de que se registre una corriente de grandes dimensiones en la inversión extranjera privada, así como el esfuerzo que se necesita llevar a cabo para movilizar y usar mejor los recursos financieros de origen interno. Creo, al mismo tiempo, que la disponibilidad limitada de estos recursos en escala regional hace todavía más urgente la integración económica. Dedicarse exclusivamente a promover el desarrollo económico dentro de las respectivas fronteras nacionales, significa desaprovechar el aumento de recursos finan-

cieros que la integración lleva implícita. De ello puede fácilmente deducirse que el desarrollo económico en compartimientos separados tendrá que ser más lento que el desarrollo conjunto.

Las reducidas magnitudes futuras de la corriente de capital público externo sugieren que sería muy aconsejable que desde ahora los países latinoamericanos, al elaborar sus planes de inversión pública, tengan en mente la posible coordinación de tales actividades con miras a lograr un acercamiento económico con el resto de la región. Siguiendo este razonamiento, nuestros países deberían usar preferentemente el capital público externo para financiar la construcción de puertos, carreteras y otros medios de transporte que facilitarían el movimiento de bienes y personas dentro de la región. En cuanto a los demás proyectos básicos de desarrollo, valdría la pena consultar a las repúblicas vecinas sobre el tipo de inversión que sería más congruente aplicar, sin que ello signifique sacrificar las necesidades del país o las de la región. Para estos fines de coordinación podrían probablemente usarse los servicios de asistencia técnica que tendrá a su disposición el Banco Interamericano.

En cuanto a la inversión extranjera privada, que hasta donde sea posible deberá complementar los fines que persigan los capitales nacionales, tanto los empresarios financieros latinoamericanos como sus gobiernos podrían insistir en que la nueva inversión industrial de este tipo se oriente dentro de los criterios de economicidad, y en forma equitativa, hacia las distintas partes de la región y no solamente a determinados países y lugares. La amplia gama de actividades que el marco de integración económica brinda al empresario privado, facilitaría esta tarea, especialmente si existe una estrecha cooperación entre los mismos inversionistas latinoamericanos que indudablemente resultarán beneficiados si evitan una concentración indebida de nuevas empresas. Es difícil presentar sugerencias concretas sobre las formas de cooperación entre los inversionistas de varias naciones latinoamericanas. Planes para tal cooperación podrían surgir de sus reuniones y conferencias regionales. Cabe señalar que en este momento se está desarrollando la primera reunión de este tipo en Centroamérica, en la cual participan los inversionistas de las cinco repúblicas y algunos observadores de otros países.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos tendrían que iniciar estudios de los regímenes legales y fiscales que regulan la inversión extranjera en el resto del mundo para lograr con ello una futura coordinación de tales políticas, puesto que de existir fuertes diferencias, en cuanto al tratamiento que se conceda al capital extranjero privado, inevitablemente sobreveniría su concentración en algunos países. La política regional en este ámbito debería incluir, entre sus propósitos, el promover la constitución de empresas de capital mixto y otorgar, tal vez, estímulos especiales a las empresas locales para evitar que en casos concretos se vean desplazadas por el capital exclusivamente extranjero. Una vez que se encuentra en marcha el proceso de integración probablemente deberá precisarse si sería prudente elaborar algún sistema de ayuda especial para la inversión industrial en los países poco desarrollados, los cuales, lógicamente, ofrecen en este aspecto menos incentivos que las naciones que ya han recorrido una buena parte del camino de industrialización. Más tarde, podrían considerarse las ventajas de organizar un fondo de inversión para el desarrollo de los países más atrasados. En la Comunidad Económica Europea existen dos fondos de este tipo, financiados ambos por los países miembros. Uno, para fomentar la inversión privada en las partes subdesarrolladas de Europa, como Italia del Sur; el otro, para impulsar a los territorios coloniales.

La tarea de movilizar los recursos ociosos que se encuentran no sólo dentro de la región sino también fuera de ella incumbiría, en gran parte, a los banqueros y financieros latinoamericanos. Los obstáculos que surgen en este campo son bastante conocidos, pero algunas de las repúblicas, especialmente las situadas en la parte meridional del hemisferio, ya tienen una vasta experiencia en lo que se refiere a la adopción de medidas concretas para movilizar los recursos financieros privados. Por su parte, los demás países deberían estudiar en forma inmediata distintos métodos para desarrollar sus mercados de valores y aumentar el número de intermediarios financieros, analizando asimismo los motivos que pudieran haber ocasionado el fracaso o el éxito de una determinada política seguida a este respecto. Un intenso intercambio de experiencias mediante contactos directos entre los banque-

ros de los distintos países, y a través de la organización de juntas regionales de la banca privada, resultaría altamente provechoso. Más tarde, podría pensarse en la introducción en América Latina de los nuevos instrumentos de captación del ahorro, tales como las sociedades de inversión con carteras diversificadas que se constituyen con valores procedentes de distintos países. Un día más lejano incluso podría llegar a considerarse —previa coordinación de las legislaciones nacionales sobre valores— la creación de una bolsa de valores latinoamericana que abriera posibilidades atractivas de inversión para el ahorrador mediano y pequeño.

En cuanto a la restricción de la inversión especulativa y del consumo suntuario que, como es obvio, determinaría un aumento considerable de los recursos disponibles para el financiamiento de la industrialización y del comercio interlatinoamericano, cabe señalar que la solución estriba en la reorganización y coordinación de los atrasados sistemas fiscales nacionales que aún mantienen en vigor determinados países. Lo mismo podría decirse en cuanto a la repatriación de los fondos privados depositados en el exterior. Dicha medida tendría un doble propósito: por un lado, restarle atracción a las actividades no productivas utilizando una tributación hasta cierto punto punitiva y, por el otro, incrementar el ingreso del fisco con el fin de disminuir las presiones inflacionarias, originadas por el gasto deficitario. Incluso puede llegar a preverse que, a la larga, el logro de este segundo propósito, tendrá un impacto más notorio sobre el cambio deseado en la dirección del ahorro interno que las mismas medidas de orden administrativo-fiscal encaminadas a desanimar la especulación, la salida de fondos y el desperdicio de los recursos empleados en el consumo suntuario.

Finalmente, el problema del financiamiento del comercio regional, especialmente en lo que concierne a las exportaciones de bienes de capital de un país latinoamericano a otro puede plantearse antes de lo que se espera. Suponer una expansión continua de tal comercio significa que se necesitará financiarlo de alguna forma, y que este problema cobra especial relevancia no sólo por la inexistencia en el ámbito regional de instituciones financieras adecuadas en este campo, sino también por las amplias facilidades de crédito comercial a medio plazo de que disponen los exportadores norteamericanos

y europeos. No cabe duda que podría estimularse en gran medida el comercio interlatinoamericano si se dispusiera de créditos bancarios en mayor volumen y a plazos más largos que los que actualmente son concedidos por las propias empresas exportadoras de la región, por los bancos comerciales privados e incluso por entidades oficiales o semioficiales existentes. En este aspecto cabría establecer una institución regional, intergubernamental, privada o mixta, que cumpliera una de las dos funciones siguientes: conceder facilidades de crédito a mediano plazo para los exportadores de bienes de capital, o proporcionar un sistema de garantía para los créditos de este tipo, otorgados por la banca privada latinoamericana.

* * *

Es muy difícil durante una charla tan breve entrar a fondo en el sinnúmero de aspectos que cubren el financiamiento del desarrollo económico de América Latina. Pretender lograr esto sería excesiva presunción. Sin embargo, espero haber trazado a grandes rasgos un bosquejo de los aspectos básicos del tema de mi conferencia. La movilización máxima de recursos disponibles y su uso racional depende, más de los hombres de empresa que de los economistas e intelectuales. Pero me permito señalar a ustedes que de sus esfuerzos prácticos en el campo de integración económica dependerá algo más que la tasa de crecimiento económico de América Latina, dependerá su propio futuro. Personalmente, no me complacería ser banquero o industrial en 1980 en una región en que 30 o más millones de personas carecieran de empleo y de medios de subsistencia. En México mismo, la fuerza de trabajo aumentará durante los próximos veinte años en más de siete millones de personas.

Si no logramos la integración económica de América Latina y no aceleramos con su ayuda el proceso de industrialización nacional, una gran parte de la población urbana en toda la región quedará desocupada y podrá exigir que se modifique un sistema que no ofrece ningún futuro. Estoy seguro de muy pocas cosas, pero a mi entender, las trágicas consecuencias sociales que entrañaría el fracaso del proyecto de integración, son demasiado evidentes.

EL MERCADO COMÚN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL *

Por VÍCTOR L. URQUIDI

I

HABIENDOME correspondido presentar el último aunque, con licencia de ustedes, espero no el menos importante de los temas en que se dividió esta serie de mesas redondas sobre el mercado común latinoamericano, debo confesarles que al preparar estas notas me asaltaba constantemente la duda de si los distinguidos expositores que me precedían me dejarían alguna migaja que yo pudiera roer para atreverme a abordar materia tan ambiciosa.

Me siento un poco como el personaje de caricatura que, después de pintado casi todo el piso de una habitación con todo esmero, se encuentra arrinconado en la última esquina sin otra alternativa que volver sobre la pintura fresca. Intentaré, pues, cubrir la pequeña superficie que aún me queda, con la diferencia, en mi caso, de que la pintura fresca que me verá obligado a atravesar no la puse yo sino que fue colocada por manos expertas y en forma por demás metódica y competente. Me incumbe, por lo tanto, la responsabilidad de tratar de no echarla a perder; pero si fuere inevitable me ofrezco de antemano a ayudar a emparejarla. Agradezco mucho al Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada mexicana esta oportunidad que me ha brindado de dar unos brochazos gordos.

II

Me he permitido en otra ocasión —y pido disculpa por incurrir en el detestable gusto de citarse uno a sí mismo—

afirmar que “si la idea (del mercado común) hubiese sido bautizada con el nombre de ‘desarrollo común de América Latina’, habría sido comprendida mejor.”¹ Los nombres de las cosas no siempre corresponden a su contenido esencial, y no vale la pena a estas alturas discutir el término “mercado común” —aunque sí me parece bastante lamentable su apócope de olor farmacéutico, “mercomún”— con tal de que nos entendamos con claridad sobre el concepto fundamental. Este concepto no es —ya se ha dicho aquí— el de un comercio interlatinoamericano estático —¿le llamaríamos acaso “interlata”?—; ni siquiera es el de una ampliación marginal de mercados para actividades industriales y agropecuarias que de todos modos se establecerán o crecerán en función de un mercado nacional. El proyecto de mercado común latinoamericano encierra mucho más que eso: es una dimensión totalmente nueva para el desarrollo nacional de todos y cada uno de los países latinoamericanos. Equivale a pasar de la planta baja del desarrollo, donde el horizonte es limitado, al vigésimo piso, donde el panorama es ancho. Al principio se verá brumoso, pero al final será diáfano, y se advertirá que hay lugar para cada cosa.

No debe temerse al mercado común: para la industria que ya existe, su impacto será por fuerza paulatino; para la que todavía no ha nacido pero que las necesidades futuras de América Latina hacen prever, constituye un estímulo muy poderoso a la inversión. En consecuencia, si nos centráramos

* Conferencia sustentada en el Banco Nacional de México, el día 3 del presente mes, dentro del ciclo de las mesas redondas sobre el mercado común latinoamericano, organizadas por el Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada.

¹ “¿Progresará el mercado común latinoamericano?”, *Comercio Exterior*, junio de 1959, p. 308.

en lo escaso del comercio interlatinoamericano actual —y, peor aún, en el poquísimos comercio de México con las otras diecinueve repúblicas— estaríamos errando la puntería por completo. Es la perspectiva futura del comercio la que deberá interesarnos y, de ser así, nuestra preocupación debería ser desde ahora el desarrollo económico futuro de cada uno de nuestros países latinoamericanos y los efectos recíprocos que dicha evolución pueda tener en todos nuestros países. La integración económica de América Latina pudiera ser juzgada por algunos como concepto romántico. Sin embargo, en un mundo de muy rápida evolución social, política y tecnológica, sería ilusorio considerar que los países de menor dimensión económica y menor escala de vida pudieran, dentro del marco económico impuesto por las fronteras que su reciente historia nacional les ha dado, alcanzar por sí solos, sin cooperar unos con otros, las metas de bienestar que otras naciones nos muestran son asequibles. La integración es, pues, un concepto del mayor realismo.

La necesidad ineludible de la integración económica latinoamericana se basa en la premisa de que la proyección más moderada que se haga acerca del ritmo de incremento del nivel de vida que podamos desear exige un enorme suministro de bienes de capital, de productos intermedios y de bienes de consumo. Su magnitud será tal, que, si continuaran trayéndose del exterior en la proporción en que han sido importados hasta ahora, su valor no podría cubrirse con las exportaciones —haciendo una previsión prudente de éstas— ni con el ingreso de capital del exterior —suponiendo el mayor monto soportable (desde el punto de vista financiero) de éste. No queda otro camino, si no han de verse frustrados los esfuerzos por elevar el nivel de vida de una población que crece con gran rapidez, que producir en América Latina los bienes —incluso los de capital para los cuales no haya en el futuro capacidad de pago. Este resultado cuantitativo plantea, naturalmente, la cuestión de cuáles bienes deben producirse en América Latina y la de cómo podría repartirse su producción entre los distintos países.

No es probable, bajo el sistema en que vivimos y dada la falta de experiencia que tenemos en el trato interlatinoamericano, que en los próximos cinco o diez años se hagan milagros. En consecuencia, habrá que partir de los núcleos de actividad agropecuaria e industrial que ya existen, y adoptar algunas metas, si no fácilmente alcanzables, por lo menos merecedoras del mayor esfuerzo por llegar a ellas.

III

Una de las metas debería ser la de eliminar la importación de alimentos a América Latina, no sólo de los que vienen en estado bruto sino también, en gran parte y hasta donde sea posible, de los que se consumen en forma preparada y manufacturada. Para obtener este resultado en unos quince a veinte años, se requeriría ante todo, en cada país, llevar a cabo programas más intensivos de desarrollo agrícola, pecuario y de recursos pesqueros. Esto significa acometer resueltamente los problemas de tenencia de la tierra, de educación rural, de extensión agrícola, de crédito y de experimentación e introducción de nueva tecnología, así como los de organización de la producción. Donde corresponda, supone también abrir nuevas tierras al cultivo, extender el riego e introducir maquinaria agrícola u otros equipos, fertilizantes e insecticidas. Requiere, asimismo, las instalaciones para el beneficio de los productos primarios, su preparación y conservación y su industrialización. El desarrollo agropecuario y pesquero no puede dejar de acompañar al crecimiento industrial de un país, puesto que a mayores etapas de desarrollo económico no sólo se ampliará el consumo de alimentos sino que éstos tenderán a necesitarse, de más en más, en formas elaboradas. La agricultura industrializada es, en verdad, la única forma de agricultura próspera y de elevada productividad.

Si se tratara de programas apenas nacionales, no habría otra cosa que decir para los fines presentes. Pero no todos los países de América Latina tienen recursos para llegar a las mismas etapas futuras de desarrollo agrícola, y mucho menos en un primer plazo de quince a veinte años. Existen situaciones de complementariedad que ya se aprovechan en parte pero que podrían explotarse más abundantemente, con mejor utilización de los recursos. Además, mientras no se generalice la industrialización de la agricultura, habrá oportunidades de especialización que deberían estudiarse y utilizarse por lo menos con vistas a abastecimientos interlatinoamericanos transitorios.

Según estimaciones del programa conjunto de la CEPAL y la FAO, las veinte repúblicas importaron en el período 1955-57 un promedio anual de 410 millones de dólares de alimentos provenientes de fuera de América Latina, más otros 303 millones procedentes de la propia región.² De los 410 millones de dólares procedentes del exterior, 118 fueron trigo y harina, 71 millones aceites y grasas comestibles, 66 millones productos lácteos, 45 millones arroz, maíz y malta, 28 millones ganado y carne, 27 millones pescado, 20 millones fruta; el resto —34 millones— lo constituyen cacao, té, legumbres en conserva, tabaco, café y azúcar —café... con azúcar. De estos productos que América Latina adquiere en el resto del mundo, la región es, no obstante, al mismo tiempo, exportadora neta de trigo, mantequilla, arroz, maíz, carne, fruta fresca, cacao, tabaco y, por supuesto, azúcar y café. Sus déficit netos globales más importantes son los de leche elaborada, grasas y aceites comestibles, harina de trigo, pescado, malta, queso, té, legumbres en conserva y ganado.³ Los principales países importadores de alimentos desde el exterior de América Latina son Brasil, Venezuela, Colombia, Cuba, México, Centroamérica, Perú y Chile. Brasil y Venezuela dan cuenta de las tres cuartas partes.

Por ahora, cuatro países —Brasil, Argentina, Chile y Uruguay— realizan la mayor parte del comercio interlatinoamericano en alimentos; éste podría ampliarse y diversificarse aun sobre la base de lo que se está importando ya. A ello habría que agregar lo que pudiera sustituirse en las importaciones del exterior. Cierto es que existen obstáculos al comercio interlatinoamericano de alimentos y que la consideración global del problema no es suficiente, ya que hay cuestiones de calidad de los productos, zonas tradicionales de abastecimiento, transporte, colocación de excedentes norteamericanos, política comercial, financiamiento y otros, que no harán que sea posible a corto plazo efectuar la sustitución completa. Y sobra decir que para sustituir importaciones hay que producir las (como ya se vio, hay al mismo tiempo excedentes de algunos artículos).

El problema requiere en verdad de una visión a largo plazo, que deberá tener en cuenta a la vez el crecimiento futuro de la demanda. Según el grupo conjunto CEPAL/FAO, el consumo de cereales, leguminosas, azúcar, carne y leche en América Latina se duplicará para 1975 respecto de las cifras del promedio 1954-56.⁴ Conforme a otros datos elaborados por la CEPAL, se puede precisar que el consumo latinoamericano de leche y productos lácteos y el de carne porcina más bien se elevarán en 1975 a más de dos y media veces el nivel de 1954-56; el de azúcar, carne bovina, cacao y café a un poco más del doble, y el de trigo, arroz, banano y carne ovina a casi el doble.⁵ No se han hecho cálculos respecto a otros productos alimenticios. Como quiera que sea, ante tales tasas de incremento de la demanda y dada la complementariedad natural de las zonas de clima templado y de clima tropical en la región, un programa a largo plazo ofrecería considerables posibilidades a América Latina para reemplazar, a través de su mercado común, la mayor parte de sus importaciones de alimentos. En el caso del trigo, la CEPAL estima que aun en 1975 habría que importar cerca del 8% del consumo, o sea todavía 1.6 millones de toneladas, debido a las limitaciones que afectarían, aun en el mejor de los casos, a la producción latinoamericana y a causa de factores de localización regional; se importaría asimismo una pequeña parte del consumo de productos lácteos y de carne bovina.

No se oculta que las proyecciones dan por resuelta una serie de problemas básicos de producción que existen aun sin la posibilidad del mercado común. Suponen igualmente salvados los problemas de cooperación entre los países latinoamericanos, de los cuales la simple eliminación de restricciones no es el menor. En la etapa actual esas proyecciones sirven, no obstante, para que cada país pueda apreciar la significación que podrían tener sus exportaciones de alimentos al resto de

² CEPAL, *Función de los productos agropecuarios en un mercado regional*, Doc. E/CN.12/499, 7 de abril de 1959, cuadro I-4, p. 25. Estas cifras no comprenden las bebidas alcohólicas ni, posiblemente, algunos alimentos preparados de alta calidad.

³ *Ibid.*, cuadro I-8.

⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁵ CEPAL, "La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", en *El mercado común latinoamericano*, Doc. E/CN.12/531, p. 64.

Si se reconoce, como creo que es cierto, que la mayor parte de la producción de alimentos y su comercio han dejado, hace lustros, de estar librada a las fuerzas irrestrictas del mercado —pues se fijan precios de garantía, planes de crédito y normas de regulación de diversas clases— la planeación nacional de la producción y de las importaciones de alimentos podría, gradualmente, llevarse adelante a otra etapa: la de la coordinación entre los países latinoamericanos. Es interesante hacer notar que en el programa de integración económica centroamericana se está empezando a abordar en forma coordinada el abastecimiento de maíz, frijol y arroz. El reciente proyecto de zona de libre comercio entre países latinoamericanos formulado en Montevideo contiene una disposición expresa —el artículo 25— sobre coordinación de la política de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios y prevé la negociación de un convenio a tal fin en el plazo de cinco años.

La importancia que para algunos países —y no solamente los menos industrializados— podría tener un mercado común en productos alimenticios ha sido también puesta de relieve hace unas semanas en la atinada observación del Subsecretario de Industria y Comercio, licenciado Plácido García Reynoso, de que en el caso de países latinoamericanos que carecieran de condiciones para alcanzar un gran desenvolvimiento industrial, “debería examinarse si las posibilidades de mayor desarrollo podrían encontrarse en la agricultura y en la ganadería”, no sólo para sus necesidades internas sino para la exportación a los demás países del área.⁶

Se pueden plantear argumentos semejantes en cuanto a algunos productos agrícolas no alimenticios. Las importaciones de ellos en el periodo 1954-56 por los países latinoamericanos fueron en promedio anual de 183 millones de dólares, de los que 112 millones fueron abastecidos por otros países de América Latina. Además de poderse aumentar esta cantidad, cabría la sustitución de la diferencia actual —71 millones— y el suministro de las necesidades futuras. Los 71 millones importados de fuera de América Latina —tanto de Estados Unidos como de otros lugares— los constituyeron los siguientes productos: oleaginosas, 20 millones; algodón, 15 millones; otras fibras vegetales, 9; lana, 10; cueros, 8, y madera, 9. Como es bien sabido, de todos estos artículos hay producción en América Latina, y de todos, con excepción de las oleaginosas, hay excedentes globales.⁷ De estas materias primas, la CEPAL sólo ha proyectado a 1975 el consumo probable de fibra de algodón, que será más de dos veces y media el de 1954-56, alcanzando la cifra de 1.7 millones de toneladas, y estima que podría satisfacerse totalmente con producción latinoamericana. En el caso de las oleaginosas como materia prima industrial se estima que si bien existen diferentes productos y calidades, el volumen que tendría que producir América Latina para abastecerse a sí misma en el futuro, y aun para exportar, no tropezaría con limitaciones físicas de importancia.⁸

Considerando en conjunto la posibilidad de un mayor intercambio de productos agropecuarios entre los países latinoamericanos, la CEPAL ha calculado que su volumen podría llegar a triplicarse para 1975, en comparación con 1954-56, aun suponiendo que se mantenga una moderada protección agrícola en cada país. Eso no obstante, el renglón agropecuario no es de los que mayor perspectiva tienen de constituir en el futuro una parte importante del comercio dentro del mercado común. Los incrementos más significativos se vislumbran en las ramas de productos industriales intermedios y manufacturados y equipo industrial.

Cabe recalcar, para terminar con el sector agropecuario, que en ningún caso se trataría de desviar al área latinoamericana las exportaciones tradicionales al resto del mundo: se ha supuesto, antes bien, que se seguirá abasteciendo a los mercados internacionales de esos productos primarios en la medida en que la demanda en ellos lo requiera.

⁶ Plácido García Reynoso, *Problemas de la integración industrial latinoamericana*, p. 10. Conferencias de mesa redonda organizadas por el Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada.

⁷ CEPAL, *Función de los productos agropecuarios*, op. cit., cuadros I-4 y I-8.

⁸ CEPAL, “La influencia del mercado común...”, op. cit., cuadro 15.

Las posibilidades de incrementar el comercio interlatinoamericano de materias primas minerales y de combustibles parecen ser muy grandes y, para los países que tengan reservas abundantes de los mismos, decididamente favorables. Además, las perspectivas de exportación fuera de América Latina de hierro, cinc, plomo y cobre —sobre todo los dos primeros— se consideran extraordinariamente halagüeñas, en virtud del crecimiento futuro de la demanda mundial.

En algunos casos se podría, con el tiempo, casi eliminar la importación que de esos productos se hace a América Latina desde fuera de la región, y en otros se podría reducir en gran medida la proporción de la demanda constituida por importaciones. Por ejemplo, en la actualidad los países de América Latina adquieren más de 800 millones de dólares de petróleo y derivados, o sea casi el 10% de sus importaciones totales; de esa suma, apenas un poco más de la tercera parte proviene de fuentes latinoamericanas, principalmente de Venezuela. Según estimaciones de la CEPAL,⁹ la demanda de combustibles líquidos en América Latina puede llegar a cuadruplicarse para 1975 respecto a las cifras de 1954-56, y debería ser posible, mediante producción en los países latinoamericanos, abastecer para entonces casi la totalidad de las necesidades. Además del impulso que tendría el comercio interlatinoamericano de petróleo, el desarrollo de la industria petrolera en los países latinoamericanos que aún no abastecen sino una parte pequeña de su consumo interno tendría también un efecto importante en las industrias que le podrían suministrar equipo y materiales. En el caso del plomo y el cinc, América Latina obtiene de la propia región menos del 10% de sus importaciones totales de los mismos; y en el del cobre en barras y semielaborado apenas alrededor de la cuarta parte. De los tres, como es sabido, hay excedentes de exportación. Se ha estimado que la demanda latinoamericana de cobre se incrementará más de 6 veces para 1975, y que un 80% de ella podría satisfacerse con producción latinoamericana; el intercambio de cobre y semimanufacturas de cobre en el mercado común podría tener un incremento de más de 50 veces sin perjuicio de aumentar fuertemente las exportaciones al resto del mundo.

Las perspectivas del acero y sus semimanufacturas también ilustran este fenómeno. De la demanda actual de cerca de 7 millones de toneladas, el 60% tiene que importarse y de esta cantidad menos de la décima parte constituye comercio interlatinoamericano. Se calcula que la demanda de acero en América Latina podría multiplicarse casi por seis para 1975, y que sería posible producir en la región un poco más del 80% de las necesidades; en tal caso el intercambio de acero y sus productos semielaborados en el mercado común se incrementaría unas 14 veces.

No es difícil imaginar, con base en las estimaciones anteriores, lo que significaría el mercado común en términos de expansión de la capacidad de producción actual en las industrias minerometalúrgicas y de transformación de metales no ferrosos, así como en la siderúrgica y sus derivados. El intercambio entre los países latinoamericanos abrirá sin duda posibilidades mayores que las que ofrecería el desarrollo de esas actividades con vistas a mercados exclusivamente nacionales.

Las ramas de productos químicos, según las previsiones, resultan aún más atractivas. Como es bien sabido, el desarrollo económico, tanto el industrial como el agrícola, traen consigo aumentos muy rápidos de la demanda de diversos productos químicos básicos, como ya lo ha demostrado la evolución reciente de México y se comprueba en otras partes. En la etapa actual de crecimiento de América Latina, las importaciones de productos químicos constituyen apenas el 25% de su demanda total, si bien representan cerca de 600 millones de dólares pagados al resto del mundo. Pero para 1975 se calcula que la demanda se habrá incrementado tres veces y media, y que, con objeto de reducir aún más la proporción de las importaciones provenientes de fuera de América Latina, habría que multiplicar la producción latinoamericana por cuatro. En esta hipótesis, el comercio de productos químicos en el mercado común llegaría en 1975 a ser casi 150 veces mayor que el de 1954-56. Es, pues, evidente que el desarrollo económico de los países latinoamericanos ya poseedores de in-

⁹ CEPAL, “La influencia del mercado común...”, op. cit. Las demás estimaciones de demanda en 1975 a que se hará referencia provienen de este estudio.

dustria química básica o que la proyectan se verá beneficiado en medida extraordinaria por el mercado común regional. Entre los productos más importantes que tipificarían esta evolución futura de inmensa magnitud, figuran, según los estudios de la CEPAL, los químicos pesados (álcalis y ácidos), los derivados de la petroquímica, diversos productos de síntesis, los materiales plásticos y las fibras sintéticas. Para todos ellos, América Latina cuenta con amplia disponibilidad de casi todas las materias primas básicas.¹⁰

El papel y el cartón están llamados a ser igualmente productos cuya importación del mundo exterior podría reducirse en términos de la proporción que representan en el consumo futuro latinoamericano. Pero su intercambio, si bien más de cien veces mayor que el actual, no llegaría a ser en 1975 de mucha significación, dado que estima la CEPAL que la mayor parte de los países de América Latina podrían abastecerse a sí mismos. No obstante, en el período transitorio habría oportunidades de comercio interlatinoamericano que permitirían aprovechar al máximo los incrementos de capacidad de producción. En el caso de los hilados y tejidos de algodón, se calcula que el mercado común permitiría, fundamentalmente, prescindir del todo de las importaciones de fuera de América Latina, con un aumento de 400% en el comercio interlatinoamericano, siempre que la producción crezca más o menos al triple de su volumen de 1954-56.

V

No obstante lo interesante de las perspectivas industriales y agrícolas indicadas hasta aquí, el grueso de las consecuencias del mercado común en el desarrollo económico de los países latinoamericanos parece estar reservado a las industrias productoras de bienes duraderos de consumo —automóviles, equipo doméstico, etc.— y a las que fabriquen maquinaria y equipo para la industria, el transporte y la agricultura. Esta es la dimensión verdaderamente nueva que ofrece el mercado común a los países que ya avanzan hacia las formas más desarrolladas de industrialización. Según las cifras de la CEPAL tantas veces citadas en la discusión de este tema, en 1954-56 la fabricación de automóviles en América Latina fue cero,¹¹ y la de maquinaria y equipo alcanzó apenas unos 200 millones de dólares.

Entre los bienes duraderos de consumo, no se ha estudiado hasta ahora sino la perspectiva de los automóviles de pasajeros, como representativos de aquellos. Su demanda anual, comprimida en muchos países de América Latina por escasez de divisas, fue de apenas 115,000 unidades en el promedio del período 1954-1956, pero que costaron más de 300 millones de dólares. Para 1975 se requerirán cerca de 1.800,000 unidades nuevas al año, o sea casi 15 veces más, cuyo costo, si tuvieran que importarse del exterior, representaría a los precios actuales la friolera de 4,500 millones de dólares como mínimo. Si se considera que dentro de 15 años las exportaciones totales de América Latina de sus productos tradicionales, aun a base de una proyección "optimista", llegarían a 17,500 millones de dólares a los precios actuales, se comprenderá hasta qué punto sería imposible destinar solamente a automóviles de pasajeros la cuarta parte de las divisas obtenidas por exportación de mercancías. Con ayuda del mercado común —que podría ser mucho más importante para los elementos y partes que constituyen un automóvil que para los vehículos terminados— América Latina llegaría a abastecer para 1975 las tres cuartas partes de su probable demanda de autos. El intercambio futuro de éstos en el mercado común lo estima la CEPAL en unos 540 millones de dólares a los precios actuales.

Todavía más espectacular es la situación previsible en el gran sector de maquinaria y equipo. No sólo ocurre que el comercio interlatinoamericano de estos bienes de capital es casi nulo, sino que la producción de nuestros países apenas empieza a tener una pequeña significación, que se ha calculado en la tercera parte del uno por ciento del producto bruto

¹⁰ CEPAL, *Informe preliminar sobre la marcha de los trabajos relativos a la industria química*. Doc. E/CN.12/525. Un resumen del mismo se ha publicado en *Comercio Exterior* ("El futuro de la industria química en América Latina"), agosto de 1959, pp. 470-473.

¹¹ En 1957-58 se inició su producción en Argentina y en Brasil. Véase CEPAL, *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana*, Doc. E/CN.12/524, pp. 29-34.

del conjunto de América Latina.¹² Cualquier proyección que se haga de la elevación del nivel de vida medio en los países latinoamericanos requerirá un aumento de la capacidad de producción o, en términos que no debieran dejar descontenta a ninguna ideología, una acumulación de capital real. Aun un nivel de vida *per capita* estático requeriría un aumento de dicho capital. En 1954-56, algo así como la cuarta parte del incremento anual del capital real estaba constituido por importaciones procedentes de los países industriales (el resto, por supuesto, son gastos internos de construcción, instalación, etc.). En términos gruesos, conociendo la productividad media actual del capital y suponiendo que descienda un poco para 1975, no es difícil hacer una estimación global del ritmo de formación de capital que se necesitaría alcanzar a fin de lograr una elevación del ingreso real por habitante de 2.7 por ciento al año. La CEPAL estima que en tal caso las importaciones de maquinaria y equipo tendrían que llegar a unos 8,600 millones de dólares a los precios actuales, o sea la mitad del valor probable de las exportaciones de productos tradicionales en 1975. Por supuesto que, como en el caso de los automóviles, no sería posible esta situación. En la actualidad, las importaciones de maquinaria y equipo constituyen la tercera parte de la importación latinoamericana total. Estimando que para 1975 podrían llegar al 42% sin perjuicio de otras importaciones insustituibles, sería necesario producir en América Latina unos 5,000 millones de dólares de dichos bienes de capital (a los precios de 1954-56), o sea 27 veces el volumen actual. Alrededor del 69% sería probablemente maquinaria industrial, el 22% equipo de transporte y el 9% restante maquinaria y equipo agrícolas. Correlativamente al incremento requerido de la industria mecánica, el comercio interlatinoamericano de sus productos llegaría a constituir, en las proyecciones de la CEPAL, la tercera parte del volumen del intercambio en el mercado común, con un valor estimado en 2,600 millones (a los precios de 1954-56). Esta sería la situación dentro de 16 años. Semejante volumen de comercio en el interior del mercado común, a medida que se vaya realizando, tendrá sobre el desarrollo de los sectores industriales de América Latina una repercusión de tal magnitud que podría significar para cualquier país, en su proceso de crecimiento económico general, la diferencia entre ponerse una camisa de talla adecuada y meterse en una camisa de fuerza.

VI

Lo que he tratado de exponer resuelve —mejor dicho, sirve para orientar— la cuestión de qué clase de bienes deberían producirse en el mercado común latinoamericano del futuro a que hice alusión al principio. No se ha pretendido, en los cálculos de la CEPAL, hacer pronósticos; son más bien pautas generales, debidamente razonadas. Queda la cuestión de cómo se podría distribuir la producción futura en el mercado regional. Cabe hacer la advertencia de que no se está pensando en una repartición geográfica preconcebida de las futuras industrias o los aumentos de capacidad de las existentes. En el caso de ciertos renglones básicos de la actividad agropecuaria, sobre todo de alimentos, es posible, como ya dije, y puede considerarse incluso conveniente, llegar a alguna coordinación de la producción y los abastecimientos. En el campo industrial se ha expresado el concepto general de que deberá ser la libre iniciativa la que traduzca en realidad las perspectivas que ofrece el desarrollo mancomunado de América Latina.

Podría en todo caso aceptarse —sin que sea verdadera excepción al concepto general— la idea de que lo que pudieran llamarse los "grandes saltos" hacia adelante en el campo industrial se coordinaran, por lo menos en ramas industriales fundamentales —más que ramas, troncos. Ello sería de especial importancia cuando la inversión tuviera que ser muy grande y cuando, además, se requirieran estímulos del Estado, créditos de entidades públicas o avalados por el Estado, participación de éste en la constitución del capital de las empresas o cualquier acción estatal que afecte los intereses generales. En este sentido, el licenciado García Reynoso hizo varias sugerencias que no es menester repetir en esta ocasión.¹³

¹² No obstante, se han hecho adelantos muy notables en amplia gama de productos en Argentina, Brasil, Chile y México. Sobre los tres primeros, véase el *Informe de la CEPAL sobre el inventario de la industria latinoamericana* (E/CN.12/524) *op. cit.*, pp. 43-61.

¹³ Conferencia citada.

La experiencia ya tenida con este problema en la formación del mercado común de Centroamérica demuestra —guardando las debidas proporciones— que la actitud de los industriales o los posibles inversionistas puede fluctuar entre dos extremos quizá igualmente inmoderados. En uno estarían los que se consideran capaces de sacrarle la delantera a cualquier posible inversionista competidor y se negarían en consecuencia a aceptar en ninguna forma la idea de la coordinación o de una localización óptima distinta a la por ellos elegida. En el otro, los que temen un verdadero torrente de inversiones competidoras en la misma rama industrial, aun en sectores de muy elevada inversión inicial y de delicada tecnología, y preferirían desde el principio una coordinación apoyada por el Estado, hasta el grado de que se negara el libre comercio a los productos de las fábricas que no se acogieran al plan de coordinación. Cuando estas actitudes extremas se combinan con las aspiraciones nacionales en cuanto a la localización de las fábricas, no cuesta trabajo concebir el enredo "mercomunal" —si se me permite semejante expresión— en que se podría caer. El problema del justo término medio —la mejor coordinación compatible con la mayor libertad de iniciativa— tendrá que estudiarse para resolverlo no en cuanto a principio abstracto sino teniendo en cuenta los intereses reales de los países latinoamericanos ante la coyuntura histórica tan importante que encaran hoy en día. Cada problema concreto tendrá que ser visto por un país en particular en cotejo con sus dificultades y perspectivas de desarrollo económico general. Si no es dable que un país latinoamericano alcance por sí sólo ciertas metas industriales que pudiera desear, el aventurarse a compartirlas con los demás países del mercado regional significará tener que valorizar diversas alternativas, en las que habrán de conjugarse, además del análisis económico y el estudio técnico, las posibilidades prácticas de emprender la industria de que se trate y la disponibilidad del capital necesario para ella. El mercado de capitales en América Latina, lejos de ser fluido, es viscoso; el ahorro no está efectivamente disponible para toda clase de inversiones, ni se invertiría espontánea e indistintamente en cualquier país.

Se ha afirmado repetidas veces que el mercado común latinoamericano no es panacea. Bien evidente es que el problema de lograr un desarrollo económico nacional más rápido, equilibrado y racional, subsiste con y sin mercado común. Algunos aspectos básicos, como el de la distribución desfavorable en extremo, inequitativa e inadecuada del ingreso, así como de la propiedad rural, no requieren de mayor mercado para su solución sino del abandono de una mentalidad feudal, y, a medida que se resuelvan, permitirán fortalecer el mercado, sea nacional o regional. Pero considero, por otra parte, que no debe subestimarse la influencia del mercado común en la facilitación del desarrollo económico nacional. Se ha citado el objetivo principal de hacer posible, mediante la ampliación de la escala de producción y la especialización, la reducción de los costos de fabricación en industrias básicas. Se ha hecho notar el incentivo que representa, a través de la competencia que surja en el interior del mercado común, para aumentar la eficiencia y, en general, la productividad del capital, así como para acelerar el adelanto de la tecnología aplicada. Se llevaría la industrialización a los países menos desarrollados y a las zonas subdesarrolladas en general. Se aprovecharían más cabalmente las obras de infraestructura económica. El consumidor se beneficiaría en todos los casos en que la mayor escala de producción redundara en descenso de los costos, aun cuando la industria en cuestión estuviera ubicada en un país distinto al de residencia del consumidor. Se impulsarían los programas de formación educativa y técnica que requerirían los nuevos desenvolvimientos industriales. Se aprovecharía parte de los capitales ociosos de América Latina, a través de mecanismos financieros adecuados. En todo esto, el comercio interlatinoamericano sería un medio de dar mayor impulso y base más amplia al desarrollo económico.

En cada país, por supuesto, tendrá que hacerse un balance continuo de las ventajas y desventajas, de corto y largo plazo, que pueda suponer entrar al compromiso del mercado común. En nuestro caso de México, cuyo crecimiento general ha sido relativamente rápido y cuya industrialización ha alcanzado etapas bastante avanzadas en muchos sectores, hay cierta coincidencia entre lo que puede esperarse que sea la estructura de su desarrollo futuro y lo que se prevé pueda ser en el conjunto de América Latina. Aunado al hecho incuestionable de que México, salvo en educación técnica superior, ha establecido ya lo esencial de su infraestructura eco-

nómica y social, esa coincidencia significa que para la agricultura y la industria mexicanas no debiera representar una distracción de esfuerzos el participar en las necesidades futuras del mercado común latinoamericano; en cambio, les puede reportar importantes repercusiones benéficas. Por ejemplo, el proceso de sustitución de la importación de alimentos es uno en que México ha llegado, excepto en condiciones anormales, casi al límite, y puede pensarse en que respecto a los productos en que tenemos especial ventaja no requeriremos de importaciones futuras a medida que crezca el consumo total. Antes bien, en algunos de los productos alimenticios que el resto de América Latina importa del mundo exterior —digamos, ciertos aceites comestibles, productos pesqueros, frutas, alimentos en conserva, arroz, productos ganaderos— México podría ser en el futuro un abastecedor de importancia. Posiblemente, respecto a otros artículos nuestro déficit pudiera cubrirse con suministros latinoamericanos. Entre las materias primas agropecuarias figuran también algunas para las que el mercado común abre perspectivas, entre ellas el algodón y las fibras duras, las oleaginosas no comestibles y los cueros, tal vez a cambio de lana, hule y algunos productos madereros.

En cuanto a materias combustibles sería tal vez muy aventurado suponer que el mercado común ofreciera amplias posibilidades a México frente a la concurrencia del principal productor sudamericano, pero no así en los productos de la petroquímica, donde el propio crecimiento de la demanda nacional está dando lugar a instalaciones industriales que podrían ampliarse, con evidente ventaja en costos, a fin de participar en el consumo de otros países latinoamericanos. Las materias primas y semielaboradas minerometalúrgicas y los diversos metales secundarios que México produce tienen cabida en el futuro mercado latinoamericano. La industria siderúrgica y la derivada de transformación metálica, que no puede crearse en todos los países, tienen por delante posibilidades muy amplias en una diversidad de sus productos, con campo para una especialización coordinada. La rama química en general y la producción de diferentes tipos de maquinaria y equipo están llamadas a participar activamente en el mercado común, a cambio de aprovechar también la capacidad de producción que otros países de América Latina puedan poner al servicio de los demás.

No es el momento de hacer afirmaciones rotundas acerca de este género de perspectivas. El problema es de gran complejidad y en otros países se harán estimaciones de orden semejante. No se trata sólo de vender sino también de comprar, y el concepto de la reciprocidad está consagrado. Y se precisará, para cada caso concreto, efectuar estudios detallados y completos. Pero cabe hacer hincapié en que la naturaleza del probable desarrollo agrícola e industrial futuros de México, hasta donde lo indican las tendencias presentes, colocan a nuestro país en condiciones favorables para ser un miembro activo y no pasivo de la integración económica latinoamericana. Lo que esta nueva dimensión de mercado pediría a México no sería un enfoque de índole distinta de nuestros problemas de desarrollo económico nacional, sino un enfoque más amplio, de mayor campo visual.

Se desprende también de lo que he tratado de exponer, que México no debería limitar su participación en el mercado común a alguna zona geográfica latinoamericana más o menos contigua. Antes bien, las proyecciones permiten percibir que, más que nada, México estaría llamado a vincularse, a base de reciprocidad, a todos aquellos países latinoamericanos cuyo desenvolvimiento económico futuro signifique que puedan ser al mismo tiempo proveedores de los productos industriales que México necesite y clientes de la industria mexicana. En este concepto y dada la preferencia arancelaria que el mercado común impone y los probables progresos técnicos en materia de transporte, la cuestión de mera distancia geográfica pasaría a segundo plano.

Que todo ello no será tarea fácil ni se realizará rápidamente, no hay que dudarlo. Pero tampoco el mercado común se creará de pronto, sino según los proyectos hasta ahora conocidos, con bastante gradualidad. El problema general y de fondo no consiste tanto en si el mercado común presenta o no tales o cuales "peros", sino en que a falta de esta gran empresa solidaria ¿cómo podrá cada país latinoamericano, por su propio esfuerzo aislado, dar de comer y de vestir a su población futura con siquiera una leve esperanza de superar los actuales niveles de pobreza?

Gracias, señores, por su admirable paciencia.