

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Volumen IX



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1964

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nos. de venta: 64:II.G.8 y 65:II.G.3

Indice

1

Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil	1
Proteccionismo e industrialización en América Latina, por <i>Santiago Macario</i>	63
Incentivos tributarios en América Latina, por <i>Pedro Mendive</i>	103
Los problemas de la política industrial centroamericana	118
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica y Panamá (San José de Costa Rica, 18 al 30 de septiembre de 1963)	132
II. Grupo de Trabajo sobre Clasificación de Productos Manufacturados (Santiago de Chile, 4 al 15 de noviembre de 1963)	133
III. Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial (Brasilia, 20 al 25 de enero de 1964)	134
Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: Informe del Consejo Directivo correspondiente a 1963-64	142

2

Quince años de política económica en el Brasil	153
Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico, por <i>Nicholas Kaldor</i>	214
La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social	224
Las exportaciones de café latinoamericano a los países de la Comunidad Económica Europea	255
La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra, Suiza, 23 de marzo al 16 de junio de 1964)	260
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. Cuarto período de sesiones del Comité de Comercio (Santiago de Chile, 9 al 13 de noviembre de 1964).	265
II. Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social (Santiago de Chile, 22 de junio al 1º de julio de 1964)	271

La Comisión Económica para América Latina publica el BOLETIN ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA dos veces al año más suplementos estadísticos anuales, a partir del Vol. V. En 1962 se publicaron dos suplementos estadísticos como publicaciones independientes, en texto bilingüe, al frente de cada uno de los cuales figura su correspondiente índice. El propósito esencial del *Boletín* es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

SIMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El signo menos (—) indica déficit o disminución.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo, 1955/56.

Un asterisco (*) se utiliza para indicar cifras parciales o totalmente estimadas.

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre e incluye los años inicial y final.

La preposición ("a") entre los años (1948 a 1952) significa el período completo, por ejemplo de 1948 a 1952, ambos inclusive.

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentos presentados en los cuadros no suman siempre el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

Precio de cada uno de los números 1 y 2 del Volumen IX del *Boletín Económico de América Latina*: US. Dls. 2.00 y 1.50, respectivamente, o su equivalente en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de venta de las publicaciones de las Naciones Unidas.



AUGE Y DECLINACION DEL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN EL BRASIL*

I. EL PROCESO DE SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES COMO MODELO DE DESARROLLO RECIENTE EN AMERICA LATINA

A. TRANSFORMACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

I. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE EXPORTACIÓN

Si se hace un recuerdo rápido de las características principales del modelo tradicional de desarrollo "hacia afuera" de las economías latinoamericanas, se destacará con mayor claridad el contraste entre éste y el modelo de desarrollo reciente que a continuación se describe.

Ya es común insistir en la elevada importancia relativa del sector externo en las economías de exportación primaria, poniendo de relieve el papel desempeñado por sus dos variables básicas: las exportaciones como variable exógena a la cual obedece la gestación de una fracción importante del ingreso nacional y el crecimiento de éste, y las importaciones como un medio flexible para complementar las diversas clases de bienes y servicios que se necesitan para satisfacer una parte apreciable de la demanda interna. Esta expresión sintética, sin embargo, no permite distinguir la significación peculiar de ambos componentes en los países en vías de desarrollo. Así, pues, para evaluar correctamente el papel del sector externo en esos países, hay que cotejarlo con el que desempeñó históricamente en las economías "centrales". Con ello quedarán de manifiesto algunas de las características principales del modelo que se trata de analizar.

En el proceso de desarrollo europeo, el sector externo fue en general preponderante y desempeñó básicamente las dos funciones que quedan señaladas. De todos modos, incluso manteniendo un elevado nivel de abstracción, se pueden observar diferencias cualitativas considerables en

la manera como actuaba ese sector en uno y otro tipo de economía.

Examínese ante todo el papel de las exportaciones en ambos casos.

En el primero (que es el caso de las economías centrales), por más que las exportaciones fueran un componente importante y dinámico de la formación del ingreso nacional, sin el cual no podría explicarse la expansión de éste, no les correspondía la responsabilidad exclusiva o siquiera primordial del crecimiento de la economía. En realidad, a esa variable exógena venía a juntarse una variable endógena de gran importancia, a saber, la inversión autónoma acompañada de innovaciones tecnológicas. La combinación de estas dos variables, la interna y la externa, permitía que el aprovechamiento de las oportunidades del mercado externo marchara paralelamente a la diversificación e integración de la capacidad productiva interna.

En cambio, en América Latina las exportaciones no sólo eran prácticamente el único componente autónomo del crecimiento del ingreso sino que el sector de exportación representaba el centro dinámico de toda la economía. Es verdad que su acción directa sobre el sistema, desde el punto de vista de la diversificación de la capacidad productiva, era forzosamente limitada en vista de la estrecha base sobre la cual reposaba: apenas uno o dos productos primarios. Por otra parte, sus posibilidades de influir sobre el resto del sistema dependían en la práctica de una serie de factores, entre los cuales es posible destacar el tipo de función productiva adoptado y el hecho de que el sector fuera o no un enclave de propiedad extranjera. En suma, el grado de difusión de la actividad exportadora sobre el ámbito económico de cada país estaba supeditado a la naturaleza del proceso productivo de esos bienes primarios y su mayor o menor efecto multiplicador y distribuidor del ingreso.

En términos generales, el desarrollo del sector de exportación dio lugar a un proceso de urbanización más o menos intenso, acompañando al cual se iban estableciendo industrias de bienes de consumo interno, tales como tejidos, calzado, vestuario, muebles, etc. Como se sabe, estas son industrias tradicionales de bajo nivel de productividad, que

* Este trabajo constituye la parte principal de un estudio realizado en el Centro de Desarrollo conjunto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), en el Brasil. Se encuentra en la fase final de revisión y será publicado a mediados de año. Como toda investigación de su especie, es fruto del esfuerzo y las observaciones de muchas personas. Su dirección inicialmente estuvo a cargo del economista Charles Rollins. Después quedó bajo la responsabilidad de la economista Maria Conceição Tavares, a quien se deben la redacción y la estructura actuales. Para ello dispuso de la colaboración del personal superior del Centro y, en cuanto a la recopilación de antecedentes, de la de los señores Roberto Andrade y Elder Motta.

se encuentran en casi toda América Latina y que surgieron a impulso del mismo modelo primario-exportador.

Sin embargo, interesa señalar que esa reducida actividad industrial, unida al sector agrícola de subsistencia, era insuficiente para dar un dinamismo propio a la actividad interna. Así pues, el crecimiento económico quedaba supeditado básicamente al comportamiento de la demanda externa de productos primarios, de donde se sigue el carácter muy dependiente y reflejo de nuestras economías.

Por otra parte, el papel desempeñado por las importaciones era también cualitativamente distinto, así como era distinta su estructura. En las economías abiertas centrales, las importaciones se destinaban primordialmente a atender las necesidades de alimentos y materias primas que su gama de recursos naturales no les permitía producir por sí mismas de manera satisfactoria. En cambio en las economías latinoamericanas, además de tener que resolver en mayor o menor grado ese mismo problema, las importaciones debían cubrir categorías completas de bienes de consumo terminados y prácticamente la totalidad de los bienes de capital necesarios para el proceso de inversión generado por el crecimiento exógeno del ingreso. Así pues, el papel del sector externo, como mecanismo de reajuste entre las estructuras de la demanda y de la producción internas, asume también un carácter claramente distinto, al cual se debe en gran parte la modificación posterior de su modelo de desarrollo.

La esencia de la problemática del crecimiento "hacia afuera", típico de las economías latinoamericanas, está vinculada evidentemente a la forma de división internacional del trabajo que impuso el tipo de desarrollo de las economías avanzadas y de la cual se desprendía, para los países de la periferia, una repartición del trabajo social totalmente distinta.

En el caso de los países desarrollados no había, ni hay, una separación clara entre una capacidad productiva destinada a atender el mercado interno y una destinada a atender el mercado externo. No se puede distinguir un sector de exportación propiamente dicho: las manufacturas producidas tanto se exportan como se consumen en grandes cantidades dentro del mismo país; la especialización por ventura existente con miras al mercado externo se hace más bien por la diferenciación de los productos que por sectores productivos distintos.

Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina hay una clara división del trabajo social entre los sectores externo e interno de la economía. El sector de exportación era (y sigue siendo) un sector bien definido, generalmente de alta productividad y especializado en unos pocos productos, de los cuales apenas una parte reducida se consume internamente.¹ En cambio, el sector interno, con su baja productividad, era básicamente de subsistencia y sólo satisfacía una parte de las necesidades de alimentos, vestuario y vivienda del sector de la población incorporado monetariamente a los mercados consumidores.

Por otra parte, una elevada concentración de la propiedad de los recursos naturales y sobre todo del capital en el sector más productivo, el de exportación, originaba una distribución extremadamente dispereja del ingreso. De este modo, en tanto que el grueso de la población mos-

¹ Una de las pocas excepciones es la Argentina, donde esa división no es tan clara y donde una parte considerable de la producción de los productos principales de exportación también se consume internamente. Con todo, subsiste la característica básica en lo relativo a la especialización del sector de exportación, y son igualmente válidas las consideraciones que siguen.

traba muy bajos niveles de ingreso, lo que prácticamente la colocaba al margen de los mercados monetarios, las clases dotadas de ingresos elevados ostentaban niveles y esquemas de consumo semejantes a los de los grandes centros europeos y atendidos en gran parte por las importaciones.

La combinación de un esquema dual de división del trabajo con una acentuada desigualdad en la distribución personal del ingreso se encontraba, pues, en la base de la tremenda disparidad entre la estructura de la producción y la composición de la demanda interna, cuyo reajuste se efectuaba por intermedio del mecanismo del comercio exterior. Esta es, en última instancia, la característica más resaltante del modelo primario-exportador para la comprensión de la modificación que vino después de la crisis.

2. LA QUIEBRA DEL MODELO TRADICIONAL Y LA TRANSICIÓN HACIA UN MODELO NUEVO

De 1914 a 1945 las economías latinoamericanas se vieron afectadas por crisis sucesivas de su comercio exterior, como resultado de veinte años de guerra, de depresión o de ambas cosas. Sin embargo, la prolongada crisis del decenio de 1930 puede mirarse como el punto crítico de ruptura del modelo de exportación primaria. La violenta baja de los ingresos de exportación produjo enseguida una disminución de cerca de un 50 por ciento en la capacidad de importación de la mayor parte de los países de América Latina, la cual, incluso después de su recuperación, no volvió en general a los niveles de antes de la crisis.²

Pese a haber sido fuerte el impacto sobre el sector externo de las economías latinoamericanas, éstas no quedaron sumergidas en una depresión prolongada como las economías desarrolladas. La profundidad del desequilibrio externo indujo a la mayor parte de los gobiernos a adoptar medidas de defensa del ingreso interno, anticipándose a la política económica compensatoria que sólo más tarde llegará a preconizarse en los países centrales. Tales medidas, que consistían sobre todo en restricciones y control de las importaciones, elevación del tipo de cambio y compra o financiación de los excedentes, iban encaminadas más bien a servir de defensa contra el desequilibrio externo que a estimular la actividad interna. Sin embargo, el proceso de industrialización que se inició entonces encontró indudablemente su apoyo en el mantenimiento del ingreso interno que resultó de aquella política.

A continuación se verá en líneas generales de qué manera se produjo la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo orientado "hacia adentro".

Habiéndose sostenido en mayor o menor grado el nivel de la demanda preexistente y habiéndose reducido violentamente la capacidad de importación, quedaba deshecha la posibilidad de un reajuste "ex-ante" entre las estructuras de producción y de demanda interna por medio del comercio exterior. El reajuste "ex-post" se produjo a través de un incremento sustancial de los precios relativos de las importaciones, lo que creó un estímulo considerable para la producción interna sustitutiva. Utilizando, incluso en exceso, la capacidad instalada de producción, fue posible reemplazar una parte de los bienes que antes se importaban. Más adelante, mediante una redistribución de fac-

² Véase la abundante literatura de la CEPAL al respecto, en particular el *Estudio Económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.C.1.

tores y en especial del recurso escaso, las divisas, se utilizó la capacidad disponible de importación para obtener del exterior los bienes de capital y las materias primas indispensables a la instalación de nuevas unidades de producción destinadas a continuar el proceso de sustitución.

No vale la pena extenderse en la descripción de la dinámica de este proceso, que será objeto de atención especial más adelante. Lo que sí queremos recalcar es que él corresponde o implica, en realidad, la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo.

El primer punto que se debe señalar al respecto es la modificación de las variables dinámicas de la economía. Hubo una pérdida de importancia relativa del sector externo en el proceso de formación del ingreso nacional y, al mismo tiempo, un aumento de la participación y el dinamismo de la actividad interna.

La importancia de las exportaciones como variable exógena del crecimiento cedió el paso a la variable endógena, la inversión, cuyo monto y composición pasaron a ser decisivos para la continuación del proceso de desarrollo.

Esto no significa que el sector externo haya dejado de desempeñar un papel destacado en nuestros países; sólo hubo una modificación de sus funciones. En vez de ser el factor a que obedece directamente el crecimiento del ingreso por medio del aumento de las exportaciones, su contribución pasó a ser decisiva en la diversificación de la estructura productiva mediante las importaciones de equipo y materias intermedias.

Así se comprende la posibilidad de obtener una tasa razonable de inversión —y, por lo tanto, de crecimiento— incluso en condiciones de estancamiento o reducción temporal del poder de compra de las exportaciones, con tal que se pueda modificar la composición de las importaciones disminuyendo las no esenciales para dar mayor lugar a los bienes de capital e intermedios.

Hay otros aspectos que conviene destacar para comprender la naturaleza del nuevo modelo de desarrollo en América Latina.

En primer lugar se puede considerar que las transformaciones de la estructura productiva prácticamente se circunscribieron al sector industrial y a las actividades conexas, sin modificar apreciablemente (y a veces nada) la condición del sector primario, inclusive por cierto, las actividades tradicionales de exportación.

De aquí provienen dos circunstancias a las que habrá oportunidad de referirse más adelante. Una de ellas es la preservación de una base exportadora precaria y sin dinamismo, que es una de las causas del crónico estrangulamiento externo. La otra es el carácter “parcial” de la mutación ocurrida en el sistema económico y al consiguiente aparición de un nuevo tipo de economía dual.

En segundo lugar resalta el hecho, ya suficientemente divulgado de que los nuevos sectores dinámicos aparecen y se expanden en el marco restringido de los mercados nacionales, lo que determina el carácter “cerrado” del nuevo modelo.

Si se examinan desde un ángulo amplio las características apuntadas, podría decirse que la mudanza en la distribución del trabajo social (o los recursos) que involucra el proceso de industrialización tal como se presentó en la región, no fue de la mano con alguna transformación equivalente de la división internacional del trabajo. Esta última, en lo fundamental no varió, al menos en lo que se refiere a las especializaciones de las economías industriales y a las subdesarrolladas en el intercambio mundial. En

realidad, los únicos cambios sensibles han tenido lugar en el comercio *entre* las naciones “centrales”.

En el fondo, muchas inquietudes y campañas actuales, como las expresadas en torno de la integración regional latinoamericana o la conferencia mundial de comercio de las Naciones Unidas, están centradas o postulan nuevos esquemas en la división extra-nacional del trabajo, o los recursos, que corresponda a los cambios internos y a las necesidades de dinamizar el crecimiento de los países subdesarrollados con el refuerzo de un mayor comercio exterior.

En suma, el “proceso de sustitución de las importaciones” puede entenderse como un proceso de desarrollo “parcial” y “cerrado” que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados.

3. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DEL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO³

Por constituir la pérdida de dinamismo del sector externo una característica dominante en el modelo de sustitución de las importaciones y por hallarse realmente presente en casi todas las economías latinoamericanas, vale la pena detenerse en el examen de este problema.

En primer lugar es útil hacer una distinción entre las dos formas principales en que se manifiesta el estrangulamiento exterior, a saber: una de carácter “absoluto” que corresponde a una capacidad para importar estancada o declinante y otra de carácter “relativo”, que se identifica con una capacidad para importar que crece lentamente, a un ritmo inferior al del producto. La primera forma de estrangulamiento está generalmente relacionada con las contracciones del comercio internacional por que han pasado los productos primarios. La segunda, a su vez, está asociada a las tendencias de largo plazo de las exportaciones de los mismos.

Aunque las vicisitudes y comportamiento del sector externo latinoamericano están por demás documentados, para los fines del análisis posterior, es preciso recapitular brevemente algunos antecedentes principales en la experiencia regional.

Hasta la terminación de la segunda guerra mundial, ni el cuántum ni el poder adquisitivo de las exportaciones habían vuelto al nivel de antes de la gran crisis. Después de la guerra, el poder adquisitivo de las exportaciones mejoró en términos absolutos debido a un aumento del cuántum exportado y a un período de mejoramiento de la relación de intercambio entre 1949 y 1954. A partir de 1954, exclusión hecha de Venezuela, el poder adquisitivo de las exportaciones de los demás países se mantuvo estancado e incluso tendió a descender en los últimos años, como resultado del menoscabo de la relación de intercambio.

Si se compara la evolución del ingreso y del poder adquisitivo por habitante de las exportaciones, queda más en claro el fenómeno de la no recuperación del sector externo en términos relativos. Desde 1928-29 hasta 1960, al paso que el ingreso medio por habitante de la región

³ Los antecedentes de esta sección están basados en las siguientes fuentes: “Estudio económico de la CEPAL de 1949”; “Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina”, en *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII (1962) pp. 25 ss., y *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680).

se elevó en más de un 60 por ciento, el poder adquisitivo por habitante de las exportaciones descendió en más de un 50 por ciento. Incluso en los años 1950 y 1951, que fueron los más favorables de la postguerra para nuestras exportaciones, el poder adquisitivo por habitante siguió siendo inferior en un 23 por ciento al nivel de antes de la crisis.

Semejante estrangulamiento del sector externo y el consiguiente proceso más o menos intenso de sustitución de las importaciones se tradujo por una baja del coeficiente de las importaciones en nuestras economías. Las importaciones, que antes de la gran crisis representaban el 28 por ciento del ingreso conjunto de América Latina, han constituido recientemente una proporción relativamente pequeña (12 por ciento), mientras que ya en el período de 1945-49 representaban apenas cerca del 15 por ciento.

Para establecer las relaciones entre esta evolución del sector exterior y las alternativas del proceso de sustitución de importaciones es útil distinguir tres períodos que marcan fisonomías características en esas relaciones.

El primer período, que va desde la gran crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial, transcurrió con reducciones severas, globales o específicas, de la capacidad para importar en diversas coyunturas. Por consiguiente, se trata de un período en que las restricciones del sector exterior tuvieron un carácter "absoluto", lo que exigió un esfuerzo de sustitución bastante acentuado en casi todos los países de la región, traducido en una baja considerable del coeficiente general de las importaciones. Esta primera fase se caracterizó sobre todo por la sustitución de los bienes no duraderos de consumo final. En algunos países grandes, entre los cuales se cuenta el Brasil, según veremos, se avanzó hasta la categoría de las materias intermedias y los bienes de capital.

El segundo período, que abarca el primer decenio después de la guerra, transcurrió en condiciones de menores limitaciones de la capacidad para importar. El crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones, aunque insuficiente para devolver al sector externo su importancia relativa anterior, permitió, sin embargo, una aceleración considerable del dinamismo de la economía al conjugarse la

expansión de la actividad interna con el mejoramiento de las condiciones del sector de exportación.

En realidad, durante este período, para la mayor parte de los países de América Latina la orientación del crecimiento volvió a ser "hacia afuera" más bien que "hacia adentro", ya que descansó en mayor grado en el mejoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones que en la sustitución de las importaciones. Sin embargo, en unos pocos países, por ejemplo, el Brasil, se produjo un aprovechamiento de esa situación relativamente favorable del sector externo para aplicar el proceso de industrialización. De ese modo el "proceso de sustitución" avanzó considerablemente hasta alcanzar algunas categorías de bienes duraderos de consumo mientras continuaba teniendo lugar en otras categorías relacionadas con productos semi-elaborados y bienes de capital.

De todos modos, dentro de los tres decenios de que se trata, este fue el período de mayor crecimiento para la América Latina en su conjunto,⁴ y, en gran parte, sólo fue posible por haber crecido el poder adquisitivo de las exportaciones con gran rapidez, aunque menos que el producto. (Esto significa que las limitaciones emanadas del sector externo apenas tuvieron un carácter "relativo".)

A partir de 1954, las condiciones externas volvieron a ser francamente restrictivas (excepción hecha de los países productores de petróleo), y la capacidad de la región para importar tendió de nuevo al estancamiento. La mayor parte de los países no pudo mantener su ritmo de desarrollo por la vía de la sustitución de las importaciones. Prácticamente, sólo México y el Brasil pudieron continuar su expansión industrial con un ritmo considerable. El Brasil hasta consiguió acelerar su tasa de crecimiento, por una serie de circunstancias que se examinarán en la parte específica del estudio, si bien no pudo hacerlo sin aumentar considerablemente el desequilibrio de su balance de pagos.

⁴ Véase *El Desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, (E/CN.12/659/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas. No. de venta 64.II.G.6.

B. LAS DIVERSAS ACEPCIONES DEL TÉRMINO "SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES"

El término "sustitución de las importaciones" se emplea muchas veces en una acepción simple y literal, en el sentido de una disminución o desaparición de ciertas importaciones que quedan sustituidas por la producción interna.

Entendida de esta manera, la expresión hace perder de vista la naturaleza del fenómeno anteriormente descrito e incluso provoca una mala inteligencia de la dinámica del referido proceso.

En realidad, el término "sustitución de las importaciones", adoptado para designar el nuevo proceso de desarrollo de los países subdesarrollados, es poco feliz porque da la impresión de que consiste en una operación simple y limitada de retirar o disminuir componentes de la gama de importaciones para sustituirlos por productos nacionales. La extensión de este criterio simplista podría inducir a creer que el objetivo "natural" sería el de eliminar todas las importaciones, esto es, llegar a la autarquía.⁵

⁵ Este punto de vista ha sido formulado por algunos teóricos, como el profesor Rottenberg, de Chicago, al recalcar los "peligros a que conduce una política de sustitución de las importaciones". Véase Simón Rottenberg, *Reflexiones sobre la industrialización y el desarrollo económico*, edición de la Universidad Católica de Santiago de Chile.

Sin embargo, nada tan alejado de la realidad como este desiderátum. En primer lugar, porque el proceso de sustitución no se propone disminuir el cuántum de la importación global; la disminución, cuando se produce, viene impuesta por las restricciones del sector externo y no de propósito. De estas restricciones (absolutas o relativas) se origina la necesidad de producir internamente algunos bienes que antes se importaban. Por otra parte, en lugar de esos bienes sustituidos aparecen otros y, a medida que el proceso avanza, esto crea un aumento de la demanda derivada de importaciones (de productos intermedios y bienes de capital) que puede dar lugar a una mayor dependencia del exterior, en comparación con las primeras fases del proceso de sustitución.

Aclarado este posible equívoco, conviene examinar mejor los problemas analíticos que pueden presentarse cuando se entiende la sustitución de las importaciones en un sentido restringido, esto es, de una disminución absoluta o relativa de ciertos grupos de productos de la gama. Véanse algunos ejemplos en que eso no se verifica o en que, incluso si ocurre tal disminución, la esencia del fenó-

meno queda oculta detrás de semejante sustitución "aparente".

El primer ejemplo que se podría presentar es la hipótesis extrema de no haber modificación en la composición de las importaciones, tanto en términos absolutos como relativos, o sea, que no se estén modificando ni el cuántum ni la participación de los principales grupos de productos que entran en la gama. En este caso, no habría sustitución "aparente o visible", aunque podría estar ocurriendo un proceso vigoroso y efectivo de "sustitución" mediante el aumento de la participación nacional en una oferta interna creciente, lo que se traduce en una disminución del coeficiente de importación de la economía.

Otro tipo de problema es el que se origina con la aparición de nuevos productos en el mercado internacional, lo que hace difícil el análisis comparado de la gama de importaciones en períodos distintos. Así, por ejemplo, después de la segunda guerra mundial surgieron nuevos bienes de consumo duradero que nada tenían que ver con la naturaleza de los productos importados anteriormente. En consecuencia, la formación interna de una industria dedicada a producir esos bienes no puede considerarse, en sentido estricto, como una "sustitución" en relación a las importaciones del período de preguerra. En tal caso, lo que ocurre es evidentemente una continuación del proceso general antes descrito, o sea, una reorientación de los factores productivos que corresponde a una nueva modificación del esquema de división del trabajo social de la economía.

Otro caso muy frecuente en los países de América Latina, sobre todo en el último decenio, es la disminución de las importaciones de los productos considerados como no esenciales (ciertas categorías de bienes de consumo duradero y no duradero), de resultas de una política cambiaria discriminatoria adoptada para ajustar el nivel general de las importaciones a la capacidad efectiva para importar.

A consecuencia de esas restricciones, empieza a haber un estímulo para la producción interna de esos bienes. Es evidente que, en estas condiciones, la sustitución "real" se produce *después* de la sustitución "aparente" ocurrida en la pauta de importaciones. Incluso en este caso, hay productos que no llegan a quedar sustituidos efectivamente (porque no existe un mercado suficiente, o los recursos

necesarios para producirlos internamente, o bien ni lo uno ni lo otro) y cuya disminución dentro de la gama se debe exclusivamente a los controles. Una vez liberalizados éstos, las importaciones de esos bienes volverán automáticamente a subir, fuera de que también podrán subir las de otros bienes cuyas condiciones de producción interna no sean competitivas con las del exterior, a menos que se encuentren amparadas contra la competencia externa (mediante una protección arancelaria elevadísima o por otros instrumentos discriminatorios).

Por último, es preciso no olvidar el caso bastante obvio, aunque no por eso siempre comprendido, de que la sustitución "real o efectiva" es generalmente mucho menor que la "aparente" vista a través de la disminución de ciertas importaciones. Así, por ejemplo, cuando se sustituyen productos finales aumenta, en consecuencia, la demanda de insumos básicos y materias intermedias (no todos producidos necesariamente en el país), se pagan servicios técnicos y de capital, etc. En el fondo, la producción de un bien determinado sólo "sustituye" una parte del valor agregado que antes se creaba fuera de la economía. Como ya se señaló, esto puede aumentar en términos dinámicos la demanda derivada de importaciones en un grado superior a la economía de divisas que se obtiene con la producción sustitutiva.

La finalidad de estas breves consideraciones no fue únicamente la de mostrar el riesgo de una interpretación estricta del término "sustitución de las importaciones", sino también poner de relieve algunas características del proceso mismo que quedan ocultas detrás de esa designación y a veces hasta parecen entrar en conflicto con ella.

Hechas estas consideraciones, se pasa al análisis de la dinámica de ese proceso, que se seguirá denominando "sustitución de las importaciones" por ser éste el nombre consagrado en la literatura sobre el desarrollo económico de los países de América Latina y, sobre todo, en los trabajos de la CEPAL. Sin embargo, queda entendido que esta designación se aplicará en adelante, en un sentido lato, para caracterizar un proceso de desarrollo interno que se produce y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y se manifiesta primordialmente a través de una ampliación y diversificación de la capacidad de producción industrial.

C. LA DINÁMICA DEL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

En esta sección se trata de analizar teóricamente, en un elevado plano de abstracción, las características principales que ofrece la dinámica de lo que se entiende por proceso de sustitución de las importaciones en sentido amplio, como también de los problemas de naturaleza externa e interna que van surgiendo a medida que dicho proceso se desenvuelve.

La dinámica del proceso de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones frente a las situaciones creadas por el estrangulamiento del sector externo, a través de las cuales la economía se va haciendo cuantitativamente menos dependiente del exterior y va modificando cualitativamente la naturaleza de esa dependencia. A lo largo de ese proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestando aspectos sucesivos de una contradicción básica inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la

capacidad para importar. Se procura mostrar cuál es la mecánica de la superación de algunos de esos aspectos, llegando a la conclusión de que los problemas de naturaleza externa e interna tienden a aumentar de volumen hasta el punto de frenar el dinamismo del proceso.

1. REACCIÓN A LOS PROBLEMAS DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

La iniciación del proceso está históricamente vinculada a la gran crisis mundial del decenio de 1930, pero para fines estadísticos se podría considerar como punto de partida cualquier situación de desequilibrio externo duradero que rompiese el ajuste entre la demanda y la producción, descrito al tratar del modelo tradicional de exportación.

En su primera fase, se trata, por lo tanto, de satisfacer la demanda interna existente, no afectada por la crisis del sector exportador y sostenida o no por el gobierno.

Las posibilidades de expansión de la oferta interna se

sitúan en tres frentes, a saber: una mayor utilización de la capacidad productiva ya instalada; una producción de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo (por ejemplo, servicios gubernamentales); y la instalación de unidades productivas para sustituir los bienes anteriormente importados.

La primera posibilidad se agota con la saturación de la capacidad existente en la economía. Una parte de la segunda y la última pasan a estar íntimamente relacionadas y constituyen la espina dorsal del proceso de desarrollo "hacia adentro" que se ha denominado de sustitución de las importaciones.

Normalmente, la sustitución se inicia por la vía más fácil de la producción de bienes de consumo terminados, no sólo porque la tecnología empleada en ella es, por lo general, menos compleja y de menor intensidad de capital, sino principalmente porque para ellos hay una mayor reserva de mercado, ya sea existente de antemano, ya sea provocada por la política de comercio exterior adoptada como medida de defensa.

Se verá ahora de qué modo la propia expansión de la actividad interna, correspondiente a esta primera fase, engendra la necesidad de seguir adelante con el proceso de desarrollo.

Por una parte, la instalación de unidades industriales para producir internamente los bienes de consumo final que antes se importaban tiende a expandir el mercado interno de esos mismos bienes, no sólo por el crecimiento del ingreso⁶ ocasionado por el proceso de inversión, sino por la inexistencia de restricciones internas análogas a las que limitaban las importaciones de esos productos. Por otra parte, la producción de éstos, como ya se vio, sólo sustituye una fracción del valor añadido que antes se creaba fuera de la economía. En consecuencia, la demanda derivada de importaciones de materias primas y otros insumos crece rápidamente y tiende a sobrepasar las disponibilidades de divisas.

Por consiguiente, así se caracteriza, por primera vez, una de las fases de la ya mencionada contradicción interna del proceso entre su finalidad que es el crecimiento del producto (de lo cual se sigue la necesidad de elevar las importaciones, a lo menos hasta cierto punto) y las limitaciones de la capacidad para importar.

Como reacción a este problema viene una nueva ola de sustituciones, para lo cual se hace necesario reducir algunas importaciones menos necesarias, liberando así las divisas indispensables para la instalación y funcionamiento de las nuevas unidades de producción. Una vez más, con el crecimiento del producto y del ingreso, se produce en mayor o menor medida el fenómeno anteriormente descrito.

En la superación continua de estas contradicciones estriba la esencia de la dinámica del proceso de sustitución de las importaciones. Teóricamente, el proceso podría continuar mediante una selección rigurosa del empleo de las divisas, hasta un punto en la división del trabajo con el exterior que correspondiese al aprovechamiento máximo de los recursos internos existentes.⁷

En realidad, sin embargo, a medida que el proceso adelanta a través de sucesivas reacciones a la "barrera exter-

⁶ La mayor o menor expansión del consumo relacionada con el crecimiento del ingreso depende evidentemente de la elasticidad-ingreso de los productos.

⁷ La no existencia a lo menos de algunos recursos naturales impide considerar, ni siquiera teóricamente, la posibilidad de avanzar hacia la autarquía.

na", se va haciendo cada vez más difícil y costoso de proseguir, no sólo por motivos de orden interno (dimensiones del mercado, tecnología, etc.) sino porque, dadas las limitaciones de la capacidad para importar, la gama de las importaciones tiende a hacerse extremadamente rígida antes que el proceso de desarrollo alcance suficiente autonomía por el lado de la diversificación de la estructura de producción.

En la próxima sección se analizarán los factores de orden interno a que se ha hecho referencia. Se verá ahora, con algo más de detalle, de qué modo la dinámica de la sustitución se refleja en la estructura de las importaciones y cuáles son las consecuencias que se siguen de ello para la continuidad del proceso.

2. LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES Y LA MECÁNICA DE LA SUSTITUCIÓN

En las primeras fases del proceso de sustitución, la selección de las nuevas líneas de producción se hace a la luz de la demanda interna existente de aquellos elementos de la gama más fáciles de sustituir, que son, como ya se vio, los bienes de consumo terminados.

Este cambio en la orientación de la actividad interna se refleja en la composición de las importaciones a través de una disminución de la parte correspondiente a los bienes de consumo final en la gama y un aumento de la correspondiente a los productos intermedios.

Sin embargo, pasadas las primeras fases de la industrialización, el mantenimiento de una estructura de importaciones sin grandes modificaciones en la posición relativa de los tres grandes grupos (bienes de consumo, productos intermedios y bienes de capital) puede significar que se esté consiguiendo sustituir simultáneamente en varias categorías, aunque con diversa intensidad en ciertos grupos de productos de acuerdo con las condiciones específicas de cada país y con la etapa de desarrollo en que se encuentre.

Esto no significa evidentemente que no haya una modificación en la composición de las importaciones; por el contrario, ésta irá cambiando dentro de cada grupo con tanta mayor rapidez cuanto más acelerado sea el proceso de sustitución. Sin embargo, para garantizar la continuidad del proceso, las sustituciones deben encadenarse de modo que no haya una superposición de puntos máximos de demanda de importaciones que den origen a un estrangulamiento interno prolongado. El comportamiento de las diversas series históricas de importación debe, pues, traducirse gráficamente por una serie de parábolas desfasadas que corresponden a las salidas y entradas alternadas de nuevos productos en la gama.

La posibilidad de mantener cierta flexibilidad en la estructura de las importaciones, en condiciones de limitación de la capacidad para importar, reposa en la construcción a la brevedad posible de ciertos eslabones de la cadena productiva que poseen importancia esencial para llevar adelante el proceso. En otras palabras, la posibilidad de seguir sustituyendo depende del tipo de sustituciones previamente realizadas.

Si, por ejemplo, sólo continuaran sustituyéndose las categorías de bienes finales de consumo, la gama podría llegar a quedar prácticamente limitada a las importaciones necesarias para el mantenimiento de la producción corriente, sin dejar margen suficiente para la entrada de nuevos productos y, sobre todo, de los bienes de capital

indispensables para la expansión de la capacidad de producción. Para evitar que ocurra tal cosa, es indispensable que se comience bastante pronto la sustitución en categorías nuevas, especialmente en productos intermedios y bienes de capital, antes que la rigidez excesiva de la gama comprometa la continuidad misma del proceso.

La sustitución de los productos intermedios y otros semi-elaborados ofrece la característica importante, desde el punto de vista de las restricciones internas, de ser relativamente modestos los elementos importados que se requieren para la continuación de su producción corriente. Esto obedece a dos motivos fundamentales. El primero es que una parte de las materias primas necesarias para su elaboración puede encontrarse dentro del propio país, existiendo la parte importada en productos brutos, o poco elaborados, de bajo valor unitario. El segundo es que, en forma contraria a los bienes de consumo, el mercado interno de este tipo de bienes no tiende a crecer abruptamente por el simple hecho de que empiecen a producirse internamente. Probablemente, el mayor gasto de divisas se hará de una vez por todas con la adquisición del equipo necesario para la instalación de las unidades productoras.

Sin embargo, en este sector de la producción intermedia existe un lapso bastante considerable entre la decisión de invertir en determinado ramo y la puesta en marcha del proyecto. En consecuencia, si sólo se piensa en sustituir esos productos una vez que se hayan convertido en elementos significativos de la gama, es casi seguro que la aceleración de su demanda (derivada), unida al hiato temporal de la oferta interna, se traducirá por un aumento considerable de las importaciones, susceptible de sobrepasar las disponibilidades de divisas del país.

Hay algunas analogías entre lo que se dice, sobre todo en el último párrafo, acerca de la producción intermedia y la de ciertas categorías de bienes de capital. El comienzo de su producción lo antes posible tiene, además, la ventaja estratégica de permitir cierto grado de independencia al proceso de desarrollo interno en relación con las restricciones externas.

Resumiendo, se puede decir que, en las condiciones del modelo de sustitución de las importaciones, es prácticamente imposible que el proceso de industrialización se dé desde la base hacia la cúspide de la pirámide productiva, esto es, que parta de los bienes de consumo menos elaborados y avance lentamente hasta llegar a los bienes de capital. Es menester (usando un lenguaje figurado) que el "edificio" se construya simultáneamente en varios pisos, cambiando sólo el grado de concentración en cada uno de ellos de un período a otro.

Salta a la vista que el logro de este objetivo plantea una serie de problemas de todo orden, cuya solución exige un encadenamiento de circunstancias bastante favorable. Sólo se mencionarán dos tipos de problemas, uno de naturaleza interna y uno de naturaleza externa, cuya pertinencia justifica que se les dé relieve especial.

El primero de ellos guarda relación con la selección de las categorías de productos de sustitución. En vista de lo que se expuso antes, parece evidente que esa selección no puede hacerse de acuerdo a una visión estática del mercado interno, de la estructura de las importaciones existente en un momento dado, o de uno y otra. Esto significa, por una parte, que no todas las inversiones pueden ser inducidas sólo por la demanda presente, y presupone, por otra, una capacidad de previsión y de decisión autó-

noma que sólo puede esperarse del estado y a veces de algunos raros empresarios innovadores.⁸

Las llamadas "inversiones de base", por ejemplo, difícilmente se efectuarán con la anticipación necesaria como no sea mediante decisiones gubernamentales, ya sea promoviéndolas directamente, ya sea estimulando y amparando la iniciativa privada con medidas de carácter financiero o de otra naturaleza.

Entre las propias inversiones inducidas por el mercado, hay muchas que nada tienen de "espontáneo"⁹ ya que su aparición se debe, en gran parte, a decisiones de política económica, sobre todo de comercio exterior (política cambiaria y arancelaria), las cuales al modificar, a veces violentamente, el sistema de precios relativos, orientan (conscientemente o no) las transformaciones de la capacidad de producción.

El otro orden de problemas a que se ha hecho referencia guarda relación con la naturaleza de las limitaciones del sector externo. Es obvio que, en condiciones de estancamiento "absoluto" de la capacidad para importar, difícilmente podrá producirse una aceleración industrial suficiente para mantener un ritmo rápido de crecimiento. Las elevadas tasas de formación de capital y la composición de las inversiones que se requieren para una rápida diversificación e integración del mecanismo productivo, exigen que las limitaciones del sector externo sean a lo más relativas, esto es, que haya alguna expansión de las importaciones, aunque sea a un ritmo inferior al del crecimiento del producto. Esto puede obtenerse mediante un aumento del poder de compra de las exportaciones, acompañado o no de una entrada autónoma o compensatoria de capital extranjero.

Como se verá más adelante, en el caso brasileño, los dos órdenes de problemas señalados alcanzaron, en el pasado reciente, soluciones relativamente favorables.

3. LOS FACTORES CONDICIONANTES INTERNOS DEL PROCESO

Hasta aquí se ha examinado el modelo de desarrollo de las economías latinoamericanas desde el punto de vista de la dinámica de la sustitución de las importaciones, en lo que respecta a los diversos tipos de problemas y reacciones que planteaban sus limitaciones externas.

Volviendo "hacia adentro", se verán ahora los factores condicionantes del proceso que surgen de algunas de sus características internas. Hay tres órdenes de factores que, tarde o temprano, se transforman en problemas serios al continuarse el desarrollo económico por la vía de la sustitución de las importaciones y que, por otra parte, constituyen causas de las deformaciones que el proceso ha presentado históricamente en los países de América Latina. Esos factores son: *el tamaño y estructura de los mercados nacionales, la naturaleza de la evolución tecnológica y la constelación de recursos productivos*. Los tres, como es evidente, poseen múltiples aspectos íntimamente relacionados, de modo que sólo un análisis exhaustivo y siste-

⁸ El término está empleado en el sentido que le da Schumpeter. Aunque no se niegue, pues, la existencia en algunas de las economías latinoamericanas de una considerable capacidad empresarial que está en condiciones de responder adecuadamente a los estímulos del mercado, a las decisiones de la política económica gubernamental, o a ambos, parece lícito considerar rara la del tipo "innovador", capaz de una visión de largo alcance que vaya al encuentro de las oportunidades existentes en la apertura de nuevas líneas de actividad productiva.

⁹ En el sentido de que resulten del "libre" juego de las fuerzas del mercado.

mático de sus interacciones podría proporcionar una visión, al mismo tiempo global e íntima, de la problemática del desarrollo económico en nuestros países.

a) Comiencese por el análisis de los problemas que puede plantear el tamaño y la estructura del mercado interno.

Ya se vio que el proceso de industrialización sólo se realizó en América Latina en escala nacional, dadas las condiciones de división internacional del trabajo que prevalecían en la época de su iniciación y que no se han modificado apreciablemente.

Para sobrepasar ese obstáculo, los países más grandes pudieron apoyarse en su mercado interno y proceder a desarrollar sobre la vieja estructura de producción primaria un moderno sector secundario, readaptando y modernizando el sector de servicios orientado hasta entonces a las actividades de exportación. Sin embargo, la magnitud y diversificación de los nuevos sectores estaban condicionados a las dimensiones y composición de la demanda interna y a su evolución posterior. A su vez, éstas dependen del nivel y distribución del ingreso, actual y futuro.

Dada la distribución del ingreso que existía cuando se inició el proceso de sustituciones, la nueva orientación del sistema productivo debió dirigirse, de preferencia, a atender la demanda no satisfecha de importaciones de los grupos de ingresos más elevados. Si bien este factor podía ser favorable para la diversificación industrial, considerada la correspondiente variedad de la demanda de aquellas clases, por otra parte representaba inconvenientes obvios del punto de vista de la estructura de costos y de la concentración económica.

En efecto, si las dimensiones absolutas del mercado nacional ya eran relativamente reducidas,¹⁰ fácil es imaginar lo que representa, desde el punto de vista de lo que podría llamarse escalas económicas, el tener que satisfacer una multitud de requerimientos por bienes y servicios en que cada uno, aisladamente, componía una pequeñísima fracción del mercado global.

De esta misma realidad deriva la inclinación hacia una inevitable concentración de las actividades económicas, por cuanto no podría imaginarse una multiplicidad de empresas que, en afán competitivo, se establecieran en condiciones de rentabilidad para disputar mercados específicos tan minúsculos, salvo en ciertas áreas de bienes de consumo.

Además, los problemas señalados tienden a agravarse a medida que el proceso de industrialización avanza para nuevas categorías de producción más complejas, ya que cuando se entra en cierto tipo de industrias mecánicas o de producción intermedia, por ejemplo, la escala exigida tiende a ser muy grande con respecto al tamaño relativo del mercado.

Véase ahora de qué manera el desarrollo del proceso de industrialización por la vía de la sustitución de las importaciones da lugar a una expansión del propio mercado interno, y de qué tipo es esa expansión.

En tanto que la sustitución ocurría en categorías de

¹⁰ Según el estudio de la CEPAL sobre el mercado común latinoamericano, el mercado nacional más grande de América Latina tenía en 1959 un poder de compra anual de unos 13 200 millones de dólares, al paso que el mercado de automóviles de los Estados Unidos representaba por sí solo un poder de compra de cerca de 7 200 millones de dólares. En el decenio de 1930, el tamaño absoluto era evidentemente menor, pero la desproporción relativa debía ser la misma.

bienes de consumo no duraderos, o de ciertos productos intermedios o bienes de capital en que la tecnología adoptada exigía una densidad de capital poco elevada, el "módulo" de la inversión, además de ser multiplicador del ingreso tendía a ser fuertemente multiplicador del empleo. De este modo la ampliación de mercado se producía por dos vías, tanto por la elevación de ingresos de los grupos de altas rentas como por la incorporación al consumo de bienes y servicios industriales y conexos de los asalariados desplazados hacia los nuevos sectores dinámicos, lógicamente con remuneraciones más elevadas. Sin embargo, a medida que se avanza en el proceso de sustitución y se entra, sobre todo, en las categorías de bienes duraderos de consumo, el crecimiento relativo del mercado tiende a producirse principalmente en forma vertical, esto es, utilizando el poder de compra de las clases de elevados ingresos. Esto se debe a dos motivos fundamentales: 1) la alta densidad de capital por unidad de producto impide la absorción de grandes cantidades de fuerza de trabajo; 2) el alto valor unitario de los bienes producidos sólo permite la incorporación a los mercados consumidores de capas reducidas de población.

De este modo, aunque la formación de nuevos sectores productivos da a la economía un gran dinamismo bajo el aspecto de crecimiento del ingreso y acelera el proceso de sustitución de las importaciones, no es menos cierto que emerge una seria desproporción entre la capacidad productiva de empresas o sectores montados a una escala que se ajusta a los requerimientos de los mercados de masas de los países desarrollados y la dimensión efectiva del mismo en un país subdesarrollado.

b) Se examinarán ahora los problemas planteados por la naturaleza de la tecnología moderna en relación al proceso de sustitución de las importaciones.

Uno de los aspectos que más se han acentuado es que los países en vías de desarrollo importan una tecnología que fue concebida para las economías "centrales", en armonía con su constelación de recursos que es totalmente diversa de la de aquéllos. La necesidad de importar esa tecnología obedece al propio carácter sustitutivo de la industrialización y a la dificultad que tienen de forjar técnicas nuevas, más adecuadas a sus condiciones especiales.

Los inconvenientes de orden general también son bastante conocidos y pueden resumirse del modo siguiente: para un volumen dado de producto por sustituir, la cantidad de capital requerida es muy grande y el empleo generado relativamente pequeño. En términos dinámicos, esto significa que el proceso de crecimiento va acompañado de un gran esfuerzo de acumulación de capital y de una absorción inadecuada de las masas crecientes de población activa que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo. Cuanto más se quiera subsanar el segundo inconveniente, tanto más habrá de forzarse la tasa de inversión, siguiendo en pie las características básicas de la tecnología adoptada.

Además de estas observaciones que plantean en líneas generales el problema del empleo y del ritmo de crecimiento en las economías latinoamericanas, conviene considerar también los obstáculos que surgen para la continuación del proceso cuando éste se halla ante la necesidad de entrar en categorías de sustitución en las cuales va acrecentándose cada vez más el problema de la escala y de la complejidad tecnológica. De ese modo, la misma diversificación e integración del mecanismo productivo industrial tiende a verse frenada, en la medida en que

se conjuguen la cuantía del capital necesario, el tamaño del mercado nacional y el problema de los conocimientos técnicos, e impidan la penetración en una serie de sectores en los cuales incluso una escala menor de unidad productiva resulte demasiado "grande" para la capacidad real de la economía.

La pregunta que podría formularse es si, a excepción de aquellos sectores donde las funciones técnicas de la producción son relativamente específicas, no habría posibilidad de adoptar una técnica de menor densidad de capital que armonizara mejor con la abundancia de mano de obra y de tierra que caracteriza a las economías latinoamericanas. Sin embargo, esas posibilidades son meramente teóricas, a lo menos en lo que respecta a su adopción por los empresarios privados dentro de la dinámica del modelo de sustitución de las importaciones, sobre todo en el segundo período de desarrollo ocurrido en la postguerra.

Se examinarán ahora algunos de los motivos por los cuales esas soluciones no fueron efectivamente viables frente a las condiciones objetivas en que se realiza el proceso de industrialización en los países latinoamericanos.

En primer lugar, la tendencia a utilizar más capital y menos mano de obra, en proporciones bastante distintas de las que impondría la disponibilidad relativa de ambos factores, tiene que ver con el hecho de que los costos reales (de oportunidad) de los mismos no guardan ninguna relación con sus costos monetarios. Así, por ejemplo, la tasa de salario mínimo es más o menos la misma en todas las regiones de un país, sin depender de que el costo de oportunidad pueda ser cero allí donde haya desempleo de mano de obra calificada. A su vez, el precio de los bienes de capital, que en su mayor parte son importados, por regla general fue rebajado artificialmente mediante tipos de cambio favorables, con el objeto de estimular el desarrollo industrial.

Por otro lado, gran parte de las actividades de sustitución de las importaciones eran realizadas por inversiones directas extranjeras, asociadas o no a empresarios nacionales, las cuales traían consigo, además del capital, la técnica seguida en sus países de origen.

Esos factores, unidos al hecho de que algunas de las nuevas iniciativas se producían en sectores donde ya se encontraban instaladas empresas tradicionales, tendían a provocar en ellas una depreciación acelerada del equipo por quedar éste anticuado, lo que al mismo tiempo representaba un desperdicio del capital existente, forzaba a la economía a un esfuerzo mayor de capitalización y ocasionaba el desempleo de la mano de obra menos calificada.

D. LAS CRÍTICAS AL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA

Al hacer el examen de las dificultades emanadas del sector externo que han condicionado el proceso de desarrollo en los países latinoamericanos, se reconoce corrientemente que ellos representan variables exógenas sobre las cuales tiene muy pocas posibilidades de éxito la acción aislada de cada uno. En cambio, cuando se trata de reconocer que la industrialización ha conducido, en general, a una absorción insuficiente de la fuerza de trabajo y a una estructura del mercado escasamente competitivas y con costos de producción elevados, manteniéndose al mismo tiempo una distribución del ingreso extremadamente dispar, hay cierto consenso en que todo eso ocurre por falta de medidas adecuadas de política económica.¹²

¹² Lo que unos clasifican simplemente de errores de gobierno

c) En lo relativo a la constelación de recursos productivos, su característica más general, como se sabe, es la desproporción que existe entre las diversas disponibilidades de factores: junto a una abundancia relativa de recursos naturales y de mano de obra no calificada, existe una escasez de mano de obra calificada y de capital. En consecuencia, hay un divorcio completo entre las funciones macroeconómicas de la producción (virtuales) que serían más adecuadas a semejante existencia de recursos y las que resultan de la agregación de las funciones microeconómicas adoptadas efectivamente por los empresarios en el proceso de sustitución de las importaciones, en vista del sistema de precios relativos existentes.

Tal desproporción tiende a agravarse con el avance del proceso, en la medida en que se usan cada vez más factores escasos (muchas veces con desperdicio) en el sector secundario, y se mantiene intacta la estructura del primario.¹¹ A esta situación se debe en gran parte que haya graves problemas de desempleo estructural de mano de obra no calificada y que se mantengan en la ociosidad reservas potencialmente productivas.

Otros problemas que surgen en las economías de América Latina tienen que ver con el hecho de que la "abundancia" relativa de recursos naturales no siempre significa que su composición sea satisfactoria para la dinámica del proceso de industrialización. En las primeras fases de éste, sus dos exigencias fundamentales desde el punto de vista de los recursos naturales son: 1) la existencia de una frontera agrícola en expansión (o la posibilidad de explotar intensamente los suelos con un aumento de su productividad), de suerte que haya una oferta de alimentos relativamente flexible; 2) la existencia de materias primas que abastezcan a las industrias tradicionales de bienes de consumo.

En cambio, en las fases siguientes, fuera de esos recursos, es indispensable la presencia y facilidad de explotación de una serie de fuentes de energía (petróleo, carbón, recursos hidráulicos) y de otros recursos minerales. Ahora bien, estos recursos no están igualmente distribuidos por toda la América Latina, y en casi todos los países del área falta alguno de ellos, a veces de los esenciales, lo que constituye un obstáculo serio ante las limitaciones de la capacidad para importar.

¹¹ Esto no significa que cualquier tipo de modificación en la estructura del sector primario cambiaría automáticamente esa tendencia. Si, por ejemplo, en esa modificación se adoptara una tecnología de alta densidad de capital, es muy probable que la tendencia se agravara, a lo menos a corto plazo.

A este respecto conviene formular algunas ideas que encuadren, en un marco más preciso, el análisis hecho en la sección anterior de los factores estructurales que condicionan la dinámica del proceso. Sin embargo, antes de entrar en materia debe hacerse la observación general de que esos factores condicionantes ya analizados pueden actuar de manera distinta en los diversos países, siendo favorables o restrictivos según las condiciones objetivas de cada uno y el período histórico en que ocurren las diversas etapas de su desarrollo. Los grados de libertad que surgen de las posibles variaciones en la conjugación de los factores estructurales externos e internos, permi-

y otros, en lenguaje más técnico o más "moderno", de falta de programación.

ten un mayor o menor radio de maniobra a la política económica; ésta, una vez adoptada, se convierte también en una condición fundamental para el aprovechamiento de las potencialidades de la economía o, a la inversa, para superar los obstáculos al proceso de desarrollo.

Aclarado de este modo que no hay en este análisis ninguna veleidad determinista, ha de reconocerse, sin embargo, que dentro de los parámetros básicos del modelo de sustitución de las importaciones sería difícil que el proceso de industrialización condujera a resultados radicalmente diferentes de los obtenidos. Por otra parte, no parece objetivo tratar de reescribir la historia y examinar teóricamente la viabilidad de otro modelo de desarrollo que se basara en parámetros totalmente distintos, como, por ejemplo, una estructura de propiedad y de distribución del producto menos desiguales, de las cuales se siguieran en último análisis funciones generales de producción completamente diversas.

1. EL PROBLEMA DE LOS ALTOS COSTOS Y DE LA FALTA DE COMPETENCIA

Una de las críticas corrientes al proceso de industrialización en América Latina, apunta hacia el problema de los altos costos de los bienes producidos, fenómeno que se atribuye frecuentemente a la falta de competencia.

Por lo general, el problema de los costos se ha planteado en términos de una comparación entre precios internos y externos, cuando en realidad, su importancia desde el punto de vista nacional estriba sobre todo en cuestiones de naturaleza macroeconómica, tales como el desperdicio de los recursos escasos y el mal aprovechamiento de los recursos abundantes en las economías de América Latina.¹³

Mirado desde este ángulo el problema de los costos relativos, se llegaría a la necesidad de realizar cálculos de economicidad, considerando como tal una relación macroeconómica que tuviese en cuenta las ganancias y gastos sociales.

Sin embargo, cuando se aborda el problema por el ángulo del comercio internacional, prevalece necesariamente el aspecto microeconómico ya que lo que se considera, en última instancia, es la confrontación de los precios internos con los precios internacionales vigentes. No obstante sería impropio afirmar que los altos costos internos y las consiguientes dificultades para entrar al mercado de productos manufacturados se deben a la falta de competencia. Aunque parezca paradójico, la verdad es que podría sostenerse que, dadas las economías de escala que podrían efectuarse, sería recomendable que en ciertos sectores existiese un mayor grado de concentración, o incluso monopolio.¹⁴

De todos modos aún esa posibilidad teórica no resolvería necesariamente el problema de los altos costos relativos. A este respecto no puede olvidarse que las industrias de sustitución de nuestros países se montaron para reem-

¹³ Véase un examen del problema de los costos relativos en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 52.II.G.1.

¹⁴ Vale la pena señalar, por otra parte, que no basta la presencia de varias empresas para que haya competencia. En la experiencia de Brasil en materia de industria automovilística, por ejemplo, se establecieron 17 empresas, pero su acción conjunta sobre el mercado es más bien para-monopolística en términos de precios, sin ninguna de las ventajas de un monopolio en cuanto a costos.

plazar importaciones que representaban una fracción insignificante de la capacidad productiva de cualquier país central exportador. Para ilustrar esta cuestión con un ejemplo, podría imaginarse que toda la industria de automotores en Brasil se concentrara en una sola empresa para mejorar sus rendimientos de escala. Aún así, como bien se sabe, el volumen de su producción sería apenas una fracción pequeña de la de una gran empresa europea, p. ej.: Volkswagen.

Naturalmente, el problema reviste caracteres distintos en el caso de muchas industrias tradicionales y también en algunas más pesadas y complejas en las cuales las economías de escala no son la variable decisiva en los costos. En tales casos, en que se podría llegar a precios competitivos, probablemente las oportunidades dependerán sobre todo de los obstáculos o facilidades para entrar a los mercados de los países centrales, de los acuerdos de integración regional y de la diversidad de circunstancias internas influyentes.

2. EL PROBLEMA DEL EMPLEO

Ya se vio que una de las características de las economías de América Latina es la permanencia, cuando no el aumento, del desempleo estructural de la mano de obra no calificada. Por otra parte, también se comprueba que en el sector dinámico por excelencia —el secundario— la tasa de empleo ha crecido en los últimos años menos que la población,¹⁵ lo que se debe no sólo al crecimiento explosivo de ésta sino también a la tecnología de alta densidad de capital adoptada por las modernas ramas industriales.

Las únicas posibilidades de contrapesar esta tendencia (dentro del modelo de sustitución de las importaciones y como no se produzcan modificaciones profundas en el sector primario) consistirían básicamente, pues, en absorber los excedentes de población en el sector de servicios o en los programas de obras públicas. Esto se ha hecho hasta cierto grado, sobre todo en el primero, donde la "empleomanía" y el desempleo encubierto son manifestaciones inequívocas de la escasez de oportunidades en otros sectores. Sin embargo, en el sector de las construcciones públicas, la tecnología adoptada también ha tendido, con raras excepciones, a escatimar la mano de obra. Naturalmente, esto procede tanto de una dependencia de orden tecnológico como de la imposibilidad de que el propio gobierno, sin un mecanismo adecuado de financiamiento, se guíe por los costos de oportunidad haciendo caso omiso de los desembolsos monetarios que ello supone.

Nada hace prever que esa tendencia se modificará espontáneamente en el futuro; el problema hasta podría agravarse con la introducción de nuevas técnicas de carácter aún más capitalista, no sólo en el sector industrial sino especialmente en el sector de servicios.¹⁶

¹⁵ En el período de 1938-48, el producto industrial de América Latina aumentó a una tasa anual de 5.8 por ciento y el empleo, en el sector, a una de 3.6 por ciento. En cambio, en el período de 1953-58, en tanto que el producto creció a una tasa anual de 6.2 por ciento, el empleo redujo su tasa de crecimiento a un 1.6 por ciento. Véase *Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/592).

¹⁶ La posibilidad de introducir en gran escala los modernos computadores electrónicos en las grandes compañías públicas y privadas no es de ningún modo remota, y aunque desde el punto de vista aislado de la empresa representa un aumento considerable en la eficiencia de las operaciones de ésta, no es evidentemente una solución "ideal" desde el punto de vista de los costos de oportunidad.

Las dos líneas de posibilidades de mejorar decisivamente la situación no se sitúan en el contexto del modelo de sustitución de importaciones y sí en un modelo de desarrollo global. Se trataría de conseguir que la inversión gubernamental en obras públicas se oriente decididamente en el sentido de dar empleo a la mano de obra, y que en el sector primario, donde se encuentra una gran fracción de la población latinoamericana, se realice una reforma agraria que conjugue abundantemente el factor tierra con el factor trabajo, aumentando la productividad de éste por medio de un mejor uso de la tierra y no por el empleo de técnicas de alta densidad de capital.

3. EL PROBLEMA DE LA FALTA DE PROGRAMACIÓN

En la parte introductoria de esta sección se dijo que muchas de las críticas al proceso de industrialización se han hecho a base de atribuir sus defectos a la falta de racionalidad de las decisiones de política económica, o, en otras palabras, a una falta de programación. Por otra parte, ya se situaron algunas de esas objeciones dentro de lo que parece ser su verdadera perspectiva: el modelo histórico de desarrollo de los países de América Latina.

Lo dicho no significa, sin embargo, que incluso dentro de las líneas básicas del modelo de sustitución no se pudiese y debiese haber adoptado una planificación cuidadosa, que recurriera de manera coordinada a todo el instrumental de política económica que se halla a disposición del gobierno. Así podría haberse evitado el agravamiento de las tensiones de toda especie a que han estado sujetas las economías latinoamericanas, desde las tremendas presiones inflacionarias hasta el aumento de los desequilibrios sectoriales y regionales.

En realidad, incluso desde el punto de vista "estrecho" de la sustitución de las importaciones, la programación se va haciendo cada vez más necesaria a medida que avanza el proceso. La elección entre las posibilidades de inversión se torna más difícil y al mismo tiempo más decisiva para poder seguir adelante. Criterios como el de dar prioridad a las inversiones que ahorren más divisas (aunque se trate de una regla empírica que puede adoptarse en las primeras fases del proceso) se hacen cada vez menos aplicables, e incluso peligrosos. Es así, en primer lugar, porque el cálculo se hace generalmente en términos estáticos, esto es, sin tener en cuenta el crecimiento posterior de la demanda interna del mismo producto, una vez hecha la sustitución, ni el aumento consiguiente de la

demanda de importaciones. De esto resulta que muchas veces se incurre por un período más o menos prolongado (que depende de la rapidez del proceso de integración vertical en el sector sustitutivo) en un aumento del gasto de divisas, que es el recurso escaso que originalmente se pretendía ahorrar.

Por otra parte, incluso admitiendo la hipótesis de que el cálculo se haya hecho correctamente en términos dinámicos, existen otros elementos que han de tenerse en consideración desde el mismo punto de vista de la continuidad del proceso de industrialización, y que poseen importancia distinta en sus diversas fases. Entre ellos se pueden mencionar la existencia de otros recursos igualmente escasos y el nexo esencial que hay entre los eslabones del proceso productivo.

Podría asegurarse, pues, que una programación de las inversiones públicas y privadas se hace indispensable, incluso para evitar discontinuidades en el aparato productivo del sistema así como considerables desperdicios de recursos. En ese sentido son pertinentes las críticas que se refieren a la falta de coordinación entre las diversas medidas de política económica adoptadas en los países latinoamericanos, tanto en lo que concierne a los instrumentos utilizados como a la compatibilidad de las metas, en términos globales y sectoriales. Con todo, se señalará una vez más que, si bien todo eso podría haberse evitado dentro de una programación, los problemas básicos anteriormente examinados hubieran seguido siendo más o menos los mismos, al mantenerse los parámetros esenciales del modelo de sustitución.

En resumen, no cabría esperar que de la dinámica propia de ese tipo de desarrollo se derivase por sí misma una modificación de las funciones macroeconómicas de producción que permitiese una integración nacional, con absorción de los excedentes de mano de obra y un mejoramiento de la distribución del ingreso desde el punto de vista personal, sectorial y regional.

Parece, pues, que si esos objetivos no se persiguen deliberadamente, el proceso podrá conducir a un agravamiento aún mayor de la dualidad estructural básica de las economías latinoamericanas, o sea, a un ensanchamiento de la brecha existente entre el "sector capitalista" relativamente desarrollado y el "sector de subsistencia" extremadamente subdesarrollado. Esto no sólo impedirá que aquél actúe como un motor dinámico del sistema en su conjunto, sino que, muy probablemente, acabará por frenar su propio dinamismo interno.

II. EL CASO DEL BRASIL

A. INTRODUCCIÓN

La economía brasileña fue en el siglo pasado una economía de exportación primaria de tipo tradicional, a semejanza de los demás países latinoamericanos. Como todos ellos, también formaba parte de la periferia de los centros dominantes: su proceso de desarrollo, orientado hacia afuera, tenía su dinamismo ligado al crecimiento de la demanda de sus productos de exportación por parte de las economías de primer orden.

Además, como su actividad de exportación se concentraba en uno o dos productos, era una economía refleja en toda la extensión de la palabra, o sea que no sólo experimentaba las crisis de las economías de que depen-

día, sino que también era extremadamente vulnerable a las fluctuaciones ocurridas en los precios internacionales de esos productos.

Es bien sabido que, con tales características, el modelo tradicional de exportación entró en una crisis definitiva después del gran retroceso económico del decenio de 1930.

El largo período transcurrido hasta la recuperación mundial, seguido luego por la segunda gran guerra, obligó a la economía del país a volverse sobre sí misma y desarrollar nuevas actividades productivas a base de las categorías de la demanda interna que hasta entonces eran atendidas por las importaciones. Así se inició, bajo la

presión de una reducción radical de la capacidad para importar, un proceso de sustitución de las importaciones que se mantiene hasta la época actual, con un grado de diversificación industrial y tasas de crecimiento bastante más acentuadas que las de casi todas las naciones latinoamericanas.

En realidad, el Brasil posee condiciones relativamente más favorables que la mayoría de los países de la región, sobre todo por lo que se refiere a las variables internas del comienzo del proceso y a las variables externas en el período de postguerra.

Cuando la gran crisis económica, el país ya contaba con un mercado interno bastante amplio y con una estructura industrial que, si bien incipiente, ya tenía una relativa diversificación. Eso se debía a la naturaleza del sector exportador, que ejercía un poderoso efecto difusor sobre el ámbito económico de la región en que estaba localizado.¹⁷ Efectivamente, dentro del propio modelo de exportación primaria, se efectuó un vigoroso proceso de urbanización acompañado de la creación de una infraestructura de servicios básicos y de la formación de una serie de industrias "tradicionales", tales como las de alimento, bebidas, muebles, ropa, etc. La misma metalurgia, aunque bajo la forma artesanal, es bastante antigua en el país.

Así se comprende, pues, que las medidas de defensa contra el desequilibrio externo adoptadas por el gobierno brasileño, cuyo resultado práctico fue el mantenimiento del nivel de demanda interna, pudieran encontrar una primera reacción favorable en la propia capacidad productiva existente y en parte subutilizada. Como persistiese el estrangulamiento externo por un largo período y estuviera defendido el nivel de ingresos de las clases vinculadas al sector exportador, se mantuvo el estímulo a la diversificación de la actividad interna sustituidora de las importaciones que correspondía a la composición de la demanda de esas clases.

El movimiento de expansión y transformación de la estructura productiva estuvo acompañado de una gran sensibilidad empresarial entre muchos cultivadores de café, que también se hicieron industriales. Esta transferencia no es más que uno de los dos aspectos con que se presenta otra característica favorable al desarrollo de la industrialización brasileña y que en cierto modo le es peculiar (en América Latina). Nos referimos a la coincidencia de los sectores productivos más dinámicos en los dos modelos de desarrollo. Esa coincidencia, que se debió desde un principio a la abundancia relativa de economías externas del eje Río-São Paulo, transformó el centro-sur del país en una región fuertemente polarizada mediante un mecanismo acumulativo que facilitó muchísimo la dinámica del proceso de sustitución de las importaciones, aunque haya dado lugar a un violento aumento de los desequilibrios regionales.

Cuando terminó la guerra, el Brasil se encontró de nuevo en una posición relativamente favorable, esta vez en lo que respecta a las limitaciones del sector exportador.

Mientras que algunos países de América Latina que habían entrado en un modelo de desarrollo semejante (por ejemplo, Chile y la Argentina) se encontraban con una capacidad para importar que no había vuelto a los niveles anteriores a la crisis, el Brasil consiguió recuperar la suya y fue de un nivel superior al de aquéllos la expansión

acentuada del poder de compra que experimentaron sus exportaciones, en vista de la elevación de los precios internacionales del café que duró hasta 1953-54.

A partir de esa época, las condiciones externas pasaron a ser desfavorables tanto para el país como para la región. Sin embargo, el proceso ya había logrado un dinamismo suficiente para seguir adelante, de modo que no sólo fue posible continuar el desarrollo industrial mediante la sustitución de las importaciones sino que su ritmo fue aún más acentuado. A eso contribuyeron simultáneamente la capacidad empresarial del sector privado y la política económica del gobierno que se orientó decididamente en el sentido del componente dinámico del modelo.

Los empresarios privados revelaron su vocación industrial al aprovechar los años más favorables del sector externo (1951-52) para importar equipo en gran cantidad y para invertir en los más variados sectores de la actividad interna. Esas inversiones, alguna con un largo plazo de maduración, tuvieron una importancia considerable para el desarrollo del período siguiente, no sólo en el aspecto multiplicador del ingreso y del empleo, sino muy especialmente —mirados desde el punto de vista de la expansión y diversificación de la capacidad productiva— como una serie de tramos que establecieron un puente para las nuevas etapas de la industrialización.

La política gubernamental tuvo dos líneas maestras de acción, ambas orientadas casi exclusivamente en el sentido de la resultante histórica del proceso, así del punto de vista de su naturaleza intrínsecamente industrial como del punto de vista de su concentración espacial. La primera fue la política de comercio exterior, sobre todo en materia cambiaria, que incluso variando de mecanismos (desde los controles cuantitativos hasta los tipos de cambio múltiples) mantuvo hasta hace poco una discriminación efectiva entre las importaciones, dando un tratamiento preferencial a los bienes de capital y a ciertos insumos esenciales; fuera de utilizar los llamados "lucros de cambio" (el agio obtenido por el gobierno en la venta de divisas menos la prima de cambio pagada como estímulo a ciertos exportadores), como un instrumento para la captación de recursos para el financiamiento de ciertas operaciones del sector público.

La segunda línea fue la política de inversión que, dejando atrás la fase de las empresas de avanzada como Volta Redonda y Petrobrás, se movió hacia la eliminación sistemática de los principales puntos de estrangulamiento en los sectores de infraestructura y hacia el financiamiento y orientación de otras inversiones de base por medio de un organismo financiero estatal, el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico. Esa política se materializó en un "programa de metas" que representó el primer intento de planificación a escala nacional con cierto éxito, si bien en forma sectorial y con todos los defectos inherentes a la falta de una visión global e integrada de la economía.

Así pues, aunque es verdad que el desarrollo reciente se ha realizado con graves presiones inflacionarias y con un aumento del desequilibrio externo y de las desigualdades regionales, no es menos significativo también que el Brasil haya sido uno de los pocos países de América Latina que consiguió mantener un ritmo de crecimiento elevado en los últimos años y donde el proceso de sustitución de las importaciones avanzó hasta niveles superiores de integración industrial.

La dinámica del proceso brasileño de sustitución de las

¹⁷ Acerca del análisis económico de las condiciones en que se estableció el nuevo modelo de desarrollo, véase Celso Furtado *Formação Econômica Brasileira*.

importaciones siguió, en líneas generales, los contornos de la problemática que queda descrita en las secciones teóricas de la primera parte de este trabajo. Además, la generalización se hizo tomando el caso brasileño como referencia para la mayor parte de los temas, procurándose eliminar sólo lo que éste pudiera tener de específico.

En la segunda parte de este trabajo el propósito consiste, pues, en descender de ese nivel de abstracción y examinar con más pormenores algunos de los aspectos del proceso susceptibles de cuantificación. Los datos numéricos disponibles sólo nos permiten un análisis más objetivo de las variables externas del proceso y de los grandes

agregados internos y, en forma un tanto precaria, de sus correlaciones con las modificaciones de la estructura industrial. Sobre los demás factores internos señalados como condicionantes del proceso, y sobre sus efectos en los problemas del empleo, de los costos y de la distribución del ingreso, no se poseen por desgracia datos que permitan su análisis en un plano menos abstracto que el adoptado anteriormente.¹⁸

¹⁸ Las estadísticas básicas disponibles son las del comercio exterior, del ingreso nacional y de la producción industrial. Las cuentas nacionales sólo se publicaron a partir de 1948 y hasta 1961, por cuya razón fue ese el período escogido para el análisis.

B. LA REACCIÓN AL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

Esta sección tiene como fin mostrar que el proceso de desarrollo económico brasileño reciente se realizó básicamente bajo el impulso de las restricciones del sector externo, a la vez que esbozar a grandes rasgos sus fases principales, destacando el período de postguerra.

Comenzaremos por indicar las principales tendencias de esas restricciones de carácter externo, tanto desde el punto de vista de la evolución de la capacidad para importar de la economía brasileña como desde el ángulo de los desequilibrios del balance de pagos.

En realidad, entre estos dos aspectos del problema no existe siempre una correlación muy estrecha pues, si bien es cierto que un estancamiento de la capacidad para importar provoca en un país en crecimiento una tendencia estructural al déficit en el balance de pagos, ello puede ocurrir también por motivos relacionados con la coyuntura, ya sean endógenos o exógenos, y agravados o corregidos por la política económica adoptada, sobre todo en materia de cambios.

En la segunda parte de esta sección se presentarán algunos índices que permiten esquematizar las reacciones de la economía brasileña frente al estrangulamiento externo; en seguida se analizarán sumariamente las fases principales del proceso de sustitución en relación con las principales medidas de política económica adoptadas, especialmente las de comercio exterior.

1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO BRASILEÑO

Desde el punto de vista de la capacidad para importar, el Brasil sufrió durante los períodos de la gran crisis y

PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1928-29
A 1959

(1955 = 100)

Año	Total			Per capita		
	Brasil	Argentina	Chile	Brasil	Argentina	Chile
1928-29 . .	78	242	123	140	405	195
1932 . . .	44	148	23	73	228	35
1940 . . .	42	112	64	60	151	85
1945 . . .	70	118	75	88	147	92
1950-51 . .	117	139	81	130	102	89
1955 . . .	100	100	100	100	100	100
1959 . . .	104	136	103	94	126	94

FUENTE: Datos tomados del informe de la CEPAL del año 1949 y del *Boletín Económico de América Latina*, vol. V, No. 2, y elaborados en "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina" (E/CN.12/563).

de la segunda guerra mundial restricciones semejantes a las de los otros países de América Latina, que correspondieron a una reducción del cuántum de las importaciones de casi el 50 por ciento.

En el período de postguerra, la situación del país fue bastante más favorable que la de otros países de la región, como Chile o la Argentina, por lo que atañe a las limitaciones del sector externo. Efectivamente, en el cuadro anterior, los datos sobre el poder de compra de las exportaciones de los tres países, indican que las condiciones brasileñas a partir de 1945 son relativamente más satisfactorias, así en términos globales como por habitante.

En realidad, el Brasil fue uno de los pocos países de la región que consiguió recuperar en forma absoluta su capacidad para importar en el período inmediato de postguerra. En consecuencia, pudo aprovechar el período siguiente de mejoramiento de su relación de intercambio, que duró hasta 1954, desde un nivel superior al de los demás países de América Latina.¹⁹

El mejoramiento del poder de compra de sus exportaciones fue tan considerable, que llegó a permitir, en los años más favorables, una sensible recuperación en términos por habitante hasta un nivel muy próximo al que prevalecía antes de la guerra.

Sin embargo, a partir de 1954 volvieron a empeorar las condiciones del sector externo brasileño, a semejanza de los demás. Con la caída de los precios del café y la reacción poco elástica del cuántum exportado, la capacidad para importar tendió a contraerse y el cuántum general de las importaciones sólo consiguió mantenerse a costa de un considerable financiamiento externo.

Confrontando la situación externa descrita anteriormente con los datos anuales del balance de pagos, la correlación no resulta muy evidente por los motivos ya señalados. (Véase el cuadro 1.) En efecto, aunque los déficit de las transacciones en cuenta corriente hayan adquirido una mayor constancia y una tendencia a agravarse en los últimos años, la situación del balance de pagos durante todo el período fue de un modo general deficitaria; y paradójicamente, en los años 1951/52 en que ocurrió un mejoramiento acentuado del poder de compra de las exportaciones, el desequilibrio se presentó con violencia relativamente mayor.

Esto último se debió evidentemente al aumento intenso de las importaciones (sobre todo de bienes de capital) hechas por precaución en vista de las expectativas susci-

¹⁹ Salvo el caso excepcional de algunos países como Venezuela, que, por motivos obvios, no habían experimentado restricciones tan severas en su capacidad para importar.

Cuadro 1
BRASIL: BALANCE DE PAGOS, 1947-61
(Millones de dólares)

Año	Bienes y servicios			Donaciones	Transacciones corrientes	Capitales públicos y privados	Errores y omisiones	Superávit (+) o déficit (-) del balance de pagos	Compromisos comerciales atrasados Aumentos (+) y reducciones (-)	Financiamiento oficial compensatorio					
	Balanza comercial	Servicios	Total							Operaciones de regularización ^b	Fondos a corto plazo (aumento (-))	Obligaciones a corto plazo (reducción (-))	Oro monetario (aumento (-))	Varios	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1947	130	-276	-146	-24	-170	50	-43	-182	82	61	-136	166		10	81
1948	278	-315	-37	-7	-44	9	29	-24	34	-20	30	-21	37	-56	-10
1949	153	-271	-118	-3	-121	35	82	-74	28	38	-32	41	-1		46
1950	425	-319	106	-2	104	29	-23	52	-103		31	24	-1	-3	51
1951	67	-535	-468	-2	-470	56	123	-291	30	28	82	156	-1	-4	261
1952	-286	-421	-707	-2	-709	120	-26	-615	541	-28	28	75	-1		74
1953	423	-392	31	-14	17	97	-98	16	-563	486	41	21	-1		547
1954	150	-380	-230	-5	-235	22	10	-203	-46	200	-10	60	-1		249
1955	320	-344	-24	-10	-34	39	12	17	-8	61	-11	-58	-1		-9
1956	437	-419	18	-11	7	201	-14	194		-28	-182	17	-1		-194
1957	107	-394	-286	-13	-299	290	-171	-180		37	161	-18			180
1958	64	-326	-262	-4	-266	202	-189	-253		105	31	28	-1		253
1959	72	-373	-301	-10	-311	182	-25	-154		-21	26	150	-1		154
1960 ^a	-24	-470	-494	-15	-509	53	26	-430		58	-26	358	49		430
1961 ^a	111	-359	-248	7	-241	270	27	56	-68	309	-180	-119	2		-56

FUENTE: SUMOC, Departamento Económico (División de Balance de Pagos).

^a Datos provisionales.

^b Empréstitos de estabilización del Fondo Monetario Internacional, del Banco de Exportaciones e Importaciones, del Banco Federal de la Reserva, de bancos particulares, etc.

tadas por el estallido de la guerra de Corea, y cuya cuantía sobrepasó en mucho la expansión de la capacidad para importar generada por el mejoramiento de la relación de intercambio.

En realidad, esa tendencia deficitaria ya se venía manifestando desde 1947, aunque no en grado tan alto.

En la euforia cambiaria del período de postguerra se agotaron rápidamente las divisas acumuladas durante la conflagración mundial, de suerte que a partir de 1948, en vista de la presión sobre las importaciones, fue necesario recurrir al control de cambios.

A pesar de esa tendencia generalizada al déficit en casi todos los años de la postguerra, su naturaleza intrínseca es básicamente distinta al comienzo y al final del período. En la primera fase, el desequilibrio podía atribuirse sobre todo a causas derivadas de la coyuntura, tales como las señaladas, o bien a la política cambiaria adoptada, toda vez que la situación del sector externo era relativamente favorable. Ya en la segunda fase, ese desequilibrio adquiere un carácter esencialmente estructural.

Si se examinan, por ejemplo, los datos medios del primero y el último quinquenios se verá que hubo una modificación acentuada en la estructura del balance de pagos, la cual de alguna manera traduce el agravamiento ya mencionado de la situación del sector externo brasileño. Esto se refiere a la disminución sustancial de la participación relativa de las exportaciones entre los componentes de los ingresos de divisas, y al aumento considerable del movimiento de capitales. (Véase el cuadro 2.) En realidad, eso significa que durante el primer período el proceso de desarrollo se efectuó en condiciones de mayor dinamismo del sector exportador, en tanto que en el período final la pérdida de ese dinamismo hubo de compensarse con la entrada sustancial de capital extranjero autónomo y compensatorio.

Por lo expuesto se comprende que la situación del estrangulamiento externo brasileño se agravó extraordinariamente desde todo punto de vista.

Dada la caída de las exportaciones a partir de 1954 y

Cuadro 2

BRASIL: INGRESOS Y GASTOS EN EL BALANCE DE PAGOS

	1948-52		1956-60	
	Miliones de dólares	Por-ciento	Miliones de dólares	Por-ciento
<i>Ingresos totales</i>	1 477	100.0	2 001	100.0
Exportaciones (<i>FOB</i>)	1 366	92.5	1 334	66.7
Servicios	61	4.1	170	8.5
Donaciones	3	0.2	14	0.7
Capitales	47	3.2	483	24.1
<i>Gastos totales</i>	1 704	100.0	2 091	100.0
Importaciones (<i>FOB</i>)	1 238	72.6	1 203	57.5
Servicios	380	22.3	546	26.1
Donaciones	6	0.4	24	1.1
Capitales	80	4.7	318	15.3

FUENTE: SUMOC, Departamento Económico (División de Balance de Pagos).

el aumento concomitante del endeudamiento externo, se fue reduciendo progresivamente el margen de maniobra disponible para las importaciones. Si se tienen en cuenta las importaciones estrictamente esenciales de materias intermedias y los pagos financieros hechos en los últimos años, se comprueba que el saldo disponible para la importación de los demás bienes y servicios ya se encontraba reducido en 1959 a menos del 30 por ciento del ingreso global derivado de las exportaciones. (Véase el cuadro 3.) Por lo tanto, el cuántum general de las importaciones sólo pudo mantenerse a costa de la entrada líquida de capitales.

2. LA SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES COMO REACCIÓN AL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

La pérdida de dinamismo del sector exportador, sobre todo a partir de la gran crisis, dio lugar a un esfuerzo

Cuadro 3

BRASIL: INGRESOS DE EXPORTACION Y SU UTILIZACION, 1948-59

(Millones de dólares corrientes)

Año	Exportaciones (1)	Importaciones "fijas"			Total (2)	Pagos financieros			Saldo disponible (1) - (2) - (3)	
		Combustibles	Trigo	Papel de diarios		Amortizaciones	Intereses	Total (3)		
1948	1 172.7	138.9	62.0	11.1	212.0	41	20	28	89	871.7
1949	1 089.3	129.9	104.9	8.2	242.9	28	79	24	131	715.4
1950	1 346.6	148.5	109.6	10.1	268.0	85	—	29	114	964.6
1951	1 757.4	234.6	130.8	25.1	390.5	27	—	22	49	1 317.9
1952	1 408.8	265.8	131.2	30.9	427.9	35	28	26	89	891.9
1953	1 539.1	244.5	80.2	22.1	346.8	48	—	47	95	1 097.3
1954	1 561.8	266.4	125.8	28.5	420.7	71	65	65	201	940.1
1955	1 423.2	273.4	142.1	30.0	445.5	87	59	48	194	783.7
1956	1 482.0	294.1	108.6	35.3	438.0	119	97	69	285	759.0
1957	1 391.6	281.5	104.2	45.2	430.9	166	77	73	316	644.7
1958	1 243.0	307.3	111.8	35.6	454.7	259	58	57	374	414.3
1959	1 282.0	281.2	131.5	32.4	445.1	297	80	89	466	370.9

FUENTES: Importaciones y exportaciones: CEPAL; Transacciones financieras: SUMOC.

Cuadro 4

BRASIL: COEFICIENTE GENERAL DE IMPORTACIONES, 1948-61

(Miles de millones de cruzeiros de 1955)

Año	Importaciones de bienes y servicios	Producto bruto interno	Disponibilidad interna de bienes y servicios	Coeficiente general de importaciones (porcientos)	
1948	47.3	473.1	440.4	10.0	10.7
1949	48.4	500.1	477.0	9.7	10.1
1950	56.8	525.0	519.5	10.8	10.9
1951	88.0	552.0	573.4	15.9	15.3
1952	84.7	582.4	612.1	14.5	13.8
1953	54.4	601.1	594.4	9.1	9.2
1954	72.2	646.0	665.7	11.2	10.8
1955	56.3	691.7	686.9	8.1	8.2
1956	54.2	704.8	693.0	7.7	7.8
1957	63.3	753.3	755.5	8.4	8.4
1958	62.2	803.1	806.4	7.7	7.7
1959	68.2	861.9	858.6	7.9	7.9
1960	68.3	916.5	912.7	7.5	7.5
1961	67.9	937.1	976.8	6.9	7.0

FUENTE: Datos básicos de la Fundación Getulio Vargas y la CEPAL.

de reorientación de la actividad económica materializado en gran parte en una sustitución de las importaciones por la producción nacional, para lo que había una reserva de mercado obtenida mediante la protección cambiaria y arancelaria.

Este esfuerzo de sustitución se produjo sobre todo en las actividades industriales y permitió una ampliación de las oportunidades de inversión y, en consecuencia, el mantenimiento e incluso la aceleración de la tasa de crecimiento económico durante largos períodos.

Si se compara la evolución del producto interno bruto y de la producción industrial con las del cuántum de

importaciones general y de productos industriales, se puede apreciar de qué modo el esfuerzo hecho fue orientado efectivamente hacia el sector de las industrias de transformación. (Véase el cuadro 4.)

Por otra parte, examinando los coeficientes generales de importación en los principales agregados macroeconómicos se comprueba hasta qué grado se redujo la participación, cuantitativamente considerada, del sector externo en la economía brasileña. (Véanse los cuadros 5 y 6.) Tanto en relación con el producto interno bruto como con la disponibilidad interna bruta de bienes y servicios, a precios constantes de 1955, el coeficiente importado descendió sensiblemente a lo largo del período, hasta llegar en 1961 aproximadamente a un 7 por ciento.

La participación de los bienes importados en el consumo global es prácticamente insignificante, e incluso en la formación de capital su importancia es relativamente modesta si se hace caso omiso de los años 1951/52, que fueron años excepcionales por los motivos ya señalados. En 1960 los bienes de capital importados representaban menos del 20 por ciento de la cuantía global de la inversión bruta fija de la economía.

Pese a ser cuantitativamente poco significativa la participación del sector externo en la economía, no se debe subestimar su importancia cualitativa. En realidad, el mantenimiento de elevadas tasas de inversión y, en especial, una composición de la inversión capaz de producir una expansión y diversificación considerables de las instalaciones industriales brasileñas, se deben evidentemente a que la participación de los bienes de capital importados pudo conservarse, sin grandes disminuciones, a lo largo del período. Ese coeficiente importado se convirtió en un elemento esencial para la expansión de la capacidad productiva que, de otro modo, estaría ligada al margen de flexibilidad existente en la industria de bienes de capital interna, relativamente incipiente.

Se verán ahora esquemáticamente cuáles son los principales períodos históricos del proceso brasileño de sustitución de las importaciones, indicando sólo sus caracte-

Cuadro 5

BRASIL: COEFICIENTES GENERALES DE IMPORTACION EN EL CONSUMO TOTAL Y EN LA INVERSION FIJA BRUTA DE LA ECONOMIA, 1948-61

(Miles de millones de cruzeiros de 1955)

Año	Importaciones de bienes				Consumo total de la economía	Inversión bruta fija de la economía	Coeficientes de importación (porcientos)			
	De consumo	De consumo final	De inversión	De capital			(1)	(2)	(3)	(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)			(5)	(5)	(6)	(6)
1948	23.3	11.4	23.1	21.0	345.2	97.1	6.8	3.3	23.8	21.6
1949	24.0	10.4	23.7	20.1	395.5	92.0	6.1	2.6	25.7	21.8
1950	28.3	10.1	27.5	23.7	451.8	78.1	6.3	2.2	35.3	30.3
1951	41.4	18.8	45.3	40.5	460.6	96.9	9.0	4.1	46.7	41.8
1952	36.1	14.7	47.7	43.8	479.9	103.4	7.5	3.1	46.1	42.4
1953	28.6	7.2	24.8	19.7	497.4	93.0	5.7	1.4	26.7	21.2
1954	37.1	8.3	33.8	24.7	528.1	112.0	7.0	1.6	30.1	22.1
1955	33.3	6.7	21.6	17.3	574.2	99.2	5.8	1.2	21.8	17.4
1956	33.0	6.7	19.7	16.2	582.3	97.2	5.7	1.2	20.3	16.7
1957	31.4	6.6	30.3	26.4	622.4	108.8	5.0	1.1	27.9	24.3
1958	31.7	5.1	29.2	26.8	681.6	107.9	4.7	0.7	27.1	24.8
1959	32.9	5.8	34.2	32.1	707.9	118.8	4.7	0.8	28.8	27.0
1960	37.4	6.6	29.5	25.8	751.8	135.7	5.0	0.9	21.7	19.0
1961	37.4		29.0							

FUENTE: Datos básicos de la Fundación Getulio Vargas y la CEPAL.

Cuadro 6

BRASIL: IMPORTACION POR GRUPOS PRINCIPALES DE BIENES, VALORES ABSOLUTOS, INDICES DE QUANTUM (BASE 1929=100) Y PARTICIPACION PORCENTUAL

(Millones de cruceros de 1948)

Grupos de bienes	1929			1931			1937-38			1948		
	Valores	Indices	Por-ciento	Valores	Indices	Por-ciento	Valores	Indices	Por-ciento	Valores	Indices	Por-ciento
Bienes de consumo	3 204	100	18.7	966	30	12.3	1 835	57	13.3	3 877	121	21.3
Duraderos.	1 277	100	7.5	147	12	1.9	861	67	6.2	1 964	154	10.8
No duraderos.	1 927	100	11.2	819	43	10.4	974	51	7.1	1 913	99	10.5
Combustibles y lubricantes	1 443	100	8.4	940	65	11.9	1 355	94	9.8	2 616	181	14.4
Materias primas y productos intermedios	7 909	100	46.2	5 076	64	64.4	7 366	93	53.2	6 402	81	35.2
Metálicos.	1 814	100	10.6	516	28	6.5	1 303	72	9.4	1 087	60	6.0
No metálicos	6 095	100	35.6	4 560	75	57.9	6 063	100	43.8	5 315	87	29.2
Bienes de capital	4 564	100	26.7	894	20	11.4	3 281	72	23.7	5 277	116	29.1
Total de la muestra	17 121	100	100.0	7 876	46	100.0	13 837	81	100.0	18 172	106	100.0

FUENTE: Anuarios de comercio exterior del Brasil.
Valor de la muestra.

terísticas más sobresalientes ya que el análisis de las modificaciones estructurales se hará con más pormenores en las secciones siguientes.

En el período que siguió a la gran crisis, y como resultado de la propia política económica gubernamental de defensa ante la contracción externa, la actividad interna se recuperó con rapidez. En los años transcurridos hasta la segunda guerra mundial, la expansión de la producción interna industrial fue posible en gran parte gracias al aprovechamiento más intenso de la capacidad productiva instalada, que permitía sustituir una serie de bienes de consumo ligeros que antes se importaban. Asimismo, debe de haber ocurrido la ampliación de las industrias de alimentos, de algunos materiales de construcción así como de ciertos instrumentos agrícolas, cuyas importaciones, como se verá en la sección siguiente, descendieron marcadamente.

En el período de la segunda guerra mundial, pese a las dificultades de abastecimientos desde el exterior, o por eso mismo, el gobierno decidió entrar en el sector de la siderurgia, dando comienzo a la empresa de avanzada de Volta Redonda, cuya entrada en funcionamiento en 1946 constituyó la primera en gran escala de la industria pesada en América Latina.

El período de la postguerra se caracterizó de modo general por una expansión y modificación continua de la estructura industrial del Brasil, cuya evolución habrá de examinarse en la sección IV de este estudio. Por ahora, sólo interesa señalar las tres fases que pueden considerarse principales del proceso de desarrollo que ha tenido lugar en ese período.

La primera fase, inmediatamente después de la guerra, de 1945 a 1947, correspondió a un alivio de la situación del sector externo al restablecerse en términos absolutos la capacidad para importar a los niveles de antes de la crisis. En consecuencia, el crecimiento de la economía en esos años estuvo orientado menos en el sentido de la sustitución de las importaciones que en el de la expansión del sector exportador. La participación de las exportaciones en la producción nacional subió considerablemente, hasta

llegar en el año de 1946 a ser semejante a la de antes de la guerra.²⁰

A pesar de haber continuado el mejoramiento de la capacidad para importar hasta 1954 (desde 1949 sobre todo por el mejoramiento de los precios internacionales del café), no fue suficiente siquiera, como ya se vio, para restablecer los niveles por habitante prevalecientes en 1929, ni aun en los años más favorables. Si se tiene en cuenta también que el ingreso nacional había aumentado considerablemente durante ese período, se comprende que la política de liberalización de las importaciones seguida en la postguerra (manteniéndose fijo el tipo de cambio) daría lugar a presiones constantes sobre el balance de pagos. De este modo, una vez agotadas las reservas de divisas acumuladas en el exterior durante la guerra, comenzaron a aparecer los primeros déficit a partir de 1948 y el país entró en un régimen de control de cambios.

Sin embargo, ese control se basaba en el mantenimiento del tipo de cambio vigente y en un control cuantitativo de las importaciones que discriminaba violentamente contra los bienes de consumo no esenciales, al mismo tiempo que mantenía relativamente baratas las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital. De ahí resultó naturalmente un estímulo considerable a la formación interna de industrias sustitutivas de esos bienes de consumo, sobre todo de los duraderos que aún no se producían dentro del país y que pasaron a contar con una protección cambiaria doble, tanto por el lado de la reserva de mercado como por el lado de los gastos de explotación. Esta fue, básicamente, la fase de creación de las industrias de aparatos eléctricos para el hogar y de otros artefactos de consumo duradero.

Al aumento de la demanda derivada de importaciones provocada por esta expansión industrial no integrada, se agregó, como ya se vio, la guerra de Corea; el resultado fue un agravamiento del desequilibrio del balance de pa-

²⁰ Véase *Análisis y proyecciones del desarrollo económico del Brasil*, Grupo Mixto BNDE/CEPAL (E/CN.12/364/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1956.II.G.2.

gos, que se tradujo en una acumulación de retrasos comerciales. Para corregir esta situación se emprendió en 1953 una reforma cambiaria, en que se sustituyó el control directo de las importaciones por un sistema de subasta de divisas, clasificándose para ello las importaciones en cinco categorías según el grado en que eran esenciales y sus posibilidades de producción interna. Este sistema, al elevar el tipo de cambio medio "efectivo", no sólo permitió comprimir el cuántum de las importaciones al nivel de la capacidad para importar existente en ese año, sino que hizo relativamente más atractiva la producción interna de una serie de artículos industriales básicos y materias primas, cuyo precio de importación en moneda nacional se elevó considerablemente por quedar sujeto al pago de premios cambiarios cada vez mayores.

En 1954 puede considerarse terminada esta segunda fase del desarrollo interno, en que hubo una coincidencia de una expansión industrial relativamente acelerada (aunque desordenada) y de un mejoramiento del poder de compra de las exportaciones. Cabe señalar que en ese año el gobierno hizo inversiones cuantiosas en el sector de la industria petrolera, que vendrían a tener una repercusión considerable en el desarrollo durante el período siguiente.

Los años de 1955 y 1956 pueden considerarse de transición, tanto desde el punto de vista político como económico; el segundo fue incluso el único año del período con una tasa de crecimiento negativa del producto por habitante.

De 1956 a 1961 se entró en la tercera fase de desarrollo de la postguerra, que se caracterizó por dos factores más resaltantes: el aumento de la participación directa e indirecta del gobierno en la inversión y la entrada de capital extranjero privado y oficial para financiar una fracción apreciable de la inversión en ciertos sectores.

La acción del gobierno se materializó en un programa de objetivos sectoriales que dio cierto grado de racionalización a la expansión industrial. La entrada de capitales oficiales fue en parte autónoma, estando destinada a financiar proyectos determinados y, en mayor parte, compensatoria, destinada a cubrir los déficit del balance de pagos. La entrada de capital extranjero privado se orientó básicamente hacia los sectores de la industria mecánica, bajo la forma de una inversión privada estimulada por el trato preferencial concedido por la instrucción 113 de la SUMOC.

En este período se efectuó la creación de algunas indus-

trias dinámicas, como las de automóviles, de construcciones navales, de material eléctrico pesado y otras industrias mecánicas de bienes de capital; también se expandieron varias industrias básicas como la siderúrgica, la petrolera, la metalurgia de metales ferrosos, celulosa y papel, química pesada, etc.

Esta considerable expansión y diversificación fue estimulada mediante incentivos y subsidios de diversa naturaleza, entre los cuales merecen destacarse especialmente los cambiarios y arancelarios introducidos por la ley 3244 de 1957.

De este modo se profundizó considerablemente el proceso de sustitución de las importaciones en el Brasil, lo que dio lugar a un ritmo de desarrollo más acelerado en este período que en los anteriores. Sin embargo, no hay que olvidar que este proceso se efectuó con un agravamiento considerable de las presiones inflacionarias y de los desequilibrios regionales.

El aumento de la participación del sector público en los gastos nacionales²¹ sin un mecanismo adecuado de financiación y el agravamiento del estrangulamiento del sector externo ocasionaron una aceleración de los mecanismos de propagación inflacionaria, con graves repercusiones sobre el conjunto de la economía.

La tremenda concentración industrial en la región que ya anteriormente era la más desarrollada del país, si bien podría explicarse y hasta defenderse como un proceso "normal" de polarización, contribuyó, sin embargo, al aumento de los desequilibrios regionales, con todas las consecuencias económicas, políticas y sociales que ello ocasiona.

Así pues, aunque es verdad que el país consiguió desarrollarse durante un período en que la mayor parte de los países de América Latina entraba en el estancamiento, no es menos cierto que el costo social del proceso fue relativamente elevado (aunque evidentemente más bajo que el del estancamiento).

Por otra parte, el dinamismo del proceso de sustitución de las importaciones parece estar tocando a su fin, y difícilmente se puede prever un cuarto período de desarrollo dentro del mismo modelo. La fase que atraviesa actualmente el país parece indicar la necesidad de una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social. Sin embargo, a este respecto sólo se harán algunas breves consideraciones en la última sección de este estudio.

²¹ Véanse los datos del "cuadro V" del Plan Trienal.

C. LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES

El objeto de esta sección es verificar hasta qué punto la sustitución de importaciones que se viene produciendo en el Brasil durante los últimos decenios, se ha traducido en modificaciones apreciables en la estructura de la gama de importaciones, y analizar el comportamiento y la composición de las diversas clases de importaciones.

Se insistirá especialmente en el período de 1948-61, al paso que el decenio de 1930 sólo se considerará como punto de referencia.

El análisis se hará en varios niveles de agregación, desde el total de la muestra recogida por la CEPAL en 1955, que representaba en ese año más del 90 por ciento de la gama de importaciones, pasando por varios tipos de productos representativos, hasta llegar en algunos casos al detalle.

El estudio de la estructura de las importaciones se hará teniendo en cuenta sobre todo las variaciones cuantitativas de las diversas clases de productos y las variaciones de su participación relativa en la muestra.

Aunque el proceso de sustitución de las importaciones se puede entender, en su sentido más general, como un proceso de expansión y diversificación de la actividad productora interna, especialmente de la industrial, frente a las limitaciones de la capacidad para importar, esta sección se limitará a comprobar en qué categorías y en qué períodos se produjo la sustitución en sentido estricto. Ya se vio que ésta se puede definir como la disminución en términos absolutos, en términos relativos o en ambos, de ciertos productos o grupos de productos de la gama.

En efecto, para que logre éxito el proceso de sustitución

y permita una expansión interna de la economía, ante una capacidad para importar que crece lentamente y a veces permanece estancada o incluso se contrae, es menester que ciertas categorías de importaciones disminuyan, se queden detenidas o crezcan menos que el cuántum general, para permitir que otras se mantengan o se expandan, y que surjan nuevos productos indispensables a la continuación del desarrollo económico.

Esa disminución absoluta o relativa de la participación en la muestra, que se denomina sustitución "visible" constituye el objeto del análisis en las páginas que siguen.

Ya se vio también que el esfuerzo de sustitución de una economía o de un sector industrial no se puede medir sólo por la disminución de sus importaciones. Especialmente si se trata de agregados, pero también con productos aislados, puede estar ocurriendo una sustitución, es decir, una producción interna sustitutiva de las importaciones, sin que ocurra una disminución aparente de éstas. En ese caso hace falta que la expansión del consumo se vea atendida más que proporcionalmente por la producción interna, esto es, que el coeficiente de las importaciones dentro de la oferta total se vaya reduciendo.

Este tipo de análisis, que permite descender a mayor profundidad para evaluar el esfuerzo de sustitución realizado por la economía, se hará en la sección D mediante la comparación entre las importaciones y la producción interna. Ahora sólo interesa comprobar hasta qué punto se modifica la estructura de las importaciones, acompañando al proceso, e identificar algunas categorías de sustitución "visible".

I. EL PERÍODO DE REFERENCIA

Si bien el período escogido para el análisis detallado de las modificaciones de la composición y comportamiento de las importaciones sea el transcurrido de 1948 a 1961, se tomará como referencia algunos años del período 1929/1938, a fin de poder lanzar un puente entre la situación en el decenio de 1930, antes y después de la gran crisis, y el período de postguerra.

El análisis de este período de referencia se hará a base de los datos del cuadro 6. Los años escogidos fueron: 1929 (antes de la crisis), 1931 (antes de llegar al máximo la depresión), 1937/38 (años de recuperación) y 1948 (año inicial del período siguiente).

Los índices y porcentajes se calcularon a partir de datos en cruceros de 1948 para facilitar la comparación entre uno y otro período. Sin embargo, esa comparabilidad es sumamente grosera, ya que los datos del período del análisis se expresan en dólares constantes de 1955 y la misma muestra recogida en ese año es mucho menos representativa en los del decenio de 1930.

a) Variaciones cuantitativas

Al considerar los datos de la muestra, puede verse que el nivel general de las importaciones de 1929 no volvió a ser alcanzado en ese decenio, y sólo fue ligeramente sobrepasado en 1948. En realidad, si tenemos en cuenta que la muestra representaba sólo el 78 por ciento del total de las importaciones en 1929, el 81 por ciento en 1937-38 y el 87 por ciento en 1948, comprobamos que, durante el decenio, se acentúa esa tendencia a la no recuperación del nivel de importaciones de 1929.

En 1931 las importaciones descienden en más de 50 por ciento en relación al nivel de 1929; como es natural,

se mantienen mejor las importaciones de combustibles y materias primas e intermedias, que sólo descienden, respectivamente en 35 y 36 por ciento; en cuanto a los bienes de consumo y de capital, sus bajas respectivas son de 70 y 80 por ciento.

Por más que 1937-38 sean años de recuperación y los más favorables del decenio para las importaciones, el cuántum de la muestra sigue siendo inferior en 19 por ciento al de 1929; únicamente después de la segunda guerra mundial vuelve la capacidad para importar a los niveles de antes de la crisis.

Se verá ahora el comportamiento de los grandes grupos de productos durante el período.

En lo relativo a *bienes de consumo*, las importaciones sufrieron una violenta restricción con la crisis, sobre todo las de *bienes duraderos de consumo*, cuyo comportamiento es sumamente elástico frente a las variaciones del cuántum general por tratarse de los productos de la gama de importaciones cuyo consumo puede comprimirse con más facilidad. Este grupo de productos, aunque se recuperase más intensamente que los bienes no duraderos de consumo, no volvió a alcanzar durante el decenio los niveles de 1929. Sin embargo, al final del decenio siguiente las importaciones de bienes duraderos de consumo habían llegado a niveles muy elevados, superados sólo por los combustibles, y estaban un 50 por ciento por sobre el nivel general de la muestra.

En cambio, los *bienes no duraderos de consumo* no sólo se mantuvieron, por término medio, un 50 por ciento por debajo del nivel de 1929 durante todo el decenio, sino que, aun en 1948, volvían con dificultad al nivel prevaleciente antes de la crisis. Por consiguiente, se produjo un proceso de sustitución de las importaciones por la producción interna, que fue especialmente intenso en lo relativo a los alimentos de origen animal, las bebidas y algunas manufacturas más simples.²²

El fenómeno de la sustitución de las importaciones no se echa de ver con respecto al grupo de los bienes duraderos de consumo en su conjunto. Al contrario, hubo un aumento de la importancia relativa de estos bienes en la muestra. Con todo, ello se debió no tanto a la inexistencia de la sustitución en las categorías de bienes que entraban en la muestra en 1929, como a la aparición de nuevos productos en el mercado mundial. De este modo, en la muestra seleccionada, que es la de 1955, una gran fracción de los bienes duraderos de consumo está constituida por aparatos eléctricos para el hogar que no existían en el decenio de 1930.²³

Fuera de eso, los años que vinieron inmediatamente después de la guerra se caracterizaron en el Brasil por cierta euforia cambiaria debido a las reservas de divisas acumuladas obligadamente durante la guerra. En efecto, los niveles de importación de los bienes duraderos de consumo fueron muy elevados (son los llamados años del

²² Según los datos de la muestra, las importaciones de esos productos, en cruceros constantes de 1948, bajaron desde 1929 hasta 1938 en cerca de 70 por ciento, y aun en 1948 se mantenían en cerca de un 50 por ciento por debajo del nivel de antes de la crisis.

²³ Un fenómeno semejante, aunque de menor intensidad, debe de haberse producido con los bienes de capital. Sin embargo, en éstos el problema es más bien de una transformación de tipo y cualidad que de una verdadera desaparición de categorías de productos y aparición de otras nuevas. Por otra parte, este problema es muy importante, y a él se debe la gran dificultad de establecer series a precios constantes, estrictamente comparables año tras año, para un período prolongado.

“desperdicio de divisas”), respondiendo a una demanda contenida durante los años de guerra. Incluso el período de 1951-52, que fueron los años de más altos niveles de importación de estos u otros tipos de bienes, su participación relativa en la gama es inferior a la de 1948.

El grupo de los *combustibles y lubricantes* es el que presenta mayor rigidez en relación a las fluctuaciones del nivel general de las importaciones. No sólo se reduce su cuántum importado relativamente menos que todos los demás en los años de la crisis, sino que, una vez pasada la contracción económica, su nivel de importaciones prácticamente se recupera, acompañando al nivel de actividad económica. En 1948 alcanzó al doble del volumen de 1938, reflejando al mismo tiempo el crecimiento económico de la postguerra y la imposibilidad de la sustitución a causa de la inexistencia de una industria petrolera.

El segundo grupo de importaciones en su grado de incomprendibilidad y recuperación es el de *materias primas y productos intermedios*, que en 1937 sólo se halla a un nivel ligeramente inferior al de 1929. Los motivos de ese comportamiento son semejantes a los del grupo anterior. Sin embargo, por lo que se refiere al proceso de sustitución de las importaciones, la situación es muy diferente. Este es un grupo que presenta la sustitución en varias categorías importantes, y hasta podríamos decir esenciales, para el desarrollo posterior de la economía.

La sustitución en este grupo fue tan acentuada que en 1948, al paso que los demás grupos y el nivel general de las importaciones ya sobrepasaban los niveles de 1929, las importaciones de materias primas y productos intermedios eran inferiores en un 20 por ciento.

Esa sustitución es especialmente visible con respecto a los productos metálicos, cuyas importaciones bajan en 40 por ciento entre 1929 y 1948. Además, es más antigua. Las materias primas no metálicas sólo demuestran una sustitución a partir de 1938, habiendo reaccionado sus importaciones después de la crisis de modo aun más acentuado que las de combustibles. Semejante comportamiento es natural, ya que en este grupo de productos están comprendidos los insumos básicos para las industrias de bienes de consumo final no duraderos, cuya sustitución debe de haberse producido con más intensidad en el período de mayor estrangulamiento del sector externo. En cambio, las materias intermedias metálicas, incluso en los años de recuperación económica, aparecen con importaciones descendentes. Esto se debe a la ampliación de la producción siderúrgica nacional, cuya formación se produjo paulatinamente desde comienzos del siglo, si bien la producción en mayor escala sólo se inició con Volta Redonda en los años de la segunda guerra mundial. Analizando las listas de importaciones en cruceros constantes, se comprueba que las importaciones de productos siderúrgicos se redujeron en 50 por ciento entre 1929 y 1948.

En el mismo período disminuyeron las importaciones de materias primas no metálicas en las siguientes categorías: pieles y cueros, fibras e hilados textiles, productos de papel (excepto papel para periódicos), productos de caucho, vidrio plano y cemento.

En lo relativo a los *bienes de capital*, el comportamiento de éstos es bastante elástico frente a las fluctuaciones del nivel general de las importaciones. Después de los bienes duraderos de consumo, fue el grupo que sufrió mayores restricciones con la crisis. Su recuperación durante el decenio es idéntica también a la de aquéllos. Sin embargo, en 1948, aunque su nivel de importaciones sobrepasa-

sara el nivel general, no ocurrió en modo alguno la expansión que se produjo con los bienes duraderos de consumo. Si bien el grupo en su conjunto no denota un proceso de sustitución de la naturaleza del sufrido por los productos intermedios, se puede afirmar que comenzó la sustitución en algunas categorías. Es así como entre 1929 y 1948 hay una disminución apreciable de las importaciones de equipo agrícola (especialmente herramientas) y de material ferroviario, que corresponde a la producción interna de esas ramas industriales.

b) *Variaciones en la composición de la muestra*

La estructura de las importaciones se modificó sensiblemente entre 1929 y 1948, acompañando al proceso de industrialización.

Desde luego, cabe señalar que la estructura de 1929, dada la participación relativamente baja de los bienes de consumo,²⁴ indica que ese proceso ya se había iniciado anteriormente, incluso dentro del modelo tradicional exportador. En realidad, la industrialización ya estaba en marcha en el Brasil, aunque fuera en forma incipiente, desde comienzos del siglo, y cobró un impulso mayor durante el período de la primera guerra mundial. En la época de la gran crisis, las industrias tradicionales ya habían logrado cierto grado de desarrollo, de modo que la entrada en el proceso de sustitución de las importaciones por la vía de los bienes no duraderos de consumo se hizo más fácil, no sólo por las condiciones de tamaño del mercado y de tecnología de menor densidad de capital sino principalmente por la posibilidad de explotar con mayor eficacia la capacidad productiva ya existente.

Entretanto, el avance del proceso de sustitución por esta línea de productos era insuficiente para reducir las importaciones a un nivel compatible con una capacidad para importar tan reducida.

Con la reducción del nivel general de las importaciones, las materias primas e intermedias habían pasado a representar en el decenio de 1930 más de la mitad de las importaciones corrientes. Se hacía urgente, pues, iniciar el proceso de sustitución, sobre todo en la categoría de materiales de construcción.

Ese esfuerzo, iniciado después de la crisis, se vigorizó en el período de la segunda guerra mundial; en 1948, tres años después de terminada la guerra, estando las exportaciones al nivel de 1929, la estructura de la gama de importaciones se presentaba bastante modificada.

Los productos intermedios habían disminuido su participación de 46 a 35 por ciento, al mismo tiempo que descendían en términos absolutos, como ya se vio. Esa disminución de la importancia de las materias primas permitió no sólo compensar el aumento absoluto y relativo de las importaciones de combustibles ocasionado por el crecimiento económico, sino incluso aumentar la participación de los bienes de consumo y de los bienes de capital, indispensables estos últimos para la continuación del proceso de desarrollo posterior.

Obsérvese una vez más que el aumento de la importancia relativa de los bienes de consumo se debe enteramente a los bienes duraderos, por los motivos ya señalados. En efecto, los bienes de consumo no duraderos constituyeron el otro grupo en que se produjo una sustitución visible;

²⁴ Esta participación está subestimada en relación al total de las importaciones, ya que la muestra fue seleccionada en 1955. Sin embargo, esto no nos parece suficiente para invalidar el desarrollo del raciocinio posterior.

en consecuencia, su participación en la gama disminuyó en 1948 en relación a 1929.

En resumen, podemos decir que durante el período que siguió a la crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial, quedó terminada prácticamente la sustitución que se podía efectuar en los bienes no duraderos de consumo, y se hicieron algunos esfuerzos estratégicos de sustitución en las materias primas y, sobre todo, en los materiales de construcción. El aumento de la participación en la gama de los bienes de consumo no duraderos, de resultas de la aparición de nuevos productos, de la demanda contenida durante la guerra y de la euforia cambiaria de la post-guerra, preparó una nueva categoría de sustitución para el período siguiente, por la cual seguiría la industria brasileña durante cerca de un decenio.

Sin embargo, este proceso mismo de sustitución iba a exigir nuevas importaciones de materias primas y bienes de capital. El aumento de estas necesidades se estrelló con una capacidad para importar limitada y, después de 1954, descendente; lo que obligó al proceso de susti-

tución a entrar de nuevo, y con mayor intensidad, en las categorías de productos intermedios y bienes de capital.

En los capítulos siguientes se analizará cómo se desarrolló este proceso y las modificaciones que ello introdujo en el cuántum y la composición de los productos importados.

2. EL COMPORTAMIENTO DE LOS AGREGADOS DE LA GAMA DE IMPORTACIONES EN EL PERÍODO DE 1948 A 1961

Para comenzar se adoptará la misma división del período de referencia: bienes de consumo (duraderos y no duraderos), combustibles y lubricantes, materias primas y materiales (metálicos y no metálicos) y bienes de capital.

Los datos relativos a esta clasificación están agrupados en los cuadros 7-A, 8-A y 9-A. La columna de los bienes de consumo duraderos incluye, fuera de las máquinas, aparatos e instrumentos que se destinan al consumo, todas las piezas y accesorios respectivos.

Cuadro 7-A

BRASIL: VALOR DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Bienes de consumo			Combustibles y lubricantes	Materias primas y materiales			Bienes de capital	Total de la muestra
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Sub-total		
1948	97 990	74 589	172 579	129 729	68 716	234 036	302 752	392 085	997 245
1949	84 114	76 052	160 166	136 903	96 168	254 462	350 690	375 377	1 023 076
1950	76 214	83 999	160 213	164 463	107 800	322 390	430 190	443 299	1 198 165
1951	172 878	122 874	295 752	212 299	152 076	439 418	591 494	757 160	1 856 705
1952	107 248	120 943	228 191	234 738	129 696	374 330	504 026	820 252	1 787 207
1953	24 274	84 504	108 778	231 335	112 268	328 170	440 438	368 672	1 149 223
1954	38 761	97 975	136 736	278 408	219 481	425 531	645 012	462 570	1 522 726
1955	19 952	90 131	110 083	271 107	111 246	371 575	482 821	323 959	1 187 970
1956	19 503	90 231	109 734	281 633	99 236	349 251	448 487	302 747	1 335 683
1957	25 372	84 964	110 336	254 433	124 561	351 450	476 011	494 903	1 309 566
1958	27 380	61 248	88 628	284 573	94 372	340 365	434 737	501 628	1 440 314
1959	29 120	61 236	90 356	279 089	98 364	372 664	471 028	599 841	1 441 759
1960	20 594	80 052	100 646	319 590	119 055	420 432	599 487	482 036	1 420 757
1961	16 707	87 944	104 651	322 834	134 651	409 114	543 765	449 507	

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 7-B

BRASIL: VALOR DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Bienes de consumo final			Combustibles y lubricantes	Productos intermedios				Bienes de capital	Total de la muestra
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Partes complementarias	Sub-total		
1948	91 522	74 589	166 111	129 829	68 716	234 036	93 455	396 207	305 098	997 245
1949	74 700	76 052	150 752	136 903	36 168	254 462	61 739	412 369	323 052	1 023 076
1950	62 693	83 999	146 692	164 463	107 800	322 390	76 202	506 392	380 618	1 198 165
1951	150 476	122 874	273 350	212 299	152 076	439 418	147 929	739 423	631 633	1 856 705
1952	92 415	120 943	213 358	234 738	129 696	374 330	118 972	617 998	721 113	1 787 207
1953	19 813	84 504	104 317	231 335	112 268	328 170	16 510	456 948	356 623	1 149 223
1954	21 785	97 975	119 760	278 408	219 481	425 531	68 626	713 638	410 920	1 522 726
1955	7 078	90 131	97 209	271 107	111 246	371 575	44 827	527 648	292 006	1 187 970
1956	7 105	90 231	97 336	281 633	99 236	349 251	58 175	506 662	256 969	1 142 601
1957	11 469	84 964	96 433	254 433	124 561	351 450	106 967	582 978	401 839	1 335 683
1958	12 873	61 248	74 121	284 573	94 372	340 365	161 692	596 429	354 443	1 309 566
1959	23 063	61 236	84 299	279 089	98 364	372 664	193 416	664 444	412 482	1 440 314
1960	15 029	80 052	95 081	319 590	119 055	420 432	98 769	638 254	388 832	1 441 759
1961	8 388	87 944	96 332	322 834	134 651	409 114	27 404	571 169	430 422	1 420 757

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 8-A

BRASIL: INDICES DE QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

(1948=100)

Año	Bienes de consumo			Combustibles y lubricantes	Materias primas y materiales			Bienes de capital	Total
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Sub-total		
1948	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1949	85.8	102.0	92.8	105.4	140.0	108.7	115.8	95.7	102.6
1950	77.8	112.6	92.8	126.7	156.9	137.8	142.1	113.1	120.1
1951	176.4	164.7	171.4	163.5	221.3	187.8	195.5	193.1	186.2
1952	109.5	162.1	132.2	180.8	188.7	159.9	166.5	209.2	179.2
1953	24.8	113.3	63.0	178.2	163.4	140.2	145.5	94.0	115.2
1954	39.6	131.4	79.2	214.4	319.4	181.8	213.1	118.0	152.7
1955	20.4	120.8	63.8	208.8	161.9	158.8	159.5	82.6	119.1
1956	19.9	121.0	63.6	216.9	144.4	149.2	148.1	77.2	114.6
1957	25.9	115.3	51.3	196.0	181.3	150.2	157.2	126.2	134.0
1958	27.9	82.0	51.4	219.2	137.3	145.4	143.6	127.9	131.3
1959	29.7	82.1	52.4	215.0	143.1	159.2	155.6	153.0	144.4
1960	21.0	107.3	58.3	246.2	173.3	179.6	178.2	122.9	144.6
1961	17.0	117.9	60.6	248.7	196.0	174.8	179.6	114.6	142.5

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 8-B

BRASIL: INDICES DE QUANTUM DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61
(1948=100)

Año	Bienes de consumo final			Combustibles y lubricantes	Productos intermedios			Bienes de capital	Total
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Complementarios			Sub-total
1948	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1949	81.6	102.0	90.8	105.4	140.0	108.7	66.1	104.1	102.6
1950	68.5	112.6	88.3	126.7	156.9	137.8	81.5	127.8	120.1
1951	164.4	164.7	164.6	163.5	221.3	187.8	158.3	186.6	186.2
1952	101.0	162.1	128.4	180.8	188.7	159.9	122.0	156.0	179.2
1953	21.7	113.3	62.8	178.2	163.4	140.2	17.7	115.3	115.2
1954	23.8	131.4	72.1	214.4	319.4	181.8	73.4	180.1	152.7
1955	7.7	120.8	58.5	208.8	161.9	158.8	48.0	133.2	119.1
1956	7.8	121.0	58.6	216.9	144.4	149.2	62.3	127.9	114.6
1957	12.5	115.3	58.6	196.0	181.3	150.2	114.5	147.1	134.0
1958	14.5	82.0	44.6	219.2	137.3	145.4	173.0	150.5	131.3
1959	25.2	82.1	50.7	215.0	143.1	159.2	207.0	167.7	144.4
1960	16.4	107.3	57.2	246.2	173.3	179.6	105.7	161.1	144.6
1961	9.2	117.9	58.0	248.7	196.0	174.8	29.3	144.2	142.5

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 9-A

BRASIL: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

Año	Bienes de consumo			Combustibles y lubricantes	Materias primas y materiales			Bienes de capital	Total
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Sub-total		
1948	9.8	7.5	17.3	13.0	6.9	23.5	30.4	39.3	100.0
1949	8.2	7.4	15.6	13.4	9.4	24.9	34.3	36.7	100.0
1950	6.4	7.0	13.4	13.7	9.0	26.9	35.9	37.0	100.0
1951	9.3	6.6	15.9	11.4	8.2	23.7	31.9	40.8	100.0
1952	6.0	6.8	12.8	13.1	7.3	20.9	28.2	45.9	100.0
1953	2.1	7.4	9.5	20.1	9.8	28.6	38.4	32.0	100.0
1954	2.6	6.4	9.0	18.3	14.4	27.9	42.3	30.4	100.0
1955	1.7	7.6	9.3	22.8	9.4	31.3	40.7	27.2	100.0
1956	1.7	7.9	9.6	24.6	8.7	30.6	39.3	26.5	100.0
1957	1.9	6.4	8.3	19.0	9.3	26.3	35.6	37.1	100.0
1958	2.1	4.7	6.8	21.7	7.2	26.0	33.2	38.3	100.0
1959	2.0	4.3	6.3	19.3	6.8	25.9	32.7	41.7	100.0
1960	1.4	5.6	7.0	22.2	8.3	29.1	37.4	33.4	100.0
1961	1.2	6.2	7.4	22.7	9.5	28.8	38.3	31.6	100.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 9-B

BRASIL: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES POR GRUPOS PRINCIPALES, 1948-61

Año	Bienes de consumo final			Combustibles y lubricantes	Productos intermedios				Bienes de capital	Total
	Duraderos	No duraderos	Sub-total		Metálicos	No metálicos	Partes complement.	Sub-total		
1948	9.2	7.5	16.7	13.0	6.9	23.5	9.4	39.8	30.5	100.0
1949	7.3	7.4	14.7	13.4	9.4	24.9	6.0	40.3	31.6	100.0
1950	5.2	7.0	12.2	13.7	9.0	26.9	6.4	42.3	31.8	100.0
1951	8.1	6.6	14.7	11.4	8.2	23.7	8.0	39.9	34.0	100.0
1952	5.2	6.8	12.0	13.1	7.3	20.9	6.4	34.6	40.3	100.0
1953	1.7	7.4	9.1	20.1	9.8	28.6	1.4	39.8	31.0	100.0
1954	1.4	6.4	7.8	18.3	14.4	27.9	4.6	46.9	27.0	100.0
1955	0.6	7.6	8.2	22.8	9.4	31.3	3.7	44.4	24.6	100.0
1956	0.6	7.9	8.5	24.6	8.7	30.6	5.2	44.4	22.5	100.0
1957	0.9	6.4	7.3	19.0	9.3	26.3	8.0	43.6	30.1	100.0
1958	1.0	4.7	5.7	21.7	7.2	26.0	12.3	45.5	27.1	100.0
1959	1.6	4.3	5.9	19.3	6.8	25.9	13.4	46.1	28.7	100.0
1960	1.0	5.6	6.6	22.2	8.3	29.1	6.8	44.2	27.0	100.0
1961	0.6	6.2	6.8	22.7	9.5	28.8	1.9	40.2	30.3	100.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

La columna de los bienes de capital incluye, además de las máquinas y equipos terminados, las correspondientes partes complementarias importadas para las industrias nacionales de montaje.

Como esas piezas, accesorios y partes, incluidos en esas dos columnas, asumen una gran importancia para demostrar la sustitución ocurrida de resultados de la integración progresiva de las industrias mecánicas brasileñas, decidimos aislarlos agrupándolos, en una segunda clasificación, bajo la designación de partes complementarias.

En esta nueva clasificación, que puede verse en los cuadros 7-B, 8-B y 9-B, el nuevo grupo aparece junto con las materias primas y materiales, bajo la designación general de productos intermedios. En este último gran grupo están presentes todos los insumos básicos de la economía, con excepción de los combustibles y lubricantes que se agruparon separadamente, e incluye el petróleo crudo, el carbón y sus derivados.

Los bienes duraderos de consumo y los bienes de capital que aparecen en esta nueva clasificación son los bienes terminados o que se destinan a un uso final.

A continuación se analizarán los cuadros mencionados.

a) Variaciones cuantitativas

Las variaciones del cuántum de las importaciones se pueden examinar en el cuadro 8, y demuestran que, para la totalidad del período, el único gran grupo en que aparece una sustitución "visible" es el de los bienes de consumo.

Una sustitución más intensa ocurrió con los bienes duraderos de consumo, cuyo cuántum descendió violentamente durante el período. Sin embargo, los bienes no duraderos de consumo también muestran una sustitución (aunque en mucho menor escala), ya que su cuántum no acompañó el aumento del cuántum general de importaciones y en los últimos años se encontraba al nivel de 1948.

Todos los demás grupos registran aumentos del cuántum importado a lo largo del período. La expansión más acentuada ocurrió con los combustibles y lubricantes, cuyo cuántum aumentó en 150 por ciento durante el período.

Los bienes de capital terminados y los productos intermedios, en su conjunto, presentan índices del cuántum que entre el comienzo y el fin del período manifiestan una tendencia idéntica a la del cuántum general de las importaciones, si bien con fluctuaciones de intensidad distinta.

Como es natural, y esto ya se señaló anteriormente, los bienes de capital reaccionan a los movimientos del nivel general de las importaciones en una forma más elástica que los demás productos. Es así como en los años 1951 y 1952, que corresponden a los niveles máximos alcanzados por el cuántum general, los bienes de capital reaccionaron en forma más que proporcional y su cuántum importado se duplicó holgadamente en relación a 1948. En cambio, en los años 1955 y 1956, que fueron años de caída del nivel general, el cuántum de aquéllos descendió por debajo de los niveles de 1948.

Esto tiene repercusiones importantes sobre la tasa de inversión de la economía, pero es bastante explicable por ser los bienes de capital nuevos los elementos más comprensibles de la gama, dado que las importaciones de bienes de consumo terminados ya se encontraban reducidas a niveles muy bajos. En cambio, las materias primas e intermedias presentan un comportamiento más rígido en relación a las variaciones del nivel general de importaciones, por cuanto su importación es indispensable para mantener el nivel de la actividad económica existente, sobre todo, de la actividad industrial. Por eso, su cuántum presenta fluctuaciones menos violentas en relación con el cuántum general, con excepción del año 1954 en que hubo importaciones voluminosas de materias metálicas.

Incluso puede notarse que de 1954 a 1960, años que corresponden a un período de intensa industrialización, el índice del cuántum de las importaciones del grupo se mantuvo por sobre el índice del cuántum general, mientras que con los bienes de capital sucedía lo contrario.

De los productos intermedios, los únicos que presentan una sustitución visible son las llamadas "partes complementarias", en que se incluyen las piezas y accesorios necesarios para el montaje de aparatos eléctricos para el hogar, y las piezas para automóvil. Sin embargo, sólo a partir de 1959 se mostró lo bastante avanzado el pro-

ceso de integración vertical de la producción en esos dos sectores para que se registrara una disminución apreciable de las importaciones.

b) *Variaciones en la composición de la muestra*

Las variaciones en los porcentajes correspondientes a los diversos grupos en la muestra se pueden apreciar a la luz del cuadro 9. La estructura de la gama de importaciones al comienzo del período se presentaba, a grandes rasgos, con la composición siguiente:

	Porcentajes
Bienes de consumo	17
Combustibles y lubricantes	13
Productos intermedios	40
Bienes de capital	30

La única modificación importante ocurrida entre el comienzo y el fin del período es la disminución de la participación de los bienes de consumo y el aumento correspondiente de los combustibles y lubricantes. Los productos intermedios y los bienes de capital mantuvieron sus posiciones relativas.

Las tendencias a la disminución y al aumento, respectivamente, de los dos primeros grupos son constantes. Esta constancia representa un problema grave por lo que respecta a los combustibles. En caso de no ser suficiente el esfuerzo de sustitución en este grupo para invertir, o a lo menos para contener, esa tendencia, dentro de poco el aumento de su participación en la gama se hará a costa de los otros dos grupos, puesto que siendo ya sumamente reducida la participación de los bienes de consumo, será difícil poder reducirla aún más. Los datos sobre los dos últimos años, en que la participación de los bienes de consumo aumenta ligeramente, están dando una indicación en el sentido de que hasta es difícil mantenerla tan baja.

Con respecto a los productos intermedios y los bienes de capital, las posiciones relativas de un grupo frente al

otro sufrieron las mismas fluctuaciones ya indicadas cuando analizamos los datos del cuántum. Sin embargo, hay que destacar que, a lo largo del período y especialmente en los últimos años, en que estuvo estancado el volumen de las importaciones, no se produjo una absorción creciente de la gama de importaciones por los productos intermedios, pese a la rápida expansión de la actividad industrial.

Evidentemente, esto sólo fue posible porque una parte de la propia actividad industrial estaba destinada a sustituir a las importaciones en los sectores de materias primas, intermedias y partes complementarias. Aunque la sustitución sólo es visible con respecto a este grupo, a través de su disminución en términos absolutos y relativos, más adelante se verá que el proceso de sustitución adelantó en varias otras categorías de productos intermedios.

En realidad, el esfuerzo de sustitución desarrollado en este campo permitió reservar un margen de cerca del 30 por ciento del total de las importaciones para los bienes de capital. A eso se debe en gran parte la posibilidad de mantener la tasa de inversión y la consiguiente continuación del proceso de crecimiento de la economía en los últimos años.

3. LA ESTRUCTURA DE LA IMPORTACIÓN ANALIZADA SEGÚN SU UTILIZACIÓN Y SEGÚN SU DESTINO²⁵

En este apartado se procura separar el total de las importaciones de la muestra en dos tipos de clasificación. En

²⁵ El análisis que sigue tiene por objeto hacer comparable esta parte del estudio con los dos estudios semejantes hechos por la CEPAL sobre América Latina, a saber: *Estudio Económico de América Latina, 1956* (E/CN.12/427/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 57.II.G.1), y "Algunas características del desarrollo industrial en el período 1950-61" (E/CN.12/602). El método de clasificación adoptado en esta división es análogo al de esos dos trabajos, aunque no sea rigurosa la coincidencia.

Cuadro 10
BRASIL: IMPORTACIONES, 1948-61
(Miles de dólares de 1955)

Año	Total	Según la utilización				Según el destino			
		Bienes intermedios		Bienes finales		Para consumo		Para inversión	
		Valores	Porcentaje sobre el total	Valores	Porcentaje sobre el total	Valores	Porcentaje sobre el total	Valores	Porcentaje sobre el total
1948	997 245	396 207	39.7	601 038	60.3	520 673	52.2	476 482	47.8
1949	1 023 076	412 369	40.3	610 707	59.7	535 753	52.4	487 323	47.6
1950	1 198 165	560 633	42.3	691 532	57.7	631 246	52.7	566 919	47.3
1951	1 856 705	739 933	39.9	1 116 772	60.1	924 218	49.8	932 487	50.2
1952	1 787 207	618 387	34.6	1 168 820	65.4	806 103	45.1	981 104	54.9
1953	1 149 223	457 615	39.8	691 608	60.2	637 809	55.5	511 414	44.5
1954	1 522 726	716 772	47.1	805 954	52.9	827 814	54.4	694 912	45.6
1955	1 187 970	604 724	50.9	583 246	49.1	743 307	62.6	444 663	37.4
1956	1 142 601	613 930	53.7	528 671	46.3	737 214	64.5	405 387	35.5
1957	1 335 683	689 302	51.6	646 381	48.4	711 857	53.3	623 826	46.7
1958	1 309 566	720 444	55.0	589 122	45.0	708 098	54.1	601 468	45.9
1959	1 440 314	790 427	54.9	649 887	45.1	735 634	51.1	704 680	48.9
1960	1 441 759	762 961	52.9	678 798	47.1	835 129	57.9	606 630	42.1
1961	1 432 046	736 796	51.5	695 250	48.5	834 584	58.3	597 462	41.7

FUENTE: Muestra de la CEPAL (datos en dólares constantes).

Cuadro 11

BRASIL: IMPORTACIONES, VALORES ABSOLUTOS Y PORCIENTO DEL TOTAL, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Productos intermedios						Productos finales						Total general (valor absoluto)
	Subtotal		Para consumo		Para inversión		Subtotal		Para consumo		Para inversión		
	Valor absoluto	Porcentaje del total	Valor absoluto	Porcentaje del total	Valor absoluto	Porcentaje del total	Valor absoluto	Porcentaje del total	Valor absoluto	Porcentaje del total	Valor absoluto	Porcentaje del total	
1948	396 207	39.7	224 823	22.5	171 384	17.2	601 038	60.3	295 940	29.7	305 098	30.6	997 245
1949	412 369	40.3	248 098	24.3	164 271	16.0	610 707	59.7	287 655	28.1	323 052	31.6	1 023 076
1950	506 633	42.3	320 332	26.7	186 301	15.6	691 532	57.7	310 914	25.9	380 618	31.8	1 198 165
1951	739 933	39.9	439 079	23.6	300 854	16.3	1 116 772	60.1	485 139	26.1	631 633	34.0	1 856 705
1952	618 387	34.6	358 396	20.1	259 991	14.5	1 168 820	65.4	447 707	25.1	721 113	40.3	1 787 207
1953	457 615	39.8	302 824	26.4	154 791	13.4	691 608	60.2	334 985	29.1	356 623	31.1	1 149 223
1954	716 772	47.1	432 780	28.4	283 992	18.7	805 954	52.9	395 034	25.9	410 920	27.0	1 522 726
1955	604 724	50.9	452 067	38.1	152 657	12.8	583 246	49.1	291 240	24.5	292 006	24.6	1 187 970
1956	613 930	53.7	465 512	40.7	148 418	13.0	528 671	46.3	271 702	23.8	256 969	22.5	1 142 601
1957	689 302	51.6	467 315	35.0	221 987	16.6	646 381	48.4	244 542	18.3	401 839	30.1	1 335 683
1958	720 444	55.0	473 419	36.2	247 025	18.8	589 122	45.0	234 679	17.9	354 443	27.1	1 309 566
1959	790 427	54.9	498 229	34.6	292 198	20.3	649 887	45.1	237 405	16.5	412 482	28.6	1 440 314
1960	762 961	52.9	545 163	37.8	217 798	15.1	678 798	47.1	289 966	20.1	388 832	27.0	1 441 759
1961	736 796	51.5	569 756	39.8	167 040	11.7	695 250	48.5	264 828	18.5	430 422	30.0	1 432 046

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

la primera se dividen los productos en dos categorías según se trate de bienes de utilización final o de utilización intermedia; en la segunda se considera otra división distinta de los productos, según se destinen al consumo o a la inversión. (Véase el cuadro 10.)

Estas dos clasificaciones se combinaron después a fin de obtener cuatro subgrupos, caracterizados al mismo tiempo por el tipo de utilización y por el fin a que se destinan. (Véase el cuadro 11.)

Dentro de la división en productos finales y productos intermedios, los primeros agrupan los bienes de consumo terminados, los bienes de capital y los combustibles terminados, en resumen, todos los productos que se consideran de uso final. Los productos intermedios comprenden las materias primas y materiales (metálicos y no metálicos), las partes complementarias y los combustibles brutos.

Dentro de la división en bienes de consumo y bienes de inversión, se agruparon en esta última categoría los bienes de capital terminados, las partes complementarias para el montaje de equipo de transporte y los materiales metálicos; de los no metálicos sólo se consideraron los materiales de construcción (cemento, vidrio, etc.). Los bienes de consumo comprenden todos los materiales no metálicos, los bienes de consumo terminados y partes complementarias de aparatos eléctricos para el hogar, así como todos los combustibles y lubricantes.

Esta división es un tanto artificial, por ser imposible separar *a priori*, en los productos intermedios y los combustibles, aquella parte destinada al consumo de la destinada a la inversión. La clasificación se hizo en forma idéntica a la adoptada en los dos trabajos mencionados, considerando de consumo los bienes que en su mayor parte se destinan a la producción, aunque sea indirecta, de bienes de consumo final, además, naturalmente, de los que se consumen directamente. Para la inversión se adoptó un criterio idéntico.

La primera división, en productos finales e intermedios, también es artificial y sufre de los mismos defectos,

tal vez en mayor grado. En realidad, los mayores problemas para una separación se presentan con las partes complementarias, algunas de las cuales pueden destinarse directamente al consumo final, y con los combustibles, que son difíciles de separar por tipo de utilización.

A pesar de estos defectos, la clasificación adoptada parece útil para los fines que se proponen en este capítulo, que son analizar las tendencias generales de la gama de importaciones en el sentido de su evolución hacia una mayor o una menor rigidez y las consecuencias que de ahí se siguen para el proceso de desarrollo, en la medida en que una pérdida de flexibilidad se traduzca por una disminución de las importaciones de bienes de capital.

Se comienza entonces por el análisis de la primera parte del cuadro 10, que se refiere a la división de la muestra entre productos de utilización intermedia y de utilización final. Como puede apreciarse, la importancia relativa de unos y otros se modificó radicalmente en el primer decenio del período: de una participación relativa en 1948 de 60 por ciento y 40 por ciento, respectivamente, se pasó en 1958 a la posición inversa, con 45 por ciento de bienes finales contra 55 por ciento de bienes intermedios. Este aumento de la participación de los bienes intermedios confirma la tendencia normal a la modificación de la gama de importaciones, que acompaña a un proceso de industrialización en un país subdesarrollado cuya capacidad para importar no crece con rapidez.

Sin embargo, el mantenimiento de tal tendencia, si continuase por un período prolongado, traería consecuencias perjudiciales al proceso de desarrollo, el cual podría llegar a quedarse estancado.²⁶ Dadas las limitaciones de la capacidad para importar, la disminución relativa de las importaciones de bienes finales terminaría por transformarse en una disminución absoluta; la gama de importaciones se haría cada vez más rígida; las impor-

²⁶ Véase la sección C de la parte I de este trabajo, "La dinámica del proceso de sustitución de las importaciones".

taciones de bienes de capital, que son simultáneamente el grupo de mayor importancia entre los bienes finales, y el más flexible, se verían comprimidas. Esto no sólo frenaría el proceso de desarrollo, sino que aumentaría la vulnerabilidad de la economía frente al sector externo, ya que el mantenimiento de la propia actividad industrial quedaría en situación de dependencia estratégica de unas importaciones voluminosas de materias primas.

Conviene poner de relieve que una situación de tal gravedad no parece haberse alcanzado en el Brasil. En primer lugar, el aumento de las importaciones irreducibles de materias primas e intermedias no se produjo, en términos absolutos, a costa de los bienes finales. En general, el cuántum de las importaciones de éstos se mantuvo a lo largo del período,²⁷ lo que permitió que, con un crecimiento de 44 por ciento en el cuántum general de las importaciones, los productos intermedios aumentaran en más de 80 por ciento. De este modo, aunque con restricciones severas de las importaciones de ciertos bienes de consumo, fue posible mantener la participación de las importaciones de bienes de capital.

Por otra parte, la tendencia al aumento de la participación de los productos intermedios parece haberse invertido a partir de 1958. En realidad, en los últimos tres años su porcentaje disminuyó, y en 1961 representaba poco más del 50 por ciento del total de las importaciones.

Esta inversión de la tendencia parece indicar que el esfuerzo de sustitución que se venía realizando desde hacía varios años en algunas categorías de productos intermedios, se vio coronado por el éxito; lo que permitió que por último esa sustitución se hiciera aparente para el grupo en su conjunto. Dicho resultado es tanto más satisfactorio si tenemos en cuenta que en el grupo se incluyen algunos productos, como petróleo crudo, trigo y papel de imprenta, respecto a los cuales ese esfuerzo de sustitución no fue suficiente para producir resultados visibles. De donde se sigue que, a pesar de estas y otras dificultades, que se examinarán con mayores detalles más adelante, la composición de las importaciones se presenta menos desfavorable, en este particular, de lo que podría creerse.

Se pasa ahora al análisis de la segunda parte del cuadro, que se refiere a la división según el destino.

En los tres primeros años de la serie, la participación relativa de las importaciones para el consumo y para la inversión se mantuvo constante, ligeramente por encima y por debajo del 50 por ciento, respectivamente. En el decenio de 1950, las transformaciones en el peso relativo de los dos grupos de bienes son especialmente notables en los años de expansión (1951-52) y en los de la crisis (1955-56) del nivel general de las importaciones. Como era de esperar, en el primer caso se benefician las importaciones para la inversión y en el segundo se perjudican. Esta mayor elasticidad de las importaciones destinadas a la inversión para reaccionar a las fluctuaciones del nivel general, es perfectamente explicable y se ha podido observar en todos los países de América Latina.

En los demás años del decenio, las variaciones de la composición no son de fondo.

A partir de 1957, año en que la composición era relativamente favorable a las inversiones, aumenta la participación de las importaciones destinadas al consumo.

²⁷ Sin considerar los violentos aumentos de los años 1951 y 1952, los cuales, según se vio, fueron años excepcionales.

Esto puede explicarse por tres órdenes de fenómenos: el estancamiento de las importaciones globales, la imposibilidad de contener la expansión de la importación de combustibles (especialmente de petróleo) y la sustitución ocurrida en algunas categorías de bienes de capital.

El primero de estos factores es perfectamente visible si se observan los datos del cuadro 10; los otros dos se analizarán en los capítulos siguientes.

Se pasa a analizar ahora el cuadro 11, en el cual la clasificación de productos finales y productos intermedios está subdividida según sea que las importaciones se destinen al consumo o a la inversión.

Los productos para el consumo final comprenden los bienes de consumo duraderos y no duraderos (esencialmente manufacturas terminadas) y los combustibles elaborados. El grupo en su conjunto presenta una sustitución visible: su cuántum tiende a descender (aunque con una ligera recuperación en los dos últimos años) y su participación relativa se reduce de un 30 por ciento al comienzo del período al 18.5 por ciento al final del mismo. En cambio, el subgrupo de los bienes de capital (productos finales para inversión), aunque su cuántum muestre una tendencia al crecimiento moderado y su participación oscile alrededor de un 30 por ciento de la muestra, presenta fluctuaciones sensibles. Las fluctuaciones más violentas se producen en los mismos periodos ya señalados para el gran grupo de "importaciones para la inversión" y se deben a los mismos motivos.

Los productos intermedios para el consumo muestran un aumento acentuado del cuántum y de la participación en la muestra. En realidad, son el único subgrupo que, aunque con ligeras pausas, manifiesta una resistencia sostenida y creciente al proceso de sustitución de importaciones. Esto no ha de sorprender si recordamos que en él se incluyen las materias primas (en diversos grados de elaboración) para la industria química, además del petróleo, el trigo y una serie de otros productos que por dificultades tecnológicas o de la disponibilidad de recursos naturales, no ha sido posible producir en escala satisfactoria dentro del país.

Los productos intermedios para la inversión comprenden los materiales metálicos, los materiales de construcción no metálicos y las partes complementarias de los bienes de capital. Como puede verse, tanto por los datos del cuántum como por los porcentajes de participación, los esfuerzos de sustitución han dado algunos resultados visibles.

La descomposición de este grupo se analizará más adelante, pero desde luego podemos adelantar que el detenimiento aparente de la sustitución en el grupo, que podría identificarse con el aumento del cuántum y de la participación entre 1956 y 1959, no es otra cosa que una fase del propio proceso de expansión y diversificación de la economía.

En efecto, ese aumento de las importaciones del grupo se debe casi por entero a las partes complementarias de la industria automovilística que se instaló en el país en 1955/56. A partir de 1959, la expansión y nacionalización progresivas de la industria de piezas para automóviles, permitió que descendieran nuevamente las importaciones del grupo, en cuántum y en porcentaje, este último al nivel más bajo del período.

Aunque la participación del grupo en su conjunto ya sea relativamente baja (menos del 12 por ciento), la continuación del proceso de sustitución en la rama de mate-

riales metálicos aún puede ofrecer algunas perspectivas con la entrada en funcionamiento de las nuevas unidades siderúrgicas previstas para los próximos años, fuera de las posibilidades de expansión de la metalurgia de metales no ferrosos.

En resumen, del análisis hecho en este capítulo, y dentro de las líneas generales en que se realizó, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

La evolución de la estructura de las importaciones sólo se presentó claramente desfavorable en relación al grupo de productos intermedios destinados al consumo, los que aumentaron su participación llegando a ocupar en 1961 cerca del 40 por ciento de la muestra. En compensación, el descenso observado en las importaciones totales destinadas a la inversión, que traería graves inconvenientes para el proceso de desarrollo, se pudo salvar mediante la sustitución en el grupo de los productos intermedios y el mantenimiento de las importaciones de bienes de capital terminados.

El subgrupo de los productos de consumo final es el que presenta una tendencia más acentuada a la sustitución. Aun así, su participación sigue siendo considerable en 1961 (cerca del 19 por ciento) debido a la inclusión en el grupo de los combustibles elaborados, productos en los cuales, a pesar del elevado esfuerzo de producción interna, aún no se llegó en modo alguno a la autosuficiencia.

Así pues, dada la dificultad básica de mantener el proceso de desarrollo en presencia de una capacidad para importar que crece lentamente o que incluso se presenta estancada en los últimos años, no fueron insuperables los problemas que surgieron en el pasado por el lado de la mayor o menor rigidez de la estructura de las importaciones. Muy al contrario, ésta consiguió mantener la flexibilidad suficiente a fin de conservar disponible para los bienes de capital un margen de cerca del 30 por ciento de las importaciones totales.

Es verdad que el mantenimiento mismo de una capacidad efectiva para importar en los últimos años se logró a costa de un creciente endeudamiento externo, y que ese margen de las importaciones destinadas al proceso de inversión sólo se pudo obtener gracias a una política cambiaria discriminatoria y a la considerable entrada de capital extranjero.

Por consiguiente, en lo relativo a las posibilidades de continuar el proceso de sustitución en condiciones externas tan desfavorables, las perspectivas son poco alentadoras; llegar a mantener el actual coeficiente de importaciones general para la economía ya significaría contribuir a aumentar considerablemente la rigidez de la gama, ya que el margen compresible de importaciones es cada vez menor, incluso si se adoptan severas medidas de control.

En la parte final del estudio se examinarán las posibilidades de sustituir en forma considerable las importaciones de bienes de capital, de lo que resultaría una mayor flexibilidad de la gama de importaciones y una mayor independencia del proceso de inversión.

4. ANÁLISIS MÁS PORMENORIZADOS DE LA COMPOSICIÓN DE LOS GRANDES AGREGADOS

En las dos secciones anteriores se hizo el análisis en líneas generales de las tendencias de los agregados más importantes de la gama de importaciones, análisis que

permitió reconocer las principales modificaciones ocurridas en su estructura por efecto de la intensificación del proceso de sustitución de las importaciones en el período 1948-61.

La finalidad de la presente sección consiste en hacer un análisis que proporcione una visión más íntima de esa misma estructura y que al mismo tiempo sirva para identificar categorías determinadas de productos en los cuales tal vez venga ocurriendo una sustitución "visible". Como es natural, ésta puede no ser aparente para los grandes grupos en su conjunto debido a la agregación, y ser considerable, sin embargo, para una serie de subgrupos menores.

La clasificación adoptada en el apartado 1 de la sección C sirvió de punto de partida para hacer una subdivisión cuyas agrupaciones principales pueden verse en los cuadros anexos a este estudio.

a) *Los bienes no duraderos de consumo*

Como ya se vio, el volumen de las importaciones del grupo en su conjunto no acompaña el aumento del quantum general, aunque evidentemente acompaña sus fluctuaciones, si bien en forma inelástica. En los últimos cuatro años, el nivel de las importaciones es idéntico por término medio al de los primeros años del período. Su participación en la muestra oscila alrededor del 7 por ciento hasta 1956, después de lo cual desciende claramente, aunque con tendencia a la recuperación en los dos últimos años.

Véase ahora el cuadro 12 para proceder a un análisis más particularizado de la estructura del grupo.

Al iniciarse el período, el conjunto de productos importados más importantes es el de los artículos alimenticios, que representa el 55 por ciento del grupo y comprende sobre todo productos de las regiones templadas, entre los cuales poseen mayor significación las frutas procedentes de la Argentina, el aceite de oliva, el bacalao y algunos subproductos de origen animal. Siguen en orden de importancia las bebidas, los medicamentos y las manufacturas textiles, con participaciones semejantes de 11 por ciento cada una y, por último, los impresos y las manufacturas diversas con 5 y 7 por ciento, respectivamente.

Al término del período, la situación de los alimentos sigue siendo privilegiada, habiendo aumentado incluso su participación relativa en el grupo. Entre los demás productos, se destaca el aumento de importancia de los medicamentos y de los impresos que, aunque alcanzaron su participación máxima en 1958, aún representaban en 1961 cerca del 20 y el 8 por ciento respectivamente del total de las importaciones de bienes no duraderos de consumo.

Con respecto a las manufacturas textiles y manufacturas diversas, el proceso de sustitución está prácticamente concluido, estando sus importaciones reducidas a niveles insignificantes. Las bebidas, pese a estar en una etapa avanzada de sustitución, manifestaron en el último quinquenio cierta tendencia a la elevación de las importaciones. Esto coincide, como veremos más adelante, con un estancamiento en los últimos años del ritmo de producción de la industria de bebidas.²⁸

En resumen, de las categorías de bienes no duraderos de consumo que aún poseen importancia, dos se han demostrado prácticamente incompresibles: los alimentos pro-

²⁸ Aunque las bebidas nacionales no sean sustitutos "perfectos" de las importadas, son, con todo, sustitutos aproximados, de modo que parece legítima la correlación.

Cuadro 12

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO NO DURADEROS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total		Artículos alimenticios		Bebidas		Drogas y medicamentos		Manufacturas textiles		Libros, periódicos y revistas		Manufacturas diversas	
	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total
1948	74 589	7.5	40 930	54.9	8 572	11.5	7 752	10.4	7 765	10.4	4 006	5.4	5 564	7.4
1949	76 052	7.4	44 779	58.9	3 027	4.0	12 681	16.7	8 547	11.2	4 323	5.7	1 695	3.5
1950	83 999	7.0	57 204	68.1	3 699	4.4	10 070	12.0	6 690	8.0	3 697	4.4	2 639	3.1
1951	122 874	6.6	78 113	63.6	7 750	6.3	23 458	19.1	4 566	3.7	5 706	4.6	3 281	2.7
1952	120 843	6.8	81 081	67.0	4 455	3.7	24 205	20.0	2 525	2.1	5 860	4.8	2 817	2.4
1953	84 504	7.4	59 006	69.8	2 473	2.9	12 891	15.3	1 865	2.2	7 333	8.7	937	1.1
1954	97 975	6.4	61 231	62.5	2 714	2.8	23 082	23.6	779	0.8	9 150	9.3	1 019	1.0
1955	90 131	7.6	64 009	71.0	1 188	1.3	14 218	15.8	246	0.3	9 640	10.7	830	0.9
1956	90 231	7.9	59 797	66.3	1 805	2.0	17 571	19.5	271	0.3	10 093	11.2	705	0.7
1957	84 964	6.4	60 237	70.9	1 834	2.2	12 840	15.1	391	0.5	8 995	10.6	667	0.7
1958	61 248	4.7	35 138	57.4	1 706	2.8	15 512	25.3	165	0.3	7 876	12.9	851	1.3
1959	61 236	4.3	41 101	67.1	1 769	2.9	9 842	16.1	476	0.8	7 226	11.8	823	1.3
1960	80 052	5.6	55 208	69.0	2 103	2.6	13 773	17.2	251	0.3	7 728	9.7	990	1.2
1961	87 944	6.1	59 206	67.3	1 667	1.9	18 222	20.7	273	0.3	7 403	8.4	1 173	1.4

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

cedentes de las regiones templadas y los artículos impresos; y esto pese a las medidas cambiarias restrictivas adoptadas respecto a los primeros y a la expansión considerable de la industria editorial brasileña.

La única categoría de importaciones del grupo que parece susceptible de una sustitución "efectiva" es la de los medicamentos, a condición asimismo de un gran esfuerzo de reorganización y desarrollo de la industria farmacéutica nacional.

b) Los bienes duraderos de consumo

Ya se vio que en la totalidad del grupo ocurrió un acentuado proceso de sustitución, puesto que su partici-

pación en la muestra descendió violentamente, no sólo en forma relativa sino también absoluta. Analizando el cuadro 13 se comprueba que esa sustitución es visible en los tres subgrupos considerados: vehículos y accesorios, aparatos eléctricos para el hogar y manufacturas diversas, ya que en todos ellos las importaciones experimentan un descenso absoluto.

El grupo donde ocurrió una sustitución más intensa fue el de los vehículos y accesorios, en el cual están comprendidos los automóviles de uso privado, las motocicletas y las bicicletas, y también sus respectivos accesorios. Su participación en el grupo, que al comienzo del período era superior a 50 por ciento, descendió a fines del pe-

Cuadro 13

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO DURADEROS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total del grupo		Vehículos y sus accesorios		Artefactos domésticos y accesorios		Manufacturas diversas	
	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total
1948	97 990	9.8	56 240	57.4	26 362	26.9	15 388	15.7
1949	84 114	8.2	44 974	53.5	24 177	28.7	14 963	17.8
1950	76 214	6.4	35 335	46.4	23 832	31.3	17 047	22.3
1951	172 878	9.3	94 486	54.7	47 936	27.7	30 456	17.6
1952	107 248	6.0	63 796	59.5	22 692	21.2	20 760	19.3
1953	24 274	2.1	17 523	72.2	5 216	21.5	1 535	6.3
1954	38 761	2.6	15 199	39.2	20 417	52.7	3 145	8.1
1955	19 952	1.7	6 881	34.5	11 727	58.8	1 344	6.7
1956	19 503	1.7	6 586	33.8	10 975	56.3	1 941	9.9
1957	25 372	1.9	9 221	36.3	12 616	49.7	3 535	14.0
1958	27 380	2.1	11 781	43.0	14 042	51.3	1 557	5.7
1959	29 120	2.0	21 075	72.4	6 691	23.0	1 254	4.6
1960	20 594	1.4	11 470	55.7	5 678	27.6	3 446	16.7
1961	16 707	1.2	5 213	31.2	7 721	46.2	3 773	22.6

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

ródoo a cerca de 30 por ciento, al paso que en términos absolutos se redujo en 90 por ciento. Esto se debe a la creación de la industria automovilística y a su rápido proceso de integración. (Obsérvese el comportamiento de los datos a partir de 1959.)

Actualmente los otros dos grupos, aunque con una participación inexpressiva en términos absolutos, aumentaron la que les corresponde en el grupo de importaciones de bienes duraderos de consumo pero sólo porque su ritmo de sustitución en los últimos años no correspondió al del primero.

En el grupo de manufacturas diversas, el proceso de sustitución se muestra aparentemente estancado después de 1953. Este es un ejemplo del hecho al que se hizo referencia en el apartado 2, al examinar el sentido del término "sustitución de las importaciones". Lo que ocurrió evidentemente en este caso fue que la sustitución "aparente", que se tradujo después de 1953 en una disminución considerable de las importaciones de ese grupo de bienes (y de los bienes de consumo terminados en general) se debe a las medidas cambiarias discriminatorias adoptadas por entonces.

En realidad, la sustitución "efectiva" por la producción interna ocurrió posteriormente bajo el estímulo de esa compresión de las importaciones y asimismo sólo en la medida en que los bienes producidos eran sustitutos aproximados de los que antes se importaban. Cuando no sucedió tal cosa, la liberalización de las restricciones, o la tendencia a la unificación de los tipos de cambio ocurrida a partir de 1960, hizo que de nuevo tendieran a elevarse las importaciones de esos productos.

c) Combustibles y lubricantes

Aunque el grupo en su conjunto haya aumentado mucho su participación en la gama de importaciones, tanto absoluta como relativamente, un análisis más pormenorizado permite identificar algunas categorías de sustitución.

Desde luego, conviene poner de relieve lo ocurrido con

los combustibles líquidos. Hasta 1954 prácticamente sólo se importaban los derivados del petróleo, pero no el petróleo bruto. A partir de ese año, al entrar en funcionamiento la primera gran unidad de refinación de Petrobrás, empezó a producirse una sustitución acentuada de combustibles y a aumentar violentamente las importaciones de petróleo crudo. En esta última categoría también se inició prácticamente en la misma época la producción interna, si bien fue insuficiente para impedir el aumento de la cantidad de divisas gastadas en petróleo y sus derivados.

Pasando al análisis de los datos del cuadro 14, se comprueba que los combustibles constituyen el grueso de las importaciones, con una participación en el grupo de cerca de 80 por ciento, prácticamente constante a lo largo del período. Los lubricantes y otros derivados del petróleo y el carbón representan poco menos del 20 por ciento, pero sus posiciones relativas cambiaron ligeramente durante el período, produciéndose una disminución de la participación relativa de los lubricantes y la situación contraria para los demás derivados.

Entre los combustibles, el carbón muestra una clara sustitución, habiendo disminuido su cuántum y su participación en el subgrupo. En 1948 las importaciones de carbón representaban el 21 por ciento de los combustibles, y en 1961 sólo el 7 por ciento.

En cambio, los combustibles líquidos presentan la situación inversa: aumenta enormemente, el cuántum importado (entre 1948 y 1961 sube en 300 por ciento) y, en consecuencia, su participación en el subgrupo pasa de 79 a 93 por ciento entre 1948 y 1961.

Analizando más a fondo lo ocurrido con los combustibles líquidos, se comprueba que a partir de 1954, como ya se mencionó, ocurrió una sustitución importante en la categoría de combustibles líquidos elaborados. (Véase el cuadro 15.) Esa sustitución fue acompañada naturalmente de un aumento de la importación de petróleo crudo, que se elevó de 3 a 166 millones de dólares (constantes) entre 1954 y 1961. Su participación en el total

Cuadro 14

BRASIL: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y OTROS DERIVADOS

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total del grupo		Combustibles		Carbón		Combustibles líquidos		Lubricantes		Otros derivados	
	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total	Valores	Porcentaje de la muestra total
1948	123 829	13.0	105 618	81.4	22 578	21.4	83 040	78.6	14 623	11.3	9 588	7.3
1949	136 903	13.4	113 288	82.8	16 906	14.9	96 382	85.1	12 306	9.0	11 309	8.2
1950	164 463	13.7	133 168	81.0	23 972	18.0	109 196	82.0	17 391	10.6	13 904	8.4
1951	212 299	11.4	166 382	78.4	22 215	13.4	144 167	86.6	27 638	13.0	18 279	8.6
1952	234 738	13.1	192 211	81.9	19 783	10.3	172 428	89.7	21 933	3.3	20 594	8.8
1953	231 395	20.1	186 570	80.7	14 898	8.0	171 671	92.0	21 946	9.5	22 819	9.8
1954	278 408	18.3	215 265	77.3	16 042	7.5	199 222	92.5	30 318	10.9	32 825	11.8
1955	271 108	22.8	215 683	79.6	22 120	10.3	193 563	89.7	22 362	10.4	27 062	10.0
1956	281 633	24.6	222 111	78.9	17 381	7.8	204 729	92.2	27 676	9.0	31 847	11.3
1957	254 433	19.0	206 347	81.1	18 269	8.9	188 078	91.1	26 927	10.6	21 159	8.3
1958	284 573	21.7	238 533	83.8	12 454	5.0	226 508	95.0	22 113	7.8	23 927	8.4
1959	279 089	19.3	228 578	81.9	13 454	5.9	215 125	94.1	26 118	9.4	24 394	8.7
1960	319 590	22.2	259 719	81.3	20 618	7.9	239 100	92.1	29 864	9.3	30 007	9.4
1961	322 834	22.5	264 296	81.9	17 494	6.6	246 802	93.4	25 909	8.0	32 629	10.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 15

BRASIL: IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total general (Valor)	Petróleo crudo			Combustibles líquidos elaborados				
		Valor	Porcentaje en el grupo	Subtotal	Porcentaje en el grupo	Gasolina		Aceites combustibles	
						Valor	Porcentaje en el subgrupo	Valor	Porcentaje en el subgrupo
1948	83 040	—	—	83 400	100.0	46 168	55.6	36 872	44.4
1949	96 382	—	—	96 382	100.0	57 954	60.1	38 428	39.9
1950	109 196	241	0.2	108 955	99.8	59 900	54.9	49 055	44.9
1951	144 167	430	0.3	143 737	99.7	85 021	59.0	58 716	40.7
1952	172 428	389	0.2	172 039	99.8	102 882	59.7	69 157	40.1
1953	171 671	667	0.4	171 004	99.6	94 005	54.8	76 999	44.8
1954	199 222	3 124	1.6	196 098	98.4	102 484	51.4	93 614	47.0
1955	193 563	77 076	39.8	116 487	60.2	43 094	22.3	73 393	37.9
1956	204 729	107 267	52.4	97 462	47.6	26 083	12.7	71 379	34.9
1957	188 078	106 324	56.5	81 754	43.5	24 788	13.2	56 966	30.3
1958	226 508	124 015	54.8	102 493	45.2	36 230	16.0	66 263	29.3
1959	215 125	125 983	58.6	89 142	41.4	25 623	11.9	63 519	29.5
1960	239 100	124 705	52.2	114 395	47.8	42 828	17.9	71 567	29.9
1961	246 802	165 627	67.1	81 175	32.9	38 856	15.7	42 319	17.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

de combustibles líquidos importados que era sólo de 1 por ciento en 1954, ya representaba más del 60 por ciento en 1961.

Entre los combustibles elaborados, la sustitución de la gasolina fue más violenta que la del *fuel oil*; pero esta última fue más regular. Las importaciones de gasolina disminuyeron en 75 por ciento entre 1954 y 1957. Sin embargo, a partir de entonces no se registró una mayor disminución, y en los dos últimos años hasta hubo un aumento de su participación en las importaciones. Ello se debe, fuera de las dificultades para la expansión de la capacidad de refinación, a la aceleración del consumo que obedece, sobre todo, al crecimiento de la industria automovilística nacional y también, hasta cierto punto, al mantenimiento del subsidio cambiario concedido a los combustibles.

En cambio, el *fuel oil* va consiguiendo bajar con más regularidad su participación en las importaciones, que alcanzó su nivel mínimo en 1961. Correspondiéndole sólo el 17 por ciento de las importaciones de combustibles líquidos, su participación es también ligeramente superior a la de la gasolina, si bien hasta 1954 era claramente inferior.

En la categoría de lubricantes y demás derivados del petróleo, hubo esfuerzos fructíferos de sustitución con respecto a algunos productos tales como grasas, kerosene y aguarrás, cuyas importaciones se contrajeron considerablemente. Sin embargo, tales esfuerzos resultaron insuficientes para reducir el cuántum importado en esos mismos dos subgrupos y también, en vista de su importancia relativa, en la totalidad del grupo.

Resumiendo, se puede decir que, pese a haber ocurrido una expansión de la producción interna en casi todas las categorías y, más especialmente, en los combustibles elaborados, el esfuerzo realizado ha sido incapaz de invertir la tendencia al aumento de las importaciones del grupo en su conjunto. Esto constituye, actualmente, por lo demás, la mayor rigidez de la gama de importaciones.

En la sección siguiente se evaluará mejor el esfuerzo

realizado en el sector cuando se comparen las series de producción interna con las de importación y se analicen los coeficientes importados en el consumo aparente.

d) *Materias primas y productos intermedios metálicos*

Este grupo se dividió inicialmente en productos elaborados y semielaborados.²⁹ Esta clasificación es bastante difícil de hacer por cuanto no hay una línea divisoria clara entre los dos niveles de elaboración. En realidad, los productos metálicos pasan por varios grados de elaboración según el proceso productivo y el fin a que se destinan. Esta separación, un tanto arbitraria, no tiene otro objeto que tratar de evaluar hasta qué punto la sustitución de los dos grandes grupos de productos metálicos, ferrosos y no ferrosos, se produjo internamente en forma más o menos integrada.

Los productos metálicos elaborados comprenden los laminados finos, los perfiles, estructuras, filamentos y alambres y, de modo general, todos los productos de trefilado y laminación fina. Entre los productos semielaborados se incluyen los lingotes, las barras livianas y pesadas y las láminas gruesas.

Al analizar los datos de los cuadros 16 y 17 y se comprueba un aumento de la participación de los productos semielaborados, lo que significa que hubo un esfuerzo mayor de sustitución de los productos elaborados. Entre los productos elaborados, la mayor importancia corresponde a las materias ferrosas. En cuanto a las no ferrosas, fuera de ser insignificante su participación, ocurrió una sustitución considerable, de modo que al terminar el período estaban reducidas sus importaciones a menos de un millón de dólares.

Con arreglo a los datos de la muestra, es visible la sustitución en los siguientes productos elaborados de hierro y acero: hojalata, filamentos y alambres, tubos y cañerías, cilindros, tanques y otros productos. Por el contrario,

²⁹ No se consideran los productos brutos porque el único mineral metálico importado es la casiteria, cuyos datos son relativamente inexpresivos.

Cuadro 16

BRASIL: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INTERMEDIOS METALICOS (ELABORADOS), 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total de productos metálicos		Total de productos elaborados		Productos ferrosos		Chapas y láminas de hierro y acero		Hojalata		Alambre de púas y grapas para cercas		Productos no ferrosos	
	Valor	Porcentaje de la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	68 716	6.9	46 053	67.0	40 128	58.4	1 038	1.5	15 253	22.2	3 179	4.6	5 925	8.6
1949	96 168	9.4	57 691	60.0	49 921	51.9	1 167	1.2	10 297	10.7	8 256	8.6	7 770	8.1
1950	107 800	9.0	61 352	56.9	53 846	50.0	1 941	1.8	10 889	10.1	11 310	10.5	7 506	6.9
1951	152 076	8.2	89 728	59.0	76 247	50.1	2 287	1.5	21 147	13.9	12 084	7.9	13 481	8.9
1952	129 696	7.6	81 629	62.9	70 105	54.1	2 569	2.0	16 453	12.7	9 238	7.1	11 524	8.8
1953	112 268	9.8	68 146	60.7	59 725	53.2	9 414	8.4	14 443	12.9	6 793	6.1	8 421	7.5
1954	219 481	14.4	117 118	53.4	109 830	50.0	19 185	8.7	25 688	11.7	16 075	7.3	7 288	3.4
1955	111 246	9.4	68 444	61.5	65 856	59.2	7 405	6.6	16 215	14.6	6 203	5.6	2 588	2.3
1956	99 236	8.7	54 994	55.4	53 113	53.5	5 632	5.7	21 308	21.5	11 792	11.9	1 881	1.9
1957	124 561	9.3	65 307	52.4	63 667	51.1	8 258	6.6	24 595	19.7	12 068	9.7	1 640	1.3
1958	94 371	7.2	33 830	35.8	32 531	34.5	8 322	8.8	7 441	7.9	3 076	3.3	1 299	1.3
1959	98 364	6.8	54 417	55.3	52 886	53.8	15 371	15.6	13 083	13.3	4 001	4.1	1 531	1.5
1960	119 055	8.3	61 404	51.6	60 491	50.8	16 784	14.1	19 199	16.1	9 360	7.9	913	0.8
1961	134 651	9.4	62 189	46.2	61 339	45.6	20 893	15.5	9 065	6.7	8 856	6.6	850	0.6

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

el esfuerzo de sustitución no se echa de ver en lo que se refiere a láminas, estructuras y alambre de púa. Como la importancia relativa de estos últimos productos es mucha, no se vuelve aparente la sustitución para el subgrupo en términos absolutos. Con todo, su disminución en términos relativos confirma la magnitud del esfuerzo llevado a cabo.

Entre los productos semielaborados, los de carácter no ferroso son los que tienen la participación máxima. La sustitución sólo es visible en la muestra por lo que respecta a los productos de plomo y estaño. En realidad, el

esfuerzo realizado en la metalurgia de los no ferrosos es todavía muy poco satisfactorio, sobre todo en lo relativo al cobre, cuya participación actual en las importaciones de materias metálicas es de 27 por ciento y representa el 50 por ciento de los productos semielaborados. Incluso la metalurgia del aluminio, sector en que más se ha avanzado, se mostró incapaz en los últimos años de contener la expansión de las importaciones.

En resumen, la siderurgia avanzó bastante en el proceso de sustitución de los productos semielaborados y tiene

Cuadro 17

BRASIL: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INTERMEDIOS METALICOS (SEMIELABORADOS), 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total de productos metálicos		Total de productos semi-elaborados		Productos no ferrosos						Productos de hierro y acero			
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Total	De cobre		De aluminio		De zinc		Valor	Porcentaje en el grupo total	
					Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total		
1948	68 716	6.9	22 663	33.0	18 937	27.6	12 839	18.7	2 974	4.3	24	—	3 726	5.4
1949	96 168	9.4	38 477	40.0	33 485	34.8	26 949	28.0	3 395	3.9	216	0.2	4 992	5.2
1950	107 800	8.0	46 448	43.1	40 236	37.3	19 967	18.5	4 401	4.1	3 647	3.4	6 212	5.8
1951	152 076	8.2	62 348	40.1	55 137	35.4	26 542	17.5	6 919	4.5	4 391	2.9	7 211	4.7
1952	129 696	7.3	48 067	37.1	40 165	31.0	25 360	19.6	3 908	3.0	3 477	2.7	7 902	6.1
1953	112 268	9.8	44 122	39.3	40 617	36.2	20 827	18.6	5 122	4.6	4 589	4.1	3 505	3.1
1954	219 481	14.4	102 364	46.6	73 194	33.3	43 058	19.6	9 602	4.4	7 730	3.5	29 170	13.3
1955	111 246	9.4	42 802	38.5	30 498	27.4	15 199	13.7	4 092	3.7	5 047	4.5	12 304	11.1
1956	99 236	8.7	44 242	44.6	41 512	41.8	20 623	20.8	8 214	8.3	6 867	6.9	2 730	2.8
1957	124 561	9.3	59 254	47.6	54 452	43.7	29 411	23.6	8 188	6.6	5 482	4.4	4 802	3.9
1958	94 371	7.2	60 542	64.2	58 357	61.9	27 322	29.0	8 961	9.5	8 174	8.7	2 185	2.3
1959	98 364	6.8	43 948	44.7	40 743	41.4	20 353	20.7	5 623	5.7	7 809	7.9	3 205	3.3
1960	119 055	8.3	57 651	48.4	54 494	45.7	29 685	24.9	9 344	7.8	10 833	9.1	3 157	2.7
1961	134 651	9.4	72 462	53.8	67 109	49.8	36 317	27.0	11 575	8.6	11 561	8.6	5 353	4.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

varias etapas que recorrer en la categoría de los productos elaborados, especialmente chapas, estructuras y alambre de púa. En cambio, la metalurgia de los no ferrosos se encuentra en la posición inversa.

Tal cosa es explicable, a nuestro juicio, por dos órdenes de problemas: el de que existan o no reservas conocidas de mineral y el de las condiciones de venta de los productos metálicos en el mercado internacional. No habiendo problema de mineral de hierro y manganeso en el caso brasileño, la siderurgia se pudo montar integrada en forma vertical, y la sustitución ocurrió más lentamente en las categorías elaboradas debido a problemas tecnológicos y de escala. En cambio, en el caso de los no ferrosos, las únicas reservas abundantes conocidas son las de aluminio, en tanto que son especialmente graves los problemas de mineral de cobre.

Como el mercado internacional de no ferrosos no vende por lo general los minerales brutos sino en estado semielaborado, la metalurgia de los no ferrosos no pudo montarse en forma integrada, prácticamente con la única excepción del aluminio. En compensación, se pudieron desarrollar el trefilado y la laminación finos, de lo cual se siguió una sustitución avanzada en los productos más elaborados. Sin embargo, se están haciendo esfuerzos en el sentido de desarrollar algunos sectores de la metalurgia de los no ferrosos, tanto desde el punto de vista de la búsqueda de yacimientos minerales como de la expansión de la capacidad productiva ya existente.

e) *Materias primas y productos intermedios no metálicos*

A lo largo del período, este grupo presenta en su conjunto un crecimiento superior al del quátum general de las importaciones, con lo que, en consecuencia, ha aumen-

tado su participación en la muestra. En 1961 la importancia relativa del grupo era idéntica a la de los bienes de capital.

Sin embargo, con un análisis más particularizado puede comprobarse que ha ocurrido una sustitución visible en algunas categorías de productos. Con este objeto, se comenzará por dividir el grupo en tres subgrupos: productos brutos, productos semielaborados y productos elaborados. Esta división presenta las mismas dificultades anteriormente mencionadas y persigue los mismos propósitos generales. El criterio adoptado fue el siguiente: en el primer subgrupo entran todos los productos que no sufren prácticamente ningún proceso de elaboración, como el trigo, el caucho bruto, los productos minerales, las fibras textiles naturales y los fertilizantes naturales; en el segundo están comprendidos los productos que sufren un proceso de elaboración simple y los que, a pesar de un proceso más complejo, son susceptibles de una transformación posterior aun en la categoría de insumos o productos intermedios (son ejemplos de esta segunda agrupación la celulosa, las pieles y cueros curtidos, las fibras textiles, el cemento, los productos químicos orgánicos e inorgánicos, las materias plásticas y resinas sintéticas, etc.); en el tercer subgrupo entran los productos intermedios elaborados que, en cuanto insumos, no son susceptibles de una transformación posterior: fertilizantes químicos y pesticidas, papel, manufacturas de asbesto y caucho, productos refractarios, vidrio plano, etc.

Examinando el cuadro 18 se comprueba que hubo un aumento considerable de los productos brutos, cuyo quátum importado aumentó más de cuatro veces durante el período, con lo que su participación en el grupo se elevó de 22 a 57 por ciento. Los productos elaborados tam-

Cuadro 18

BRASIL: IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS NO METALICOS, 1948-61

(Valores en millones de dólares constantes de 1955)

Año	Productos brutos			Productos semielaborados			Productos elaborados											
	Total del grupo	Total productos brutos	Trigo	Total	Derivados de la madera	Productos químicos y farmacéuticos	Total	Abonos químicos, insecticidas y jungicidas	Papel									
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total								
1948	234	23.5	52	22.3	26	11.3	144	61.6	12	5.2	32	13.5	38	16.1	7	3.0	14	5.9
1949	254	24.9	91	35.8	68	26.6	127	50.1	22	8.8	42	16.6	36	14.1	8	3.0	11	4.4
1950	322	26.9	135	42.0	104	32.1	130	40.2	34	10.5	46	14.4	57	17.8	19	6.0	15	4.7
1951	439	23.7	161	36.5	110	25.1	186	42.4	33	7.5	66	15.1	92	21.1	29	6.6	19	4.3
1952	374	20.9	139	37.3	96	25.6	146	39.1	24	6.4	45	12.1	89	23.6	17	4.5	29	7.6
1953	328	28.6	165	50.4	136	41.5	117	35.6	24	7.4	31	9.6	46	14.0	8	2.3	23	7.0
1954	426	27.9	164	38.6	119	27.9	194	45.7	41	9.7	73	17.1	67	15.7	14	3.3	30	7.1
1955	372	31.3	183	49.4	142	38.3	128	34.3	28	7.5	46	12.3	61	16.3	11	2.9	31	8.4
1956	349	30.6	151	43.1	120	34.3	130	37.1	30	8.7	60	17.3	69	19.8	13	3.8	37	11.0
1957	351	26.3	154	43.9	121	34.6	116	32.9	31	8.8	52	14.7	81	23.2	14	4.0	47	13.0
1958	340	26.0	171	50.1	127	37.3	94	27.5	24	7.0	42	12.2	76	22.4	20	5.9	40	12.0
1959	373	25.9	211	56.5	153	41.2	88	23.6	24	6.5	44	11.7	74	19.9	21	5.6	39	10.0
1960	420	29.1	242	57.4	171	40.8	84	19.9	22	5.2	44	10.4	95	22.7	39	9.4	42	10.0
1961	409	28.6	231	56.5	159	38.8	90	22.0	20	4.8	49	12.0	88	21.4	29	7.1	36	9.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

poco muestran una sustitución visible, por más que hayan aumentado moderadamente su cuántum y, en especial, su participación en el grupo. Sobre todo en los últimos cinco años, su posición relativa se mantuvo más o menos estable alrededor del 20 por ciento del grupo.

En cambio, los productos semielaborados presentan una clara sustitución, con una disminución del cuántum y de la participación en el grupo, esta última en la misma cuantía en que aumentan los productos brutos.

Esta situación es bastante comprensible y confirma en cierto modo la tesis de que el proceso de sustitución de los productos intermedios no metálicos se produce en general verticalmente, desde los más elaborados hasta los menos elaborados. Esto no significa que la sustitución no se efectúe en mayor o menor grado en todas las categorías. En realidad, si esto no ocurriese, el proceso de sustitución se detendría debido al aumento descomunal de las importaciones de los productos menos elaborados. Sin embargo, la resultante a largo plazo para el proceso en su conjunto parece ser la señalada.

En el período analizado no es visible la sustitución en la categoría más elaborada, porque un sector de gran importancia relativa en los países subdesarrollados, el de tejidos, es el que primero se sustituye, y esta sustitución ya ocurrió en el Brasil en un período anterior al del análisis. Por eso mismo, la participación de los productos elaborados en el grupo es menor durante todo el período. Para los demás productos elaborados la sustitución se presenta más difícil. Sin embargo, los esfuerzos continúan, como veremos más adelante, y son especialmente satisfactorios en lo relacionado con las manufacturas de caucho y asbesto, y menos felices con respecto al papel y los fertilizantes. A pesar de eso, han sido insuficientes para disminuir la participación de esta clase de productos en el grupo y mucho menos en la gama.

De acuerdo con los datos de la muestra, la sustitución en el subgrupo de los productos semielaborados es especialmente acentuada en lo relativo a harina de trigo, fibras textiles, cemento (total abastecimiento propio) y pieles y cueros.

Con respecto a la celulosa y otros derivados de la madera se ha hecho un esfuerzo considerable, que se refleja en los últimos años en la disminución, absoluta y relativa, de las importaciones de esos productos. Igual cosa puede decirse, aunque en menor grado, de los productos químicos y farmacéuticos en general durante el último quinquenio.

Por último, entre los productos brutos aumentó apreciablemente la importación de trigo y caucho. El trigo por sí solo representa actualmente el 40 por ciento de las importaciones de todo el grupo y el 70 por ciento de los productos brutos. El caucho constituye un problema mucho menos grave, cuya situación se examinará en la sección siguiente.

Siguieron aumentando, aunque en cantidad menor, las importaciones de azufre, fibras textiles y diversos cereales. Las importaciones de fertilizantes naturales, asbesto, pieles y cueros se mantienen prácticamente estacionarias. Las únicas importaciones del grupo que se contrajeron fueron las de algunos productos de origen mineral, como mármoles, arcillas, yeso y asfalto, cuya importancia relativa es poco expresiva.

En resumen, cabe decir que la sustitución de las materias primas e insumos básicos no metálicos ya se encuentra en una fase bastante adelantada (y por eso más difícil)

con respecto a los productos elaborados, y que el proceso lleva un ritmo en general satisfactorio con respecto a los productos semielaborados. Sin embargo, los productos brutos ofrecen dificultades considerables para la sustitución. Una de las raras excepciones la constituye el caucho, que ofrece condiciones favorables para la expansión de la producción e incluso puede sustituirse tecnológicamente por el caucho sintético. Fuera de esto, sólo pueden llegar a quedar sustituidos unos pocos productos de origen mineral.

El caso del trigo es evidentemente el más grave, por ser difícil contener la expansión de su consumo sustituyéndolo por productos similares. Por otra parte, las condiciones de la producción interna están lejos de ser satisfactorias para reducir aunque sea el coeficiente importado del consumo, como puede verse por los datos siguientes:

BRASIL: CONSUMO APARENTE DE TRIGO, 1948-60

(Miles de toneladas)

	Consumo aparente	Producción	Importación	Importación como porcentaje del consumo
1948	728	405	313	44.4
1949	1 241	438	803	64.7
1950	1 760	532	1 228	69.8
1951	1 730	424	1 306	75.5
1952	1 824	690	1 134	62.2
1953	2 387	772	1 615	67.7
1954	2 280	871	1 409	61.8
1955	2 787	1 101	1 686	60.5
1956	2 307	885	1 422	61.6
1957	2 222	781	1 441	64.9
1958	2 139	589	1 506	72.5
1959	2 475	611	1 820	75.3
1960	2 935	902	2 033	69.3

FUENTES: SEEF - SEP.

f) Bienes de capital

Como ya se vio, el Brasil tiene destinada a las importaciones de bienes de capital una cantidad considerable de divisas, que oscila, a precios constantes de 1955, entre 300 y 500 millones de dólares, si no se consideran los años excepcionales de 1951/52 en que las importaciones se elevaron a niveles altísimos. Su participación en la gama de importaciones se ha mantenido entre límites razonables, oscilando entre el 30 y el 40 por ciento, hecho al cual se debe en gran parte la posibilidad de mantener el ritmo de crecimiento de la economía.

Sin embargo, conviene destacar que esa constancia de su participación en las importaciones no significa que no haya ocurrido una sustitución en esta rama. Ella ocurrió realmente en algunas categorías durante los últimos años, debido a la creación y expansión de varias industrias mecánicas en el Brasil.

Analizando el cuadro 19, vemos que esa sustitución se hizo visible muy tempranamente con respecto al material agrícola (se inició con las herramientas y utensilios agrícolas mucho antes de 1948).³⁰ En cuanto al equipo de transporte, sólo es visible en los dos años últimos, pero comenzó realmente con la creación de la industria automovilística, cuyo funcionamiento en gran escala data de 1957.

³⁰ Véase el período de referencia.

Cuadro 19

BRASIL: IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Total		Equipo agrícola		Maquinaria y equipos para industrias específicas		Maquinaria y artefactos eléctricos		Maquinaria y equipo de transporte		Maquinaria y equipos diversos	
	Valor	Porcentaje en la muestra	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total	Valor	Porcentaje en el grupo total
1948	392 085	39.3	26 709	6.8	54 453	13.9	43 551	11.1	153 257	39.1	114 115	29.1
1949	375 377	36.7	40 314	10.7	57 233	15.2	40 991	10.9	91 619	24.4	145 220	38.8
1950	443 299	37.0	86 346	19.5	57 682	13.0	41 020	9.3	111 868	25.2	146 383	33.0
1951	757 160	40.8	49 168	6.5	87 585	11.6	81 773	10.8	264 464	34.9	274 170	36.2
1952	820 252	45.9	52 228	6.4	100 895	12.3	95 231	11.6	264 925	32.3	306 974	37.4
1953	368 672	32.0	13 204	3.6	73 438	19.9	59 345	16.1	80 894	21.9	141 792	38.5
1954	462 570	30.4	28 382	6.1	53 262	11.5	63 663	13.8	106 501	23.0	210 761	45.6
1955	323 960	27.2	13 630	4.2	50 177	15.5	49 127	15.2	89 335	27.6	121 691	37.5
1956	302 747	26.5	13 868	4.6	37 634	12.4	45 275	15.0	93 957	31.0	112 014	37.0
1957	494 903	37.1	13 730	2.8	52 722	10.7	47 824	9.7	195 287	39.5	185 340	37.3
1958	501 628	38.3	8 147	1.6	44 318	8.8	47 052	9.4	234 888	46.8	167 223	33.4
1959	599 841	41.7	5 096	0.8	63 720	10.6	51 077	8.5	317 519	52.9	162 429	27.2
1960	482 036	33.4	7 084	1.5	47 178	9.8	49 422	10.3	172 700	35.8	205 653	42.6
1961	449 507	31.4	8 190	1.8	44 071	9.8	78 207	17.4	90 004	20.0	229 035	51.0

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Las máquinas y equipo para industrias específicas presentan algunos indicios de sustitución, sobre todo si se comparan los últimos años con los primeros.

En la práctica, como se ve en el cuadro 20, la sustitución visible sólo ocurrió con las máquinas para la industria textil. En compensación, las importaciones de bienes de capital para fundición y metalurgia aumentaron mucho, aunque en los dos últimos años se nota cierta disminución, sobre todo en términos absolutos.

El grupo de máquinas y aparatos eléctricos presenta

después de 1956 cierta constancia del volumen de importaciones, que revela el esfuerzo considerable de sustitución que se viene realizando en ese sector. Sin embargo, durante el año último las importaciones subieron al nivel más alto alcanzado en el período. Ello se debe a un aumento apreciable en la categoría de equipo pesado, en la cual el esfuerzo de sustitución se inició hace muy poco tiempo. (Véase el cuadro 21).

Por último, las demás máquinas e instalaciones, agrupadas bajo la designación de "varios" son las que más

Cuadro 20

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPO AGRICOLA E INDUSTRIAL, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Equipo agrícola				Maquinaria y equipo para industrias específicas							
	Valor total	Implementos agrícolas		Valor total	Para fundición y metalurgia		Para industria papel y celulosa		Para industria textil		Para industria gráfica	
		Valor	Porcentaje		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	26 709	10 620	39.8	54 453	1 269	2.3	1 915	3.5	35 021	64.3	4 402	8.1
1949	40 314	20 778	51.5	57 233	965	1.7	2 887	5.0	37 312	65.2	5 634	9.8
1950	86 346	28 240	32.7	57 682	5 642	9.8	3 883	6.7	27 456	47.8	8 644	15.0
1951	49 168	16 538	33.6	87 585	9 802	11.2	3 788	4.3	43 763	50.0	11 992	13.7
1952	52 228	12 425	23.8	100 895	7 271	7.2	7 284	7.2	56 367	55.9	13 738	13.6
1953	13 204	3 200	24.2	73 438	15 940	21.7	6 779	9.2	26 972	36.7	7 153	9.7
1954	28 382	20 610	72.6	53 262	15 232	28.6	5 025	9.4	18 467	34.7	7 480	14.0
1955	13 630	6 138	45.0	50 177	12 460	24.8	6 149	12.3	16 375	32.6	6 171	12.3
1956	13 868	6 259	45.1	37 634	9 743	25.9	1 124	3.0	13 399	35.6	4 116	10.9
1957	13 730	9 257	67.4	52 722	15 969	30.3	6 609	12.5	9 344	17.7	4 232	8.0
1958	8 147	5 407	66.4	44 318	21 005	47.4	1 803	4.1	10 054	22.7	4 705	10.6
1959	5 096	2 926	57.4	63 720	34 865	54.7	1 541	2.4	8 454	13.3	4 835	7.6
1960	7 084	4 934	69.6	47 178	26 502	56.2	3 866	8.2	7 969	16.9	4 594	9.7
1961	8 190	2 951	36.0	44 071	16 921	38.4	3 152	7.2	16 380	37.2	4 383	9.9

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 21

BRASIL: IMPORTACIONES DE MAQUINAS Y ARTEFACTOS ELECTRICOS, 1948-61

(Miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Motores, generadores, transformadores		Maquinaria y equipo para comunicaciones		Equipo radio-lógico, médico y para hospitales		Equipos para vehículos y motores de combustión interna		Otras maquinarias y artefactos eléctricos		Artículos y accesorios varios	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	43 551	24 213	55.6	9 690	22.3	2 788	6.4	3 008	6.9	1 422	3.3	2 429	5.5
1949	40 991	22 147	54.0	4 650	11.3	2 967	7.2	4 271	10.4	3 444	8.4	3 512	8.7
1950	41 020	21 914	53.4	4 218	10.3	4 116	10.0	3 705	9.0	4 076	9.9	2 991	7.4
1951	81 773	36 647	44.8	7 595	9.3	4 273	5.2	9 073	11.1	4 596	5.6	19 589	24.0
1952	95 231	48 948	51.4	11 823	12.4	4 164	4.4	7 572	8.0	5 681	6.0	17 043	17.8
1953	59 345	36 163	60.9	5 876	9.9	3 148	5.3	1 390	2.3	4 169	7.0	8 599	14.6
1954	63 663	37 660	59.2	4 836	7.6	3 041	4.8	3 721	5.8	4 439	7.0	9 968	15.6
1955	49 127	24 513	49.9	8 894	18.1	1 861	3.8	2 157	4.4	2 895	5.9	8 807	17.9
1956	45 275	20 974	46.3	10 571	23.3	1 823	4.0	2 003	4.4	3 251	7.2	6 652	14.8
1957	47 824	18 577	38.8	10 794	22.6	3 029	6.3	3 131	6.5	5 402	11.3	6 892	14.5
1958	47 052	20 321	43.2	6 340	13.5	1 416	3.0	2 737	5.8	6 000	12.8	10 238	21.7
1959	51 077	22 062	43.2	4 343	8.5	823	1.6	2 702	5.3	10 234	20.0	10 913	21.4
1960	49 422	14 978	30.3	3 197	6.5	1 189	2.4	3 899	7.9	7 299	14.8	18 860	38.1
1961	78 207	36 808	47.1	6 156	7.9	1 234	1.6	4 760	6.1	7 408	9.5	21 840	27.8

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

aumentaron su participación en la pauta durante el período, hasta representar actualmente la mitad de los bienes de capital importados. Dentro de este grupo se incluye toda la mecánica pesada.

i) *Máquinas y aparatos eléctricos* (cuadro 21): Las dos categorías donde ocurre una sustitución acentuada son las de equipo de comunicaciones y equipo médico-hospitalario. Los motores, generadores y transformadores, que al comienzo del período representaban más de la mitad del equipo eléctrico, también muestran una sustitución visible a partir de 1953, aunque menos significativa. Ello se debe a que en este subgrupo están comprendidos

aparatos livianos y pesados. La sustitución se produjo en realidad en los tipos más livianos y, como ya se dijo, sólo ahora se inicia en los tipos pesados. Asimismo, este sigue siendo el conjunto de mayor importancia dentro del cuadro.

El único subgrupo que va ganando importancia creciente entre las importaciones y que ya ha alcanzado proporciones considerables es el de los artículos y accesorios diversos, lo que se explica evidentemente por el proceso mismo de producción interna que comenzó con el montaje de piezas importadas y sólo se fue integrando progresivamente. Además, entre estos accesorios se cuentan los

Cuadro 22

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPOS DE TRANSPORTE, 1948-61

(Valores en miles de dólares constantes de 1955)

Año	Valor total	Equipo ferroviario		Locomotoras, vagones, motores y accesorios		Rieles, cremalleras y desvíos		Equipo de transporte caminero		Motores, chasis de automóviles con motor, accesorios		Otros	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	153 257	21 553	14.1	13 698	8.9	4 350	2.8	118 047	77.0	83 979	54.8	13 657	8.9
1949	91 619	12 835	14.0	7 534	8.2	918	1.0	69 652	76.0	48 054	52.5	9 132	10.0
1950	111 868	7 533	6.7	3 520	3.1	888	0.8	95 760	85.6	58 976	52.7	8 575	7.7
1951	264 464	9 601	3.6	6 203	2.3	945	0.4	188 468	71.3	116 454	44.0	66 395	25.1
1952	264 925	43 423	16.4	39 811	15.0	1 473	0.6	160 485	60.6	91 567	34.6	61 017	23.0
1953	80 894	19 714	24.4	11 225	13.9	1 219	1.5	32 409	40.1	10 659	13.2	28 771	35.6
1954	106 501	8 495	8.0	3 735	3.5	1 431	1.3	88 850	83.4	47 929	45.0	9 157	8.6
1955	89 335	23 969	26.8	2 457	2.8	3 965	4.4	41 235	46.2	29 796	33.4	24 131	27.0
1956	93 957	8 086	8.6	4 866	5.2	1 281	1.4	58 860	62.7	43 774	46.6	27 011	28.8
1957	195 287	40 504	20.7	7 534	3.9	13 300	6.8	124 654	63.8	89 933	46.1	30 130	15.4
1958	234 888	26 597	11.3	5 970	2.5	11 883	5.1	191 334	81.5	144 448	61.5	16 957	7.2
1959	317 519	52 676	16.6	5 791	1.8	38 163	12.0	231 888	73.0	184 658	58.2	32 956	10.4
1960	172 700	30 593	17.7	4 921	2.8	22 575	13.1	94 442	54.7	89 305	51.7	47 665	27.6
1961	90 004	14 959	16.6	6 306	7.0	6 776	7.5	15 753	17.5	14 325	15.9	59 292	65.9

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Cuadro 23

BRASIL: IMPORTACIONES DE MAQUINAS Y EQUIPOS DIVERSOS, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Mecánica pesada		Equipos medianos y livianos		Aparatos científicos y profesionales		Máquinas de escribir y otras máquinas de oficina		Máquinas y equipos artefactos y accesorios no especificados	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	114 115	56 851	49.8	24 800	21.7	10 803	9.5	9 467	8.3	12 194	10.7
1949	145 220	81 159	55.9	27 349	18.8	11 325	7.8	11 136	7.7	14 251	9.8
1950	146 383	83 547	57.1	27 905	19.1	8 442	5.8	12 640	8.6	13 849	9.4
1951	274 170	147 597	53.8	60 952	22.2	11 467	4.2	18 588	6.8	35 566	13.0
1952	306 974	172 445	56.2	56 203	18.3	12 586	4.1	15 061	4.9	50 679	16.5
1953	141 792	94 139	66.4	21 049	14.8	6 663	4.7	3 662	2.6	16 279	11.5
1954	210 761	137 001	65.0	33 866	16.1	12 999	6.2	8 718	4.1	18 178	8.6
1955	121 691	64 926	53.4	28 159	23.1	8 975	7.4	4 573	3.8	15 058	12.3
1956	112 014	60 078	53.6	26 755	23.9	9 662	8.6	4 979	4.4	10 540	9.5
1957	185 340	114 514	61.8	29 444	15.9	13 838	7.5	8 652	4.7	18 893	10.1
1958	167 223	106 283	63.6	23 020	13.8	13 079	7.8	11 494	6.9	13 348	7.9
1959	162 429	85 030	52.3	40 488	24.9	9 936	6.1	9 392	5.8	17 583	10.9
1960	205 653	131 494	63.9	38 243	18.6	10 818	5.3	12 064	5.9	13 033	6.3
1961	229 035	124 146	54.2	42 228	18.4	14 240	6.2	18 547	8.1	29 874	13.1

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

accesorios eléctricos para la industria automovilística, que es decisiva para el aumento de la importancia relativa del subgrupo.

ii) *Material de transporte* (cuadro 22): El equipo de transporte por carretera presenta, como es natural, una sustitución intensa. Su participación en el grupo se reduce violentamente al término del período. La industria de material ferroviario, a pesar de que la capacidad productiva existente está en gran parte insuficientemente utilizada, no ha conseguido disminuir las importaciones, excepción hecha de los dos últimos años. Ello se debe en gran parte a la falta de complementariedad, y a una política administrativa y de importaciones poco satisfactoria.

Además, hay que observar que desde 1957 las importaciones de rieles (que están incluidos en el grupo) se hicieron considerables (excepto en el año último), debido a la propia política interna de producción de la siderurgia brasileña. Ya que las líneas de productos finales son hasta cierto punto alternativas y dado que los rieles son relativamente menos lucrativos, se comprende que se utilice la capacidad de producción existente para obtener otros productos de mayor valor comercial.

Otro material de transporte (el marítimo y aéreo) no muestra sustitución alguna, y actualmente representa el 66 por ciento del total de las importaciones del grupo.

iii) *Máquinas y aparatos diversos* (cuadro 23): En

Cuadro 24

BRASIL: IMPORTACIONES DE EQUIPO MECANICO PESADO, 1948-61

(Valores en miles de dólares de 1955)

Año	Valor total	Máquinas-herramientas		Motores primarios		Máquinas transportadoras y elevadoras		Máquinas para construcción y reparación de carreteras		Tractores	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1948	56 851	5 314	9.3	18 391	32.3	12 611	22.2	12 545	22.1	6 238	11.0
1949	81 159	7 813	9.6	20 471	25.2	12 236	15.1	25 788	31.8	12 567	15.5
1950	83 547	9 060	10.8	21 123	25.3	8 504	10.2	30 889	37.0	31 403	37.6
1951	147 597	23 955	16.2	32 646	22.1	9 716	6.6	27 163	18.4	41 581	28.2
1952	172 445	30 464	17.7	36 890	21.4	13 238	7.7	38 333	22.2	33 968	19.7
1953	94 139	7 139	7.6	20 573	21.9	8 385	8.9	18 145	19.3	24 302	25.8
1954	137 001	9 087	6.6	24 787	18.1	7 569	5.5	24 539	17.9	63 241	46.2
1955	64 926	8 071	13.4	15 670	24.1	5 798	8.9	7 997	12.3	22 149	34.1
1956	60 078	8 104	13.5	13 876	23.1	5 039	8.4	8 310	13.8	18 712	31.1
1957	114 514	11 758	10.3	22 433	19.6	5 725	5.0	30 170	26.3	39 571	34.6
1958	106 283	13 947	13.1	16 260	15.3	7 115	6.7	25 654	24.1	40 405	38.1
1959	85 030	26 215	30.8	14 384	16.9	6 258	7.4	11 177	13.1	24 184	28.4
1960	131 494	13 347	10.2	17 592	13.4	8 885	6.8	24 947	19.0	60 791	46.2
1961	124 146	27 374	22.1	20 483	16.5	18 702	15.1	15 927	12.8	35 740	28.8

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

este grupo no se nota una sustitución visible, pues la cuantía global de las importaciones se duplicó entre el comienzo y el final del período, pasando en 1961 de los 200 millones de dólares.

El grupo de mayor importancia relativa es el de los aparatos de mecánica pesada, cuya participación fluctúa entre el 50 y el 60 por ciento del total de las importaciones del grupo, y cuya composición se puede ver en el cuadro 24. En éste se comprueba el aumento de la participación de las máquinas-herramientas durante el último período, que corresponde a la creación de las industrias mecánicas más importantes, y la disminución concomitante (en términos relativos) de las máquinas motrices.

En las demás importaciones de máquinas pesadas también hay fluctuaciones más o menos acentuadas, siendo la más característica la de las máquinas para la construcción y reparación de carreteras, que presenta una disminución considerable en los años de crisis 1955-56.

De manera general, tanto para los aparatos pesados

como para los medianos y livianos, para los instrumentos científicos como para las máquinas comerciales, hubo un aumento considerable de las importaciones en términos absolutos (con independencia de su comportamiento relativo) entre el comienzo y el final del período que se analiza.

En resumen, a la luz del examen hecho de los principales conceptos de la muestra, puede sacarse la conclusión de que no hubo sustitución efectiva con respecto a los bienes de capital en su conjunto. Aunque en los últimos años haya ocurrido la implantación de una serie de líneas internas de producción de aparatos y maquinarias, en la práctica esto ha sido insuficiente para satisfacer una fracción considerable de la demanda interna existente, con la única excepción del material de transporte. Los motivos de este fenómeno, que coincide con la existencia de una capacidad insuficientemente utilizada en diversas ramas de la industria de bienes de capital, se comentarán en las secciones siguientes.

D. RELACIONES ENTRE LA ESTRUCTURA Y LA EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y DE LAS IMPORTACIONES

En esta sección se muestra en líneas generales la forma como la estructura industrial brasileña se modificó por sectores debido al proceso de sustitución de las importaciones. Para eso se procederá a un análisis comparado de algunas series de producción e importación, por sector y por productos, para dejar más en claro la sustitución efectivamente ocurrida en algunas ramas industriales, ya que para su evaluación se muestra insuficiente el simple análisis de la estructura de las importaciones.

El análisis se hará teniendo en cuenta únicamente las industrias de transformación, que fuera de ser aquellas de las que disponemos de mejores series, son las vinculadas más directamente al proceso de sustitución.

En la primera parte de esta sección se hará una breve evaluación de las modificaciones ocurridas en la estructura de producción de los principales sectores manufactureros y de las transformaciones concomitantes en la estructura de las importaciones de productos industriales, tratando de medir, por medio de los coeficientes de importación dentro de la oferta por sectores, la sustitución ocurrida efectivamente en cada rama.

En la segunda parte se estudiará la evolución comparada de las series de producción industrial y de importación correspondientes y de sus respectivas tasas de crecimiento, tratando de evaluar hasta qué punto fue suficiente el ritmo de las primeras en los últimos años para disminuir, o a lo menos para frenar, el de las últimas. Además, en cada sector se seleccionan algunos productos destacados y se mide la evolución de los coeficientes de importación en su consumo aparente.

Tal análisis, aunque sea sumario, puede dar una idea de los resultados del proceso de sustitución con respecto a los principales sectores de las industrias de transformación en el Brasil.

1. LAS MODIFICACIONES SECTORIALES DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL BRASILEÑA ENTRE 1949 Y 1958

Las modificaciones sectoriales de la estructura industrial se pueden evaluar a la luz del cuadro 25,³¹ cuyos datos

³¹ Este cuadro se confeccionó considerando la producción a base de los datos del censo de 1949 y de los referentes a la produc-

indican haberse efectuado cambios considerables entre 1949 y 1961.

En 1949, sólo dos industrias representaban entre sí más del 50 por ciento del valor de la producción total de las industrias de transformación: la de alimentos y la de tejidos. Las demás industrias tenían, cada una, una participación inferior a 10 por ciento, si bien la metalúrgica y la química ya se distinguían por ser las que seguían inmediatamente a las primeras, aunque a un nivel muy inferior.

Ya en 1958 la participación conjunta de aquellas dos industrias había descendido al 36 por ciento, y en 1961 sólo representaba el 34 por ciento del valor global de la producción. De un modo general, se produjo un aumento considerable en la importancia relativa de las industrias mecánicas, metalúrgicas, de material eléctrico, de material de transporte y química, a las cuales por ese motivo procederemos a designar como industrias dinámicas. El grupo en su conjunto aumentó su participación porcentual de 22 en 1949 a 38 en 1958 y a 41 en 1961.

Lo contrario sucedió con las industrias tradicionales de alimentos, bebidas, artículos de fumar, cueros y pieles, textiles, madera, muebles y editorial, cuya participación total pasó de 70 por ciento en 1949 a 52 en 1958 y a 49 en 1961. Esto no significa evidentemente que esas industrias no hayan aumentado su producción, sino que, como se verá a continuación, lo hicieron a un ritmo mucho menor que las primeras, por lo cual se procederá a designarlas como industrias vegetativas.

ción industrial brasileña en 1958. Para 1961 se utilizan los datos provisionales publicados por la revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, de agosto de 1963.

Para hacer la selección de los datos sobre importación de productos industriales por grupos de industrias de transformación, se estableció una correspondencia entre la nomenclatura brasileña de mercaderías de 1953, del SEEF, y la Clasificación Industrial Brasileña.

Uno de los defectos del cuadro para los fines de la comparación entre 1949, 1958 y 1961 consiste en que los datos se expresan en cruceros corrientes. Las variaciones de los precios relativos pueden dar origen a posibles distorsiones. Sin embargo, no disponiendo de índices de precios por sector de transformación, estuvimos obligados a adoptar esta manera de proceder. Además, los datos correspondientes a la producción de 1961 son sumamente precarios.

Cuadro 25

BRASIL: IMPORTACION, PRODUCCION Y COEFICIENTES DE IMPORTACION EN LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

(Millones de cruzeiros)

Rama de la industria de transformación	1949				1958				1961				Porcentaje de la importación sobre el total (producción total más importación)		
	Importación	Porcentaje	Producción	Porcentaje	Importación	Porcentaje	Producción	Porcentaje	Importación	Porcentaje	Producción	Porcentaje	1949	1958	1961
Metalurgia	2 334	13.5	8 137	7.7	10 237	12.6	76 977	11.0	35 221	16.3	266 030	13.4	22.3	11.7	11.7
Mecánica	3 032	17.5	1 719	1.6	12 480	15.4	17 577	2.5	41 754	19.4	48 468	2.4	63.8	41.5	46.3
Material eléctrico y de comunicaciones	1 218	7.0	1 502	1.4	4 773	5.9	31 163	4.4	17 088	7.9	84 171	4.2	44.8	13.3	16.9
Material de transporte	3 232	18.6	2 477	2.3	20 590	25.3	46 850	6.7	37 189	17.2	163 185	8.1	56.6	30.5	18.6
Química y farmacéutica	3 809	22.0	9 196	8.7	23 424	28.8	93 934	13.4	54 566	25.3	259 459	12.9	29.3	20.0	17.4
Transformación de minerales no metálicos	542	3.1	4 835	4.6	1 826	2.2	33 701	4.8	4 078	1.9	88 751	4.4	10.1	5.1	4.4
Papel y cartulina	226	1.3	2 132	2.0	1 134	1.4	20 427	2.9	4 821	2.2	62 135	3.1	9.6	5.3	7.2
Caucho	22	0.1	1 722	1.6	972	1.2	13 890	2.0	6 796	3.2	39 573	2.0	1.3	6.5	14.7
Madera	37	0.2	3 634	3.4	180	0.2	17 934	2.6	352	0.2	51 106	2.5	1.0	1.0	0.7
Textil	1 319	7.6	20 026	19.0	578	0.7	98 941	14.1	1 702	0.8	269 738	13.4	6.2	0.6	0.6
Vestuario, calzado, etc.	7	—	4 649	4.4	3	—	26 177	3.7	11	—	68 114	3.4	0.2	—	—
Productos alimenticios	1 362	7.8	34 302	32.5	4 002	4.9	159 068	22.6	9 301	4.3	411 669	20.5	3.8	2.5	2.2
Bebidas	82	0.5	3 348	3.2	485	0.6	18 083	2.6	1 366	0.6	51 345	2.6	2.4	2.6	2.6
Tabaco	6	—	1 475	1.4	18	—	9 270	1.3	6	—	—	—	—	—	—
Editorial y gráfica	69	0.4	3 031	2.9	501	0.6	16 363	2.3	1 377	0.6	148 404	7.3	0.4	—	—
Mobiliario	6	—	1 781	1.7	2	—	13 553	1.9	5	—	—	—	2.2	3.0	1.0
Cueros y pieles	50	0.3	1 630	1.5	69	0.1	8 876	1.3	57	—	—	—	0.3	—	—
<i>Total</i>	17 353	100.0	105 596	100.0	81 274	100.0	702 784	100.0	215 690	100.0	2 012 148	100.0	15.6	11.3	9.7

FUENTE: Anúarios de Produção Industrial e do Comércio Exterior, revista *Desenvolvimento e Conjuntura*.

Las industrias de transformación de minerales no metálicos, papel, cartón y caucho también aumentaron su participación, si bien en forma menos acentuada que las industrias dinámicas, pasando de 8 por ciento en 1949 a 10 por ciento en 1958-61. Este grupo será designado en adelante con el nombre de industrias intermedias.³²

Se verá ahora la forma como esa transformación de la estructura de la producción se refleja en el proceso de sustitución de las importaciones que se ha efectuado. Para eso se examinarán las modificaciones de la estructura de las importaciones de productos industriales (reunidos éstos por grupos correspondientes a las diversas industrias de transformación), junto con las variaciones observadas en los coeficiente de importación dentro de la oferta total de los diferentes sectores.

Las importaciones de productos industriales que pueden clasificarse como pertenecientes a las industrias vegetativas eran ya, de modo general, sumamente bajas en 1949, señal de que para la mayoría de ellas el proceso de sustitución ya se encontraba prácticamente terminado en esa época. Por eso carecen de significación los datos de las importaciones de muebles, ropa y artículos de fumar, así como los respectivos coeficientes de importación, que son prácticamente nulos.

Igualmente poco importantes son las importaciones de madera, cueros y pieles, bebidas y productos de la industria editorial y gráfica. El primer grupo mantuvo su participación a lo largo de todo el período, y su coeficiente de importación siguió siendo prácticamente el mismo (1 por ciento). Las importaciones de cueros y pieles disminuyeron, y su coeficiente de importación dentro de la oferta total se hizo insignificante. Las bebidas y los productos editoriales aumentaron su participación relativa en las importaciones y, por ser poco satisfactorio el crecimiento de la producción interna, sus coeficientes de importación se elevaron entre 1949 y 1958, aunque moderadamente. Sin embargo, la industria editorial parece haber conseguido disminuirlos en 1961.

Las dos únicas industrias vegetativas que tienen relieve para el análisis del proceso de sustitución son la de productos alimenticios y la textil. En ambas la tasa de crecimiento de la producción fue superior a la del consumo, ya que al mismo tiempo se produjo una baja de los coeficientes de importación dentro de la oferta total y de su participación relativa en las importaciones. De todos modos, la sustitución fue más profunda en la industria textil. En efecto, sus importaciones descendieron acentuadamente y, en consecuencia, el coeficiente de importaciones dentro de la oferta total de productos textiles se redujo a menos del 1 por ciento en 1958, continuando así en 1961.

Se pasará ahora al análisis de las modificaciones ocu-

³² La denominación de industrias intermedias no sólo se refiere al hecho de que la producción de estos sectores se destina a la utilización intermedia en el proceso productivo en general, ya que eso también sucede con algunos productos de las industrias tradicionales y dinámicas. Es verdad que estas últimas están clasificadas en agregados sectoriales, en que es imposible separar la producción según su utilización (en intermedia y final); y además, en los tres sectores considerados (minerales no metálicos, papel y caucho), la producción se destina en su casi totalidad a la utilización intermedia, lo que justificaría por sí sola su agrupación en la tercera categoría. Sin embargo, lo que en realidad se desea destacar es que su ritmo medio de crecimiento se sitúa entre los de los otros dos grupos de industrias (los de expansión vegetativa y dinámica, respectivamente). Así se resolvió adoptar esta denominación de "intermedias" con las debidas reservas.

rridas en las industrias que denominamos dinámicas. En todas ellas, el coeficiente de importación con respecto a la oferta total era bastante elevado en 1949, así como su participación relativa en las importaciones de productos industriales, lo que correspondía a la etapa del proceso de sustitución de las importaciones en que se encontraba la economía.

En términos generales, la expansión ocurrida en la producción dio lugar a una baja acentuada de los coeficientes de importación; sin embargo, en algunas de ellas, si tenemos en cuenta los datos de 1961, el esfuerzo de sustitución posterior a 1958 no parece haber sido suficiente para mantener los coeficientes alcanzados en ese año.

Las industrias a las cuales correspondieron coeficientes de importación más elevados en 1949 eran la mecánica, la de material de transporte y la de material eléctrico.

La industria mecánica presentó una baja sensible de ese coeficiente en 1958 e incluso disminuyó su participación en las importaciones. Sin embargo, en 1961 ambos indicadores suben considerablemente, y la participación misma en la producción desciende levemente. Es esta, sin duda, la rama industrial donde queda por hacer el mayor esfuerzo de sustitución; su coeficiente de importación es con mucho el mayor de toda la industria de transformación, pues representa casi el 50 por ciento de la oferta total del sector.

La industria de material de transporte es la que presenta resultados más satisfactorios en los años considerados, aunque es verdad que el mayor esfuerzo sólo se realizó a partir de 1957 con el establecimiento de la industria automovilística nacional. De ahí procede, además, el aumento relativo de las importaciones en 1958 (que se debe especialmente a las partes complementarias, como ya se ha visto), a pesar del acentuado descenso del coeficiente de importación. En cambio en 1961, tanto éste como la participación en las importaciones se redujeron violentamente.

La industria de material eléctrico presenta entre 1949 y 1958 una baja de 70 por ciento en el coeficiente de importación, la que fue la baja más aguda sufrida por un sector industrial cualquiera durante el período. Esta sustitución intensa corresponde al establecimiento de industrias de aparatos eléctricos para el hogar y de materiales e instalaciones livianos, a lo cual obedece el aumento de la participación del sector en el valor global de la producción industrial, así como la disminución relativa de las importaciones. Una vez terminada prácticamente la sustitución en los tipos más livianos, la industria en su conjunto perdió gran parte de su dinamismo, lo que se puede confirmar a la luz de los datos correspondientes a 1961. En efecto, en ese año se invierte completamente el comportamiento relativo anterior, tanto en lo referente a la producción e importación como al coeficiente de importación; éste vuelve a subir hasta llegar a cerca del 17 por ciento de la oferta total de material eléctrico.

Las dos industrias dinámicas en que la sustitución ya había alcanzado una etapa más avanzada en 1949 eran la químico-farmacéutica y la metalúrgica. Esta última aumentó considerablemente su participación en la producción, sobre todo en el último período, habiendo sobrepasado en importancia relativa a todas las demás industrias de transformación, excepto la de alimentos. Sin embargo, dada la expansión acelerada del consumo, no se consiguió reducir el coeficiente de las importaciones después de 1958. En cambio, con la químico-farmacéutica

ocurrió lo contrario; a pesar de la contracción sufrida por la participación en la producción en ese período, su expansión en términos absolutos fue suficiente para hacer bajar el coeficiente de importación en 1961 y la cuantía relativa de las importaciones, por más que éstas siguieran representando en ese año más del 25 por ciento del total de los productos industriales importados.

Por último, con respecto a las industrias intermedias los resultados desde el punto de vista de la sustitución efectiva son completamente satisfactorios para la transformación de los minerales no metálicos; bastante menos para la industria del papel y cartón; y completamente insatisfactorios para la industria del caucho.

La primera no sólo disminuyó su ya reducida participación en las importaciones, sino que el correspondiente coeficiente de importación descendió en más de 30 por ciento desde 1949 a 1961. La industria del papel y cartón consiguió entre 1949 y 1958 una expansión de la producción que le permitió reducir el coeficiente de la importación; sin embargo, a pesar de haber seguido aumentando su participación en la producción industrial, no consiguió mantener en 1961 el coeficiente anterior. Esto significa que en los últimos años debe de haber ocurrido una expansión acentuada del consumo, lo cual puede atribuirse al proceso concomitante de sustitución que se produjo en la industria editorial y gráfica.

La industria del caucho tuvo al comienzo del período uno de los coeficientes de importación más bajos, al paso que la participación de sus productos en la gama de importaciones era insignificante. Sin embargo, la expansión de su capacidad productiva fue completamente insuficiente para acompañar al ritmo acelerado de crecimiento del consumo, sobre todo en el último período; esto produjo un aumento acentuado de los coeficientes de importación, que en 1961 llegan a cerca del 15 por ciento del valor total de la oferta del sector.

En resumen, se puede decir que, en términos generales, hubo un esfuerzo apreciable de sustitución de las importaciones en el período que se analiza, realizado por casi todas las industrias de transformación. Para evaluar ese esfuerzo hemos de tener en cuenta que el coeficiente medio de las importaciones (dentro de la oferta total) de productos industriales descendió de cerca de 16 por ciento en 1949 a menos de 10 por ciento en 1961.

Las únicas industrias que no muestran ninguna forma de sustitución efectiva son las del caucho y las bebidas. En todas las demás, comparando los datos del comienzo y del final del período, comprobamos que la producción creció a un ritmo superior al del consumo. La mayor parte de ellas hasta consiguió ritmos capaces de disminuir las importaciones correspondientes en términos relativos, lo que no significa que haya ocurrido una disminución en términos absolutos, ya que ésta, como veremos a continuación, sólo se produjo en algunas ramas, y también rara vez para la totalidad del período.

El esfuerzo de sustitución de las importaciones realizado en las industrias de transformación ocasionó cambios acentuados en la estructura productiva y en la correspondiente estructura de las importaciones. En primer lugar, debemos destacar la pérdida apreciable de importancia relativa de los productos alimenticios y textiles, tanto en la producción como en la importación. De este modo, a partir de 1958 se puede considerar terminado el proceso de sustitución en las industrias tradicionales en su conjunto.

Desde el punto de vista de la estructura de las importaciones, los únicos sectores que aumentaron su participación en la muestra fueron los de metalurgia, mecánica e industria químico-farmacéutica, que representan en 1961 más del 50 por ciento de la cuantía global de los productos industriales importados.

Las industrias que manifestaron un comportamiento más dinámico en el período fueron, como es natural, las de base, cuyos coeficientes de importación dentro de la oferta global eran muy elevados, lo que permitía un esfuerzo efectivo de sustitución. Sin embargo, algunas de ellas parecen haber perdido algo de su dinamismo entre 1958 y 1961.³³ En los dos casos más visibles, los de la industria mecánica y la de material eléctrico, esa pérdida de aceleración es perfectamente explicable por dos causas básicas: la transición desde las categorías más livianas hacia las de mayor densidad de capital, y la disminución de la reserva interna de mercado para la sustitución.

Al examinar la magnitud de los coeficientes de importación dentro de la oferta por sectores, las industrias que siguen presentando datos relativamente elevados en 1961 son la mecánica, la metalúrgica, la química, la del caucho y la de material de transporte. Sin embargo, estas son las únicas ramas industriales en que podría llegar a efectuarse una sustitución efectiva de cierto volumen en los próximos años; asimismo, sólo en las tres primeras tendría importancia en términos absolutos. Como, por otra parte, esos tres sectores exigirían una elevada intensidad de capital para la ampliación de su capacidad productiva, se comprende que la continuación de la industrialización por la única vía de la sustitución de las importaciones, aun de ser posible, conduciría a una expansión de la economía con un descenso de la relación producto/capital o sea, a corto plazo, por lo menos, con rendimientos decrecientes en términos macroeconómicos.³⁴

La viabilidad e implicaciones de un tal camino se discutirán en la sección final de este estudio.

2. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN INTERNA Y DE LAS IMPORTACIONES CORRESPONDIENTES, DE LAS PRINCIPALES INDUSTRIAS DE TRANSFORMACIÓN³⁵

La producción total de las industrias de transformación aumentó en cerca de 82 por ciento durante el período

³³ Al tomar en cuenta los datos de 1961 hemos de reconocer que son sumamente precarios; sin embargo, pueden aceptarse para los fines de la comparación en términos relativos si se admite que los errores de muestreo se hallan distribuidos homogéneamente.

³⁴ Evidentemente, si la expansión de la producción industrial ocurre en aquellos sectores en que ya existe una capacidad instalada utilizada insuficientemente, el aprovechamiento de ésta provocará, al contrario, un aumento de los rendimientos en términos macroeconómicos, del factor "escaso" — el capital.

³⁵ Para el análisis que se hace en este capítulo utilizamos, por el lado de las importaciones, los datos de la muestra de la CEPAL en dólares constantes de 1955, reagrupados conforme a la Clasificación Industrial Brasileña. Por el lado de la producción utilizamos los índices de producción industrial de la Fundación Getulio Vargas, publicados en *Conjuntura Económica* de febrero de 1963.

En el análisis no se consideran los sectores industriales de la madera, muebles, calzado y vestuario, no sólo porque respecto a algunos de ellos son bastante precarios los datos sobre producción, sino especialmente porque los datos sobre importación son sin significación porque se refieren a sectores en que la sustitución se efectuó hace ya mucho tiempo. En el análisis comparativo de los índices de producción e importación, en términos generales sólo se insiste en años posteriores a 1955, porque sólo a partir de

Cuadro 26-A

BRASIL: INDICES DE PRODUCCION Y DE IMPORTACION DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION, 1948-61

(1955 = 100)

Año	Industrias de transformación, total		Industrias vegetativas (tradicionales)											
			Cueros y pieles y productos similares		Textil		Productos alimenticios		Bebidas		Tabaco		Editorial y gráfica	
	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción
1948	99.9	54.5	92.1	89.9	306.5	66.1	147.1	60.7	721.6	63.8	474.5	44.4	41.6	49.6
1949	98.2	60.3	126.5	91.9	320.8	71.0	72.0	68.4	254.8	71.4	322.1	51.6	44.8	48.7
1950	109.8	67.8	174.8	93.9	315.4	75.0	53.8	76.9	311.4	84.8	457.0	58.7	38.4	58.3
1951	181.9	71.9	247.8	100.0	509.3	72.6	86.7	79.5	652.4	101.1	630.3	69.0	60.0	71.3
1952	174.3	76.0	189.8	94.9	242.2	76.6	114.7	80.3	375.0	91.4	534.9	76.2	60.8	85.2
1953	103.5	82.6	82.5	101.0	161.9	80.6	62.7	85.5	208.2	95.2	308.7	79.4	76.1	87.0
1954	148.2	90.1	136.6	102.0	277.9	95.2	112.8	83.8	228.4	94.3	217.4	91.3	94.9	95.7
1955	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1956	94.7	106.6	103.6	111.1	125.1	100.0	84.4	88.9	151.9	87.6	308.7	105.6	104.7	104.3
1957	117.0	112.4	80.9	115.2	129.5	87.9	70.4	107.7	154.4	94.3	60.8	111.9	93.3	132.2
1958	111.5	131.4	63.5	126.3	61.2	117.7	46.7	118.8	143.6	102.9	143.5	120.6	60.9	121.7
1959	123.3	142.1	48.0	125.3	31.2	122.6	36.2	130.8	148.9	107.6	156.5	127.0	75.0	125.2
1960	119.7	163.6	52.7	139.4	18.2	133.9	50.7	138.5	177.1	104.8	78.3	131.0	80.0	136.5
1961	113.9	181.8	62.4	149.5	27.3	142.2	59.8	145.3	140.3	121.9	17.4	150.8	76.8	144.3

FUENTES: Indices de producción de la Fundación Getulio Vargas e índices de importación según los datos que aparecen en la muestra de la CEPAL.

Cuadro 26-B

BRASIL: INDICES DE PRODUCCION Y DE IMPORTACION DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION, 1948-61

(1955 = 100)

Año	Industrias dinámicas										Industrias intermedias							
	Metalúrgica		Química y farmacéutica		Mecánica		Material eléctrico y de comunicaciones		Material de transporte (construcción y montaje)		Transformación de minerales no metálicos		Papel y cartulina		Caucho			
	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción		
1948	72.4	45.9	63.7	21.4	97.5			122.3		222.3			155.2	47.3	41.2	56.1	11.6	49.6
1949	91.8	55.0	76.8	23.3	124.2			115.8		143.8			152.8	51.2	54.0	64.9	7.2	56.4
1950	94.5	69.7	92.7	26.3	149.8			118.0		158.6			157.0	55.8	73.2	74.6	6.7	65.8
1951	139.9	77.1	131.8	35.1	219.3			233.6		388.1			258.7	58.1	84.7	78.9	83.2	71.8
1952	133.5	80.7	124.8	32.1	239.9			201.2		330.1			292.8	64.3	87.1	78.9	116.0	76.9
1953	96.2	91.7	110.4	38.2	130.3			107.4		105.4			246.6	77.5	76.6	87.7	3.8	85.5
1954	182.0	99.1	151.1	42.7	163.3			134.0		130.4			136.0	93.0	118.2	94.7	86.1	97.4
1955	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1956	88.1	115.6	103.0	133.6	85.1	115.0	93.4	159.0	107.6	112.0	62.5	110.0	109.1	114.9	37.3	94.0		
1957	118.3	107.3	87.8	136.3	139.5	110.0	101.4	156.0	207.3	249.0	66.1	109.3	134.2	108.8	72.3	98.3		
1958	86.0	127.5	91.9	159.2	122.5	119.0	100.4	261.0	254.5	366.0	54.1	111.6	109.2	125.4	92.6	111.1		
1959	126.3	143.1	86.7	163.7	122.1	—	95.2	313.0	325.7	530.0	59.2	123.3	108.6	132.5	161.0	131.6		
1960	128.1	150.5	108.9	186.6	142.3	—	92.8	385.0	175.2	721.0	54.1	131.8	106.9	143.0	197.8	148.7		
1961	132.1	167.0	96.3	205.3	150.0	—	139.5	477.0	95.9	800.0	96.8	141.1	93.9	155.3	205.0	146.2		

FUENTES: Indices de producción de la Fundación Getulio Vargas e índices de importación según los datos que aparecen en la muestra de la CEPAL.

Cuadro 27

BRASIL: CONSUMO APARENTE DE ACERO LAMINADO, 1950-61

(Toneladas)

Año		Barras y perfiles estructu- rales	Alambres	Carriles y acce- sorios	Planchas gruesas	Chapas	Hojalata	Tubos con costura	Tubos sin costura	Tubos no especi- ficados	Totales parciales	Consumo total	Coefficien- te impor- tación (por- ciento)
1950	Producción	279 635	35 903	60 026	42 050	117 689	37 186				572 489		
	Importación	24 909	112 324	5 611		27 346	48 369			45 747	264 306		
	Total	304 544	148 227	65 637	42 050	145 035	85 555			45 747	836 795		
	-Exportación					4 201					4 201		
		304 544	148 227	65 637	42 050	140 834	85 555			45 747		832 594	31.7
1951	Producción	345 594	44 901	42 243	50 880	154 652	43 545				681 815		
	Importación	48 474	144 506	5 972		34 782	93 924			46 996	374 654		
	Total	394 068	189 407	48 215	50 880	189 434	137 469			46 996	1 056 469		
	-Exportación	18				542					560		
		394 050	189 407	48 215	50 880	188 892	137 469			46 996		1 055 909	35.5
1952	Producción	315 651	40 533	77 890	57 390	169 477	42 162				703 103		
	Importación	46 873	112 885	9 309		79 747	73 107			50 493	372 414		
	Total	362 524	153 418	87 199	57 390	249 224	115 269			50 493	1 075 517		
	-Exportación					2 724					2 724		
		362 524	153 418	87 199	57 390	246 500	115 269			50 493		1 072 793	34.7
1953	Producción	401 696	48 958	53 945	63 575	185 872	40 414				794 460		
	Importación	23 259	51 637	7 650		36 686	64 148		65	25 510	208 955		
	Total	424 955	100 595	61 595	63 575	222 558	104 562		65	25 510	1 003 415		
	-Exportación								65	25 510			
		424 955	100 595	61 595	63 575	222 558	104 562		65	25 510		1 003 415	20.8
1954	Producción	419 794	48 004	52 360	62 666	209 987	41 226				834 037		
	Importación	192 725	164 510	8 596	11 528	104 029	114 094		60	56 754	652 296		
	Total	612 519	212 514	60 956	74 194	314 016	155 320		60	56 754	1 486 333		
	-Exportación								60	56 754			
		612 519	212 514	60 956	74 194	314 016	155 320		60	56 754		1 486 333	43.9
1955	Producción	376 761	61 587	80 598	79 707	295 800	37 830				932 283		
	Importación	83 733	90 396	23 523	2 405	47 970	72 018		80	19 239	332 364		
	Total	460 494	151 983	104 121	82 112	343 770	109 848		80	19 239	1 271 647		

	-Exportación	11 851 448 643	151 983	104 121	82 112	343 770	109 848		80	19 239	11 851	1 259 796	26.4
1956	Producción	439 567	67 723	122 532	64 328	302 612	76 899				1 073 661		
	Importación	21 538	82 368	5 764	102	31 880	94 637		94	10 970	247 353		
	Total	461 105	150 091	128 296	64 430	334 492	171 536		94	10 970	1 321 014		
	-Exportación	2 724									2 724		
		458 381	150 091	128 296	64 430	334 492	171 536		94	10 970		1 318 290	18.8
1957	Producción	507 000	70 000	90 243	87 567	311 433	63 946				1 130 189		
	Importación	25 858	94 112	82 326	328	46 604	109 237	1 795	6 182	21 038	387 480		
	Total	532 858	164 112	172 569	87 895	358 037	173 183	1 795	6 182	21 038	1 517 669		
	-Exportación	3 110									3 110		
		529 748	164 112	172 569	87 895	358 037	173 183	1 795	6 182	21 038		1 514 559	25.6
1958	Producción	631 000	75 000	57 248	102 072	358 928	79 385				1 303 633		
	Importación	25 547	29 381	75 029	196	39 583	33 051	45	2 890	7 123	212 845		
	Total	656 547	104 381	132 277	102 268	398 511	112 436	45	2 890	7 123	1 516 478		
	-Exportación												
		656 547	104 381	132 277	102 268	398 511	112 436	45	2 890	7 123		1 516 478	14.0
1959	Producción	735 000	89 000	53 114	104 483	420 474	89 938				1 492 009		
	Importación	52 465	39 372	240 998	25 015	80 494	58 108	697	1 048	6 573	504 770		
	Total	787 465	128 372	294 112	129 498	500 968	148 046	697	1 048	6 573	1 996 779		
	-Exportación												
		787 465	128 372	294 112	129 498	500 968	148 046	697	1 048	6 573		1 996 779	25.3
1960	Producción	869 700	115 788	13 864	102 997	503 202	94 078	826	6 910		1 707 365		
	Importación	36 655	64 299	141 660	7 925	85 009	85 274	127	662	12 871	434 482		
	Total	906 355	180 087	155 524	110 922	588 211	179 352	953	7 572	12 871	2 141 847		
	-Exportación	16 827				1 349							
		889 528	180 087	155 524	110 922	586 862	179 352	953	7 572	12 871		2 123 671	20.5
1961	Producción	939 711	139 163	31 677	124 059	551 896	132 727	2 469	6 891		1 928 593		
	Importación	59 916	62 019	42 819	11 143	100 759	40 262	8	488	13 304	330 718		
	Total	999 627	201 182	74 496	135 202	652 655	172 989	2 477	7 379	13 304	2 259 311		
	-Exportación	7 745									8 020		
		991 882	201 182	74 496	135 202	652 655	172 989	2 477	7 104	13 304		2 251 291	14.7

FUENTES: CEPAL, BNDE y SEEF.

NOTA: A fin de uniformar las cifras de importación de los países de América Latina, se sumó al renglón alambres las manufacturas de alambre (7.74.11, 7.74.22, 7.74.29) y a la hojalata la partida correspondiente a los trabajos en hojalata (7439).

1955-61, en tanto que en los seis años anteriores su aumento fue sólo de 66 por ciento.

Las importaciones de productos industriales correspondientes aumentaron relativamente poco, si excluimos los años excepcionales de 1951/52. Entre 1948 y 1961, su cuántum presenta un crecimiento global de 14 por ciento para el período, al paso que el cuántum general de las importaciones aumentó en más de 40 por ciento. Por consiguiente, salta a la vista que el esfuerzo de sustitución estuvo profundamente vinculado a la expansión de la industria manufacturera, y se hizo más acentuado en el último período.

Los sectores en que el proceso de sustitución es más antiguo y se encuentra ya en una etapa muy avanzada son, como ya se vio, los de las *industrias tradicionales o vegetativas*. En casi todas ellas, las importaciones correspondientes son diminutas en términos absolutos; la única excepción la constituyen los productos alimenticios que representan más de la mitad de las importaciones del grupo en su conjunto y suman, por término medio, más de 30 millones de dólares anuales durante el período de 1955-1961.

Analizando los índices del cuántum puede comprobarse que el crecimiento de las industrias vegetativas es, naturalmente, inferior al de la producción industrial en su conjunto. (Véase el cuadro 26-A.) Asimismo, la mayor parte de ellas presenta en los últimos años un ritmo satisfactorio de expansión, que hasta permitió continuar la sustitución efectiva de las importaciones.

El volumen de producción de la industria de productos alimenticios aumentó en 45 por ciento entre 1961 y el año base (1955); las importaciones oscilan en los últimos años del período alrededor de la mitad del volumen de ese año. Se produjo una situación idéntica en la industria de cueros y pieles.

En las industrias textil y tabacalera, con un ritmo de crecimiento del mismo orden de magnitud, se consiguió en los últimos años una vigorosa contracción de las importaciones, reduciéndose éstas a niveles bajísimos. Sin embargo, ello no representa un esfuerzo particular de la industria nacional, ya que la industria textil se encuentra con un gran margen de capacidad ociosa, y en el sector del tabaco el Brasil siempre fue gran productor, e incluso exportador.

En la industria de bebidas, el esfuerzo de sustitución mayor ya fue realizado también hace mucho tiempo; sin embargo, esta industria, al revés de las demás de carácter tradicional, es la única en que la producción aparece prácticamente estancada a lo largo de todo el período, a excepción del año último. Al mismo tiempo, han vuelto a subir las importaciones, que en 1955 habían sido contenidas a un nivel muy bajo.

En cambio, la industria editorial y gráfica presenta un ritmo de expansión satisfactorio, idéntico al de los demás sectores de industrias vegetativas, y ha conseguido obtener una reducción de las importaciones en más de 20 por ciento en relación con el año base. Sin embargo, si partimos del nivel de importaciones de 1948, esta es la única rama de ese grupo de industrias que en 1961 presenta un cuántum importado superior al de ese año. Esto se debe probablemente, no sólo a una expansión acentuada del consumo, correlacionada con un aumento de la instruc-

ese año hay datos de producción sobre las ramas industriales más dinámicas, lo que hace posible la comparación entre los diversos sectores.

ción superior, sino también a una política de contención menos violenta de las importaciones. Asimismo, las dificultades para la importación de libros y revistas del extranjero, sobre todo desde el punto de vista de la elevación del precio de las divisas, han sido suficientes para estimular en estos últimos años la formación de varias editoriales dedicadas a traducir y publicar libros técnicos extranjeros.

En resumen, puede decirse que el proceso de sustitución en las industrias tradicionales ha proseguido a un ritmo bastante intenso en estos últimos años, sobre todo teniendo en cuenta la etapa avanzada en que ya se encontraba.

En realidad, el ritmo de crecimiento de casi todas ellas supera al ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, que sería, por término medio, lo que podría esperarse para las industrias "vegetativas".³⁶

La explicación de este hecho puede encontrarse, en gran parte, en la política cambiaria violentamente restrictiva adoptada con respecto a las importaciones de productos "no esenciales", que dio un impulso considerable a la continuación de la sustitución de las importaciones en estos sectores. En cambio, en los años 1960 y 1961, en que la política cambiaria se hizo menos fuertemente selectiva, comprobamos un aumento de las importaciones en prácticamente todos los grupos considerados, por más que el cuántum general de las importaciones se mantuviera estacionario.

Analizando el comportamiento de las *industrias dinámicas*, resulta que en las industrias metalúrgicas y químico-farmacéutica el proceso de sustitución de las importaciones es más antiguo y, por consiguiente, las tasas de crecimiento de la producción son menores en los últimos años. En cambio, la industria de material eléctrico, la mecánica y la de material de transporte son de creación más reciente, y los índices de producción disponibles, que datan de 1955, demuestran un ritmo de expansión acelerado, sobre todo con respecto a la última. (Véase el cuadro 26-B.)

La *industria metalúrgica*, a pesar de que entre 1955 y 1961 presenta un crecimiento relativamente satisfactorio de la producción, fue incapaz de atender la demanda creciente de materiales metálicos, debido a la expansión acelerada de los otros sectores industriales, lo que dio lugar a un aumento considerable de las importaciones de esos productos en los dos últimos años.

Esta situación ha de quedar atenuada en parte cuando empiecen a funcionar las nuevas etapas de expansión de la siderurgia nacional. Sin embargo, el esfuerzo de sustitución en este sector tiene que hacerse más profundo y debe continuar durante varios años más, tanto en la rama de la metalurgia de los metales ferrosos como en la de los no ferrosos. En realidad, del ritmo de sustitución en este sector dependen en gran parte las posibilidades de llevar adelante el proceso en varios otros sectores, sobre todo en el de las industrias mecánicas, sin que de ello resulte un considerable aumento líquido de las importaciones.

Para evaluar la sustitución efectiva que ha ocurrido en la siderurgia nacional, véase la evolución de los coeficientes de importación dentro del consumo aparente, que se presentan en términos físicos en el cuadro 27.

Los datos sobre la metalurgia de metales no ferrosos

³⁶ Admitiendo que su elasticidad-ingreso media no sea superior a la unidad.

Cuadro 28

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE SOSA CAUSTICA Y FERTILIZANTES, 1956-60

Año	Total	Producción	Importación	Coefficiente de importación
<i>Soda cáustica (miles de toneladas)</i>				
1956	175	47	128	73.1
1957	148	57	91	61.5
1958	148	60	88	59.5
1959	166	64	102	61.4
1960	170	69	101	59.4
<i>Fertilizantes (toneladas)</i>				
1956	645 016	188 970	456 046	70.7
1957	716 596	230 177	486 419	67.9
1958	893 773	303 372	590 401	66.1
1959	894 230	509 295	384 935	43.0
1960	1 067 264	614 632	452 632	42.4

son más precarios y sólo fue posible obtenerlos con respecto al quinquenio de 1955-60. Aun así, son suficientes para demostrar la gran dependencia del exterior en que se encuentra la satisfacción de la demanda de estos productos. La expansión de la producción interna fue insuficiente para hacer bajar la cuantía de las importaciones, incluso en el caso del aluminio, que es el sector más desarrollado de la metalurgia de los no ferrosos; y fue especialmente insatisfactoria en los sectores del cobre y el estaño, a pesar de que en este último fue donde se alcanzó el coeficiente más bajo de importaciones en el consumo aparente de metales no ferrosos.

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE METALES NO FERROSOS, 1955-60

(Toneladas)

	Total	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)
1955	82 687	7 271	75 416	91.2
1956	92 545	13 796	78 749	85.1
1957	115 178	19 384	95 794	83.2
1958	104 958	16 037	88 921	84.7
1959	100 635	24 473	76 162	75.7
1960	120 061	26 395	93 666	78.0

FUENTE: BNDE (Departamento Económico).

La industria química y farmacéutica en su conjunto presenta un comportamiento más dinámico que la metalúrgica. Su crecimiento fue del orden de 205 por ciento en los seis años del período 1955-61, lo que es bastante superior al que presentan las industrias de transformación en su conjunto.

Sin embargo, en la práctica ese mayor dinamismo se debe casi exclusivamente a que en el grupo se incluyó la industria de derivados del petróleo. Realmente, si comparamos los datos de 1954 con los de 1955 comprobamos que la producción, que venía aumentando moderadamente, da un salto de más de 100 por ciento al paso que las importaciones se reducen en 50 por ciento. Esto coincide con la entrada en funcionamiento en gran escala de Petrobrás.

Las series de la producción existente no permiten evaluar separadamente el crecimiento de los tres grandes agregados pertinentes —la industria petrolera, la industria farmacéutica y el resto de la industria química—,³⁷ motivo por el cual sólo se analizará el comportamiento de algunos productos más expresivos de los sectores primero y tercero.

Sin embargo, por el examen de los datos disponibles sobre la totalidad del grupo comprobamos que la expansión global de la industria fue adecuada para contener las importaciones durante el período considerado.

Los cuadros 28, 29 y 30 muestran algunos datos sobre la producción e importación de soda cáustica, de fertilizantes químicos y de la industria petrolera. Como se ve respecto a los dos primeros productos, los coeficientes de importación dentro de la oferta total siguen siendo muy elevados a pesar de que se vienen realizando esfuerzos

³⁷ Los datos sobre la producción de estas últimas de 1959-60 pueden verse en *La industria química en América Latina* (E/CN.12/628/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.G.7.

FUENTES: BNDE, CD, CNA y SEEF.

considerables para elevar la producción interna tanto de soda cáustica y de otros productos químicos de base como de fertilizantes, sobre todo los nitrogenados. En lo que se refiere a estos últimos, aunque Petrobrás haya entrado recientemente en ese campo de la petroquímica, su coeficiente de importación dentro del consumo aparente de fertilizantes sigue siendo superior a 50 por ciento.

En la industria petrolera propiamente dicha, la capacidad de refinación de petróleo ha aumentado rápidamente y ha hecho bajar en forma considerable el coeficiente de importación dentro del consumo aparente de combustibles líquidos elaborados, a pesar de haber sido más violenta la sustitución en la gasolina para automóviles y de que las importaciones de *fuel oil* seguían representando en 1960 cerca del 50 por ciento del total de la oferta.

Sin embargo, en lo relativo a la producción de petróleo bruto, a pesar de los enormes esfuerzos desplegados los resultados sólo fueron suficientes para impedir el aumento de las importaciones en los tres últimos años del período que se analiza. El coeficiente de importación dentro del consumo aparente, pese a haber disminuido en forma concomitante, se mantiene de todos modos a un nivel muy elevado (más de 60 por ciento).

La industria mecánica es aquella con respecto a la cual están menos elaborados los datos existentes; tampoco se dispone de índices satisfactorios de producción.

Tanto la Fundación Getulio Vargas como el BNDE calcularon índices de producción únicamente para el período 1955-58. Aunque los datos brutos utilizados deben de haber sido los mismos (encuestas industriales publicadas en *Produção Industrial Brasileira*), las series son enteramente diferentes en orden de magnitud, tanto para éste como para los demás grupos. Los índices del BNDE, que sólo abarcan el período 1955-58, son en general mucho más elevados.

En el caso de la industria mecánica, mientras la fundación Getulio Vargas presenta un crecimiento de sólo 19 por ciento en los tres años, el BNDE indica que la industria creció en 84 por ciento durante el período, o sea, más de 50 por ciento entre 1955 y 1956.

Como quiera que haya sido el crecimiento de la industria mecánica brasileña, su esfuerzo de sustitución, que produjo resultados satisfactorios entre 1949 y 1958, como

Cuadro 29

BRASIL: PRODUCCION, IMPORTACION Y EXPORTACION DE PETROLEO BRUTO,
1950-60

(Toneladas)

Año	Consumo aparente	Producción	Importación	Exportación	Coefficiente de importación (porcentaje)
1950	55 082	44 078	11 004		19.98
1951	109 667	90 063	19 604		17.88
1952	115 567	97 817	17 750		15.36
1953	149 783	119 400	30 383		20.28
1954	271 789	129 390	142 399		52.39
1955	3 776 671	263 615	3 513 056		93.02
1956	5 418 282	529 173	4 889 109		90.23
1957	6 163 772	1 317 655	4 846 117		78.62
1958	5 831 768	2 467 146	5 652 473	2 287 851	96.93
1959	7 350 374	3 075 648	5 742 162	1 467 436	78.12
1960	8 957 816	3 861 255	5 683 919	587 358	63.45

FUENTE: PETROBRAS y SEEF.

se vio en el capítulo anterior, fue manifiestamente insatisfactorio en los últimos años ya que las importaciones correspondientes aumentaron en 50 por ciento durante el período 1955-61.

Esto se debe, no tanto a la inexistencia de capacidad productiva en la industria (ya que en el sector de bienes de capital parece haber capacidad ociosa en varias ramas), como al hecho de que gran parte de las inversiones recientes se han realizado de preferencia con bienes de capital importados. Los motivos de esta preferencia son de naturaleza diversa. A nuestro modo de ver, los más pertinentes, por orden creciente de importancia, son los siguientes: 1) el carácter especial de ciertos bienes de capital que en realidad no se producen en el país; 2) la política de cambio favorable seguida hasta hace poco; 3) la falta de financiamiento interno de los bienes de capital nacionales, que los coloca en posición competitiva débil, incluso si cuentan con una elevada protección arancelaria; 4) el hecho de que varias de las inversiones relativamente recientes se realizaron en gran parte con

capitales extranjeros privados, vinculados a firmas abastecedoras de los respectivos países.

Por otra parte, el mayor problema del sector parece ser, desde el punto de vista estructural, una cierta falta de complementación tanto tecnológica como económica. De esto se sigue que, junto con existir capacidad en ciertas ramas determinadas de la industria, haya grandes dificultades para atender, dentro de plazos razonables, pedidos considerables de bienes de capital de los demás sectores industriales.³⁸ Si relacionamos con esto el hecho de que la política económica seguida con respecto a la industria haya sido un tanto desordenada y deficiente, se comprende que los problemas de expansión de este sector hayan sido bastante complejos.³⁹

³⁸ Un ejemplo de estas dificultades lo ofreció el establecimiento de la refinería Duque de Caxias, en que el suministro de máquinas y elementos para la instalación sólo pudo ser atendido en parte por firmas nacionales, que, aun así, tuvieron que unirse en un verdadero "consorcio".

³⁹ Para tener una idea más precisa de los problemas a que hace

Cuadro 30

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS, 1948-60

(Miles de litros)

Año	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (porcentaje)
1948	1 789 190	66	1 789 124	100.0
1949	4 129 467	74	4 129 393	100.0
1950	4 757 984	72	4 757 912	100.0
1951	5 734 132	135	5 742 997	100.0
1952	6 881 479	187	6 881 292	100.0
1953	7 300 678	277	7 300 401	100.0
1954	8 899 487	360 359	8 539 128	96.0
1955	9 265 613	3 786 346	5 479 267	59.1
1956	10 527 498	5 867 576	4 659 922	44.3
1957	10 325 644	6 561 588	3 764 056	36.5
1958	11 454 454	7 105 192	4 349 262	38.0
1959	11 455 032	7 837 880	3 617 152	31.6
1960	13 571 256	9 357 431	4 213 825	31.0

FUENTE: PETROBRAS y SEEF.

En el capítulo final de este estudio se examinarán en sus líneas generales las posibilidades de continuar el proceso de sustitución en el Brasil por la vía del crecimiento de la producción interna de bienes de capital.

La *industria de material eléctrico y de comunicaciones* creció con un ritmo bastante acelerado en el período 1955-61.

Este aumento de la producción consiguió atender la expansión del consumo sin un aumento de las importaciones en el quinquenio 1955-60. Sin embargo, en ese último año las importaciones subieron en más de 40 por ciento. Tal aumento obedeció a dos componentes distintos. El primero fue el aumento de las importaciones de equipo pesado (generadores, motores y transformadores), que constituye la categoría donde hasta ahora ha habido menos sustitución por la producción interna. El segundo fue el aumento de las importaciones de material eléctrico para el montaje de vehículos.

La instalación de la industria automovilística se realizó, como ya vimos, con una intensa nacionalización de las partes complementarias mecánicas; sin embargo, queda por sustituir una gran fracción del material eléctrico "noble". Así, pues, dada la rápida expansión de la producción de vehículos que ocurrió a partir de 1959, las importaciones de accesorios eléctricos aumentaron mucho.

A estos dos componentes distintos se debió prácticamente el incremento de 30 millones de dólares en un total de importaciones de material eléctrico por valor de 85.5 millones de dólares en 1961.

En resumen, se puede decir que el sector de producción de material eléctrico cuenta con algunas categorías en proceso de sustitución bastante adelantado, tales como la de aparatos eléctricos (sobre todo para el hogar) y maquinaria liviana y mediana.

La categoría de maquinaria pesada se encuentra todavía en sus comienzos, siendo de señalar que hasta 1956 prácticamente no había producción de material eléctrico pesado en el Brasil.⁴⁰ En cambio, los accesorios eléctricos para el montaje de vehículos se encuentran en un franco proceso de sustitución; sólo faltan algunos materiales más delicados de ésta y de otras ramas, que exigen el funcionamiento de una industria electrónica de gran precisión, que aún no existe en el Brasil.

Por último, en el grupo de las industrias dinámicas la de *construcción y montaje de material de transporte* fue la que presentó un mayor ritmo de crecimiento en el período de 1955-61, con un total de 700 por ciento en tres años. Esto se debe sobre todo al establecimiento de la industria automovilística, que pasó por una fase de integración vertical bastante rápida. De esta manera, el aumento considerable de las importaciones ocurrido en los años 1952-59, debido a la importación de partes complementarias para el montaje de vehículos se redujo radicalmente a partir de 1959 gracias a la expansión acelerada de la industria de piezas para automóviles.

En el sector de la producción de vehículos se ha llegado prácticamente al abastecimiento propio, puesto que el coeficiente de importación está reducido al 1 por ciento.

frente a la industria mecánica y de sus posibilidades de expansión, véanse *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.2 y *Las máquinas-herramientas en el Brasil* (E/CN.12/633), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.4.

⁴⁰ Con respecto a la capacidad de producción actual y a sus posibilidades de expansión, véase *Los equipos básicos en el Brasil* (E/CN.12/619/Rev.1), *op. cit.*

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE VEHICULOS AUTOMOTORES, 1949-61

(Número de unidades)

	Total	Producción	Importación	Coefficiente de importación (porcentaje)
1949	30 640		30 640	100.0
1950	33 066		33 066	100.0
1951	81 447		81 447	100.0
1952	65 734		65 734	100.0
1953	18 511		18 511	100.0
1954	28 164		28 164	100.0
1955	7 400		7 400	100.0
1956	9 371		9 371	100.0
1957	52 554	30 700	21 854	41.6
1958	94 853	61 129	33 724	35.6
1959	135 434	96 243	39 191	28.9
1960	141 771	133 078	8 693	6.1
1961	147 393	145 674	1 719	1.1

FUENTE: *Anuario Estadístico y Anuario do Comercio Exterior.*

En cuanto a los demás sectores de material de transporte, la situación no fue tan favorable, como ya vimos por los datos de importación del capítulo anterior. En lo relativo al material ferroviario hay serios problemas por resolver, sobre todo en la complementación. En el sector de la construcción naval ha habido últimamente progresos considerables con la instalación de nuevos y modernos astilleros; sin embargo, los problemas existentes son de naturaleza semejante a los que se observan en la industria de bienes de capital.

El comportamiento de las *industrias intermedias* se puede examinar partiendo de los datos que figuran en el cuadro 26-B. Su ritmo de crecimiento se sitúa entre el de las industrias vegetativas y el de las dinámicas. Después de 1955, dado el elevado ritmo de expansión de estas últimas que elevó considerablemente el promedio, las industrias intermedias crecieron a un ritmo inferior al de las industrias de transformación en su conjunto.

La *industria de transformación de minerales no metálicos*, a pesar de que presenta un crecimiento inferior al de las otras dos, es la única que muestra una sustitución acentuada a lo largo del período. En efecto, en un período de cinco años, mientras que su producción sólo creció en 32 por ciento, las importaciones se redujeron casi en 50 por ciento. Esto se debe a que el proceso de sustitución ya se halla muy avanzado en este sector, habiendo quedado terminado incluso en la rama de producción de cemento, del que existe abastecimiento propio total desde 1957. (Véase el cuadro 31.)

En el año último hubo un aumento apreciable del quantum importado del grupo, que se debe por completo a las voluminosas importaciones de material refractario para la construcción de hornos. Como el nivel de las importaciones ya era muy bajo (en 1960 sólo llegaba a 7 millones de dólares), la importación de 5 millones de dólares en esos materiales fue suficiente para hacer subir violentamente el índice. En la práctica, sin embargo, este es uno de los sectores industriales en que el proceso de sustitución se encuentra más avanzado; como observamos en el capítulo anterior, su coeficiente de importación dentro de la oferta total del sector es uno de los dos más bajos de las industrias de transformación.

La *industria del papel y cartón* en su conjunto consiguió atender el crecimiento del consumo sin aumento del

Cuadro 31

BRASIL: PRODUCCION, IMPORTACION Y EXPORTACION DE CEMENTO PORTLAND COMUN, 1949-60

(Miles de toneladas)

Año	Consumo aparente	Producción	Importación	Exportación	Coefficiente de importación (por ciento)
1949	1 709	1 281	428	—	25.0
1950	1 780	1 386	394	—	22.1
1951	2 079	1 441	638	—	30.7
1952	2 426	1 614	812	—	33.5
1953	3 023	2 041	982	—	32.5
1954	2 750	2 418	332	—	12.1
1955	2 976	2 734	242	—	8.1
1956	3 308	3 278	31	1	1.0
1957	3 382	3 376	9	3	0.1
1958	3 767	3 769	—	2	—
1959	3 824	3 798	29	3	0.1
1960	4 418	4 418	0	0	—
		4 678			

FUENTE: Sindicato del cemento y SEEF.

nivel de las importaciones, a excepción del año 1957 en que se redujo la producción.

Sin embargo, el proceso de sustitución dentro de la industria se produce en dos categorías distintas, una que corresponde al papel de imprenta y la otra a los demás papeles. Como puede verse por el cuadro 33, la sustitución en esta última categoría es muy antigua y ya en 1949 el coeficiente de importación sólo era de 2.8 por ciento; en los últimos años ha fluctuado alrededor del 1 por ciento. En cambio, por lo que se refiere al papel de imprenta el coeficiente de importación va aumentando de 37 por ciento en 1949 hasta llegar a 60 por ciento en 1957. Sólo a

partir de este año la producción, que estaba prácticamente estancada desde 1951 al nivel de las 100 000 toneladas, comenzó a crecer y en 1960 se había elevado a 150 000 toneladas. Aun así, aunque en 1960 el consumo aparente de los dos tipos de papel es aproximadamente el mismo —330 000 toneladas— la producción de papel de imprenta es menos de la mitad de la de los otros papeles y su importación es treinta veces mayor (de las 190 000 toneladas de papel importado en 1960, cerca de 185 000 eran de papel de imprenta).

En resumen, en la industria del papel queda por hacer un gran esfuerzo de sustitución en la rama del papel de

Cuadro 32

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE PAPEL PARA PERIODICOS Y OTRAS CLASES DE PAPEL, 1937-38 Y 1948-60

(Toneladas)

Año	Total				Papel para periódicos				Otras clases de papel			
	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)
1937	170 245	102 831	67 414	39.6								
1938	156 830	106 702	60 128	32.0								
1948	248 772	186 957	61 815	24.9		67 350				119 607		
1949	267 919	216 544	51 375	19.2	126 815	79 441	47 374	37.4	141 104	137 103	4 001	2.8
1950	316 802	247 894	68 908	21.8	151 754	87 142	64 612	42.6	165 048	160 752	4 296	2.6
1951	352 330	261 045	91 285	26.0	176 551	91 220	85 331	48.3	175 779	169 825	5 954	3.4
1952	378 342	261 883	116 459	30.8	196 925	86 866	110 059	55.9	181 417	175 017	6 400	3.5
1953	403 641	291 414	112 227	27.8	205 164	94 679	110 485	53.9	198 477	196 735	1 742	0.9
1954	457 988	314 286	143 702	31.4	231 243	91 592	139 651	60.4	227 187	222 694	4 493	2.0
1955	479 660	333 149	146 511	30.5	242 601	99 392	143 209	59.0	237 059	233 757	3 302	1.4
1956	545 841	380 537	165 304	30.3	265 975	104 745	161 230	60.6	279 866	275 792	4 074	1.5
1957	572 977	362 646	210 331	36.7	316 331	110 701	205 630	65.0	256 646	251 945	4 701	1.8
1958	591 178	416 471	174 707	29.6	308 248	136 895	171 353	55.6	282 930	279 576	3 354	1.2
1959	609 592	439 900	169 692	7.8	308 642	140 038	168 604	54.6	300 950	299 862	1 088	0.4
1960	664 757	474 383	190 374	28.6	335 237	150 744	184 493	45.0	329 520	323 639	5 881	1.8

FUENTES: ANFP y SEEF.

imprensa, la expansión de cuyo consumo no es satisfecha por la producción. Por más que el coeficiente de importación haya descendido en los últimos años, aún continúa siendo muy alto (50 por ciento). Las dificultades existentes, sobre todo en lo relativo al papel de imprenta, parecen ser en especial de naturaleza tecnológica. Sin embargo, hay que decir que el esfuerzo de sustitución ya hecho ha tenido carácter integrado, ya que también se observa una acentuada sustitución en la producción de celulosa, como puede verse por los datos siguientes.

BRASIL: CELULOSA QUIMICA PARA LAS INDUSTRIAS DE PAPEL Y CARTON, 1956-60

(Miles de toneladas)

	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)
1956	190	74	116	61
1957	204	100	104	51
1958	215	120	95	44
1959	250	162	88	35
1960	291	210	81	28

FUENTE: S.E.E.F. del Ministerio de Hacienda.

La industria del caucho mantuvo estabilizada su producción durante varios años hasta 1958. De entonces acá, para satisfacer la demanda de la industria automovilística, hubo un crecimiento razonable de la producción. Este crecimiento permitió atender la expansión del consumo de artículos de caucho, especialmente neumáticos. Es esta una rama en que el proceso de sustitución está prácticamente terminado, como puede verse en el cuadro 33.

Sin embargo, en la rama de producción de caucho elaborado el crecimiento fue totalmente insatisfactorio para atender a la demanda creciente dentro de su propio sector manufacturero, como puede verse por el aumento considerable de las importaciones de esos productos a las cuales corresponden la casi totalidad de las cantidades importadas del grupo.

BRASIL: IMPORTACION DE PRODUCTOS DE CAUCHO, 1953-61

(Miles de dólares de 1955)

	Total	Caucho elaborado
1953	757	198
1954	16 951	15 789
1955	19 685	18 650
1956	7 347	6 532
1957	14 240	13 451
1958	18 231	17 246
1959	31 696	31 008
1960	38 947	38 447
1961	40 358	37 562

FUENTE: Muestra de la CEPAL.

Aunque los datos sobre producción de que se dispone con respecto a la elaboración del caucho sean muy precarios y sólo se refieren a tres años, permiten observar que el coeficiente de importación dentro del consumo aparente es muy elevado y tiende a subir. (Véase de nuevo el cuadro 33.) Esa tendencia ha de haberse intensificado a par-

Cuadro 33

BRASIL: PRODUCCION E IMPORTACION DE NEUMATICOS Y CAUCHO ELABORADO

Año	Consumo aparente	Producción	Importación	Coefficiente de importación (por ciento)
<i>Neumáticos para vehículos de motor (unidades)</i>				
1955	2 188 120	2 185 295	2 825	0.13
1956	1 921 472	1 918 779	2 693	0.14
1957	1 988 195	1 985 195	3 000	0.15
1958	2 147 135	2 140 582	6 553	0.31
1959	2 746 884	2 742 794	4 090	0.15
1960	3 255 111	3 252 515	2 596	0.08
<i>Caucho elaborado (toneladas)</i>				
1956	14 627	7 266	7 361	50.3
1957	23 939	8 781	15 158	63.3
1958	29 037	9 602	19 435	66.9
1959	...	...	34 943	...
1960	...	...	43 325	...
1961	...	...	42 529	...

FUENTES: Anuario estadístico y SEEF.

tir de 1958, en vista del violento aumento de las importaciones.

La situación precaria de la industria del caucho en el sector de la elaboración obedece al estancamiento de la producción de caucho natural, que desde 1943 oscila alrededor de las 130 000 toneladas. Este estancamiento ocurrió después de haber sido el Brasil, en los comienzos del siglo, uno de los mayores productores y exportadores de caucho en el mundo. Sólo con el establecimiento de la industria automovilística se volvió a realizar en Brasil un nuevo esfuerzo de expansión de ese sector tradicional. Aun así, fueron las propias firmas productoras de neumáticos las que se encargaron de gran parte de las nuevas plantaciones, sobre todo en São Paulo y Bahía. La región amazónica, que fue la cuna del caucho natural, no consiguió beneficiarse de este nuevo impulso que hubiera dado dinamismo a su economía, esta vez sobre bases permanentes.

Hace poco se realizó un nuevo esfuerzo de sustitución con el establecimiento por Petrobrás de una fábrica de caucho sintético, pero las posibilidades de sustitución de las importaciones en este sector, dado el aumento creciente del consumo, no parecen suficientes para reducir apreciablemente la importación de caucho en los próximos años.⁴¹

En resumen, a pesar de que los datos sobre producción industrial son bastante precarios después de 1958, se puede decir que las tendencias de la industria manufacturera se mantuvieron relativamente favorables hasta 1961, incluso en las industrias tradicionales.

Sin embargo, las dificultades estructurales existentes en algunos sectores, como el de la industria mecánica en general y el del equipo pesado en particular, junto con la progresiva saturación de la reserva de mercados para los sectores industriales hasta ahora más dinámicos (bienes duraderos de consumo), ya hacían prever una pérdida de aceleración de la industria de transformación, lo que efectivamente parece estar ocurriendo desde 1962.⁴²

⁴¹ Véanse las proyecciones del Plan Trienal.

⁴² Véanse los datos provisionales publicados en la revista *Conjuntura Económica*, febrero de 1963.

Así pues, si bien el modelo histórico de desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones habría cumplido razonablemente su papel en la diversificación y expansión de la actividad industrial brasileña en sus diversas etapas,

parece haber quedado prácticamente agotado el impulso dinámico para proseguir la industrialización por ese rumbo. En las secciones E y F siguientes se hará una síntesis de los argumentos principales a este respecto.

E. CONCLUSIONES

Estas consideraciones finales tienen por objeto resumir y sistematizar en cuanto sea posible los argumentos económicos que permiten explicar por qué el proceso de sustitución de las importaciones avanzó tanto en el Brasil, incluso con tasas de crecimiento superiores a las de América Latina, y comentar en seguida los principales problemas característicos del tipo de estructura económica al que fue conducido el país por ese modelo histórico de desarrollo.

1. FACTORES DEL DINAMISMO DEL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

Ya vimos rápidamente en la introducción al caso del Brasil algunas de las condiciones internas y externas que colocaron al país en posición más favorable que muchos otros de la región para aprovechar el proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo.

A primera vista, parecería que otros países de América Latina que poseían y poseen un mayor coeficiente de importaciones estaban en situación de lograr un mayor dinamismo por la vía de la sustitución. Sin embargo, las condiciones favorables para ello surgen básicamente, en realidad, de dos hechos condicionantes fundamentales. El primero es que el volumen y composición de las importaciones represente una reserva de mercado suficiente para justificar el establecimiento de una serie de industrias sustantivas. El segundo es que el sistema económico ya posea un grado de diversificación de su capacidad productiva capaz de ofrecer una reacción adecuada al impulso surgido del estrangulamiento externo.

En otras palabras, el estímulo para el sector industrial, resultante de una comprensión del coeficiente de importaciones, obedece mucho menos a la importancia relativa del sector externo que a las dimensiones absolutas del mercado interno y de su composición, así como a las posibilidades de reaccionar frente al mismo.

En el caso brasileño estas dos condiciones eran relativamente ventajosas, lo que hace desaparecer toda hipótesis desfavorable, bajo ese aspecto, en relación con los demás países de la región.

Para plantear más sistemáticamente el problema, podemos aislar dos conjuntos de factores, internos y externos, que, a nuestro parecer, son suficientes para explicar el fenómeno.

Algunos de los factores del primer conjunto ya fueron mencionados anteriormente y guardan relación con el tamaño y composición relativos del mercado y con el grado de diversificación de la estructura productiva ya alcanzado dentro del modelo tradicional de exportación. Entre los demás, merecen destacarse la coincidencia espacial de los sectores dinámicos en los dos modelos de desarrollo, la disponibilidad relativa de factores (sobre todo, abundancia de tierra y de mano de obra) y la política económica.

Los factores señalados son evidentemente elementos heterogéneos y algunos de ellos constituyen facetas diver-

sas de un mismo fenómeno; sin embargo, entre todos forman el cuadro explicativo del éxito alcanzado por el modelo brasileño de sustitución de las importaciones.

Desde el punto de vista de la puesta en marcha del proceso de industrialización, los dos primeros fueron evidentemente las variables decisivas, explicándose su magnitud por el proceso histórico de formación de la economía cafetalera en el Brasil. Esta produjo una extraordinaria concentración de actividad económica más rentable en la región Centro-Sur; de ahí surgió un proceso acumulativo de expansión y diversificación que, en el momento de surgir la crisis del sector de exportación,⁴³ permitiría pasar más fácilmente que en varios países latinoamericanos a otro tipo de desarrollo.

Aunque el Brasil, en relación con los países más grandes de América Latina presentara y presente aún ahora bajos índices por habitante tanto del ingreso como del consumo de productos industriales básicos, sus cantidades absolutas son generalmente mayores. (Véase el cuadro 34.) Así, pues, las dimensiones de su mercado interno eran y siguen siendo relativamente más favorables para un proceso de industrialización, sobre todo teniendo en cuenta su concentración.

La estructura del mercado era en gran parte similar a la de los demás países de la región desde el punto de vista de la diversificación correspondiente a la demanda de las clases de altos ingresos, pero en el sector de bienes industriales de consumo el grado de abastecimiento por la propia capacidad productiva interna era bastante superior al de la mayoría de los países latinoamericanos.⁴⁴

Por otra parte, la existencia de una estructura productiva más diversificada, especialmente en el sector secundario, sirvió de apoyo para el proceso ulterior de sustitución de las importaciones, proporcionando los primeros eslabones de la cadena sucesiva de diversificación que facilitarían la integración vertical del aparato productivo.

Estos dos factores, que explican en gran parte la industrialización posterior al comienzo de la crisis del sector de exportación, no son, sin embargo, básicamente distintos de los que determinaron la aparición del mismo fenómeno en los grandes países de América Latina. La peculiaridad del caso brasileño, que fue sumamente favorable para la dinámica interna del proceso, estriba en la coincidencia espacial de los sectores dinámicos en ambos modelos de desarrollo: el sector exportador en el modelo tradicional y el sector secundario en el modelo de sustitución de las importaciones.

Esta coincidencia puede explicarse por una serie de motivos históricamente encadenados que produjeron la localización en una misma región geográfica de los elementos decisivos para un proceso de industrialización

⁴³ Véase Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, sobre todo el capítulo en que compara la economía cafetalera con la del azúcar desde el punto de vista de la generación y distribución del ingreso monetario.

⁴⁴ Véase el cuadro 6 que presenta datos sobre la composición de las importaciones.

—mercado, economías externas proporcionadas por un sector terciario ya desarrollado y capacidad empresarial—, siendo importante señalar el papel destacado que le correspondió en el proceso histórico de desarrollo verificado a partir de la depresión del decenio de 1930.

Al producirse la crisis cafetalera, pese a una vigorosa defensa por la política gubernamental, la inversión en el sector exportador se hizo evidentemente poco atractiva y en consecuencia liberó recursos, sobre todo financieros, cuya flexibilidad de transferencia hacia el sector industrial fue facilitada naturalmente por la presencia en el mismo espacio económico de los tres factores ya señalados. Durante el período de desarrollo industrial de la posguerra, también podrían señalarse elementos sociológicos y políticos surgidos de esa coincidencia espacial para explicar la posibilidad de transferir los incrementos del ingreso del sector cafetalero, producidos por el alza de los precios internacionales, hacia el sector industrial, por medio de una política cambiaria que favorecía claramente a las industrias de la región. Además, la proximidad del mayor centro consumidor del país y sede del poder central, la ciudad de Río de Janeiro, hizo surgir un eje económico que por un proceso acumulativo transformó la región Centro-Sur en una región fuertemente polarizada.

Desde el punto de vista estrictamente económico las altas tasas de rentabilidad obtenidas por los empresarios industriales, que estimularon fuertemente la capitalización en el sector, se pueden explicar en forma resumida por la amplia reserva de mercados (geográficamente concentrada) para la sustitución de importaciones, por la oferta elástica de mano de obra con un grado bajo de organización y por los amplios privilegios concedidos por la política económica gubernamental.

En lo relativo a la disponibilidad de factores de producción, la abundancia relativa de mano de obra y de tierra dieron lugar a una frontera agrícola en expansión, que permite explicar por qué fue posible llevar a cabo un proceso de industrialización sin un esfuerzo simultáneo para aumentar la productividad en el sector de la producción de alimentos.

Con respecto a la política económica del gobierno central, no podemos dejar de considerar, como ya se mencionó en la introducción, que este proceso de capitalización, concentrado en el sector industrial y en la región más desarrollada, recibió un gran auxilio, sobre todo en la posguerra, de los altos estímulos proporcionados a la sustitución de las importaciones por medio de medidas cambiarias y financieras y por la propia política de inversiones federales.

Por consiguiente, podemos considerar que ese conjunto de factores internos presentó aspectos bastante favorables para el desarrollo de la economía brasileña dentro del nuevo modelo, lo que por sí solo justifica el mayor avance de ésta en relación con la mayor parte de los países de América Latina y de las demás regiones subdesarrolladas del mundo.

Al examinar el comportamiento de las variables externas en la sección II, B de este estudio, se hizo observar que también fueron favorables en cierta medida a la dinámica de la industrialización, hasta un período relativamente reciente.

En realidad, aunque a las restricciones del sector externo pueda atribuirse la generación de tensiones y desequilibrios en algunos sectores de la economía, ellas representan el acicate bajo el cual se realizan las propias trans-

formaciones estructurales en un proceso de sustitución de las importaciones. Todo el problema estriba, como vimos en la parte teórica de este estudio, en que el estrangulamiento en términos absolutos no debe ser muy prolongado a fin de permitir que la economía avance a través de etapas sucesivas de diversificación. Así podría decirse, como tesis, que a cada período de restricciones más severas del sector externo debe suceder un período de aflojamiento que facilite la transición hacia la etapa siguiente.

En el caso brasileño, las condiciones externas tuvieron un comportamiento cíclico que en líneas generales siguió esa pauta, por más que la tendencia sea evidentemente en el sentido de una disminución acentuada del coeficiente de importaciones. En el período inmediato de posguerra, el poder de compra de las exportaciones sufrió, como vimos, una recuperación considerable seguida de una fase de mejoramiento acentuado de las relaciones de intercambio hasta 1954. Aun en el período de 1955-60, en que la situación relativa del sector externo volvió a empeorar, fue posible mantener el nivel absoluto de las importaciones e incluso elevarlo ligeramente, si bien a costa de un considerable endeudamiento externo. Además, hubo un aumento apreciable de la inversión directa extranjera,⁴⁵ cuya importancia fue sobre todo cualitativa. El hecho sobresaliente en la corriente de capital extranjero para la expansión y diversificación industriales no consistió tanto en su volumen como en su orientación, esto es, en haberse dirigido, en el caso del capital público, hacia sectores estratégicos de la economía y, en el caso del capital privado, hacia aquellos en que las perspectivas de sustitución de las importaciones eran más dinámicas.

En resumen, se puede decir que en el período de desarrollo reciente tanto las variables internas como las externas actuaron de manera favorable al proceso de sustitución de las importaciones y que así se consiguió una aceleración de la actividad industrial capaz de aumentar la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

2. RASGOS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICO-SOCIAL A QUE DIO LUGAR EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Pese a la tasa de crecimiento relativamente elevada que ha alcanzado en los últimos años la economía brasileña y al grado de diversificación que ha logrado su sector industrial, el proceso de desarrollo económico acusa un desequilibrio esencial en tres niveles convergentes, el sectorial, el regional y el social.

Desde el punto de vista sectorial, toda la atención se concentró en el sector secundario, sobre todo en las industrias de transformación; el terciario, aunque beneficiado por una serie de inversiones de infraestructura en transportes y energía, acusó una tasa moderada de crecimiento en la posguerra, especialmente en algunos sectores de servicios y de la administración pública, que en muchos aspectos se encuentran anticuados.

En cambio, el sector agrícola ha mantenido su estructura inalterada, por lo menos en términos globales, a pesar de que su producción acusó una tasa de expansión razonable, sobre todo en el período reciente.

En verdad, el crecimiento de la agricultura entre 1950 y 1960 no obedece tanto al aumento medio del rendimien-

⁴⁵ Véase "El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina" (E/CN.12/649), cuadro III-21. En el quinquenio de 1955-60 hubo un aumento de 400 millones en la inversión directa extranjera con respecto al período anterior.

Cuadro 34

ALGUNOS INDICES SIGNIFICATIVOS DE LAS DIMENSIONES DEL MERCADO DE VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1960

País	Ingreso		Impor- taciones		Energía ^a		Consumo de cinco productos de las industrias intermedias									
	Total (millo- nes de dólares de 1950)	Por- habi- tante (dólares de 1950)	Total (millo- nes de dólares de 1950)	Por- habi- tante (dólares de 1950)	Total (millo- nes de kWh)	Por habi- tante (kWh)	Acero bruto		Cemento		Acido sulfúrico		Soda cáustica		Petróleo y derivados	
							Total (miles de tone- ladas)	Por habi- tante (kg)	Total (miles de tone- ladas)	Por habi- tante (kg)	Total (miles de tone- ladas)	Por habi- tante (kg)	Total (miles de tone- ladas)	Por habi- tante (kg)	Total (miles de tone- ladas)	Por habi- tante (kg)
Argentina	11 327	539	1 148	55	22 449	1 069	1 680	80	2 646	126	168	8	63	3	14 826	706
Brasil . .	17 466	250	1 715	24	26 040	372	3 010	43	4 760	68	210	3	210	3	13 720	196
Chile . . .	2 503	313	449	56	7 064	883	408	51	880	110	80	10	16	2	1 944	243
México . .	9 179	262	1 044	30	35 420	1 012	1 575	45	3 185	91	350	10	105	3	16 625	475

FUENTE: CEPAL, "El desarrollo económico de América Latina en la postguerra" (E/CN.12/659 y Add.1);

OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

^a En términos de hulla.

to de los cultivos como a la incorporación de nuevas zonas a la labranza.⁴⁶ Esa ampliación del margen de extensión de los cultivos, impulsada por la expansión del mercado urbano, se efectuó básicamente con las mismas funciones de producción, es decir, sin una absorción del progreso tecnológico similar a la ocurrida en el sector secundario.

A eso se debe que la productividad real por hombre ocupado en la agricultura haya permanecido a un nivel bajo y constante. En cambio, como puede verse en el cuadro siguiente, la productividad de la industria se ha duplicado en el mismo período.

BRASIL: PRODUCTIVIDAD REAL DEL PERSONAL OCUPADO EN LA AGRICULTURA Y EN LA INDUSTRIA

(Valores en crucesos constantes de 1949)

	Producto real (en miles de millones de crucesos)	Personal ocupado (número de personas)	Producto generado por habitante ocupado (miles de crucesos)
<i>Agricultura</i>			
1950	51.3	10 996 834	4.7
1960	77.9	15 521 701	5.0
<i>Industria</i>			
1950	44.3	1 177 644	37.6
1960	105.9	1 519 711	69.7

FUENTE: "Cuentas Nacionales" de la Fundación Getulio Vargas y censos demográficos.

En consecuencia, el traslado de población de las zonas rurales a las urbanas, que se deduce de los datos de los censos demográficos, no tiene en el caso de Brasil el mismo sentido que la observada en algunos modelos históricos de crecimiento de los países actualmente desarrollados, ni la del modelo teórico de dos sectores de Lewis.

Lo que parece haberse producido es sólo una migración del campo a la ciudad, de la población desempleada en busca de mejores oportunidades, traducida en un aumento desmesurado de los grandes centros urbanos con el incremento concomitante de las poblaciones marginales caracterizadas por un desempleo encubierto.

Sin embargo, en el propio sector industrial, cuya productividad y grado de diversificación han aumentado notablemente, la etapa de desarrollo alcanzada dista mucho de ser equilibrada.

Como la expansión del sector industrial ha sido desordenada, se han producido a lo largo del proceso una serie de faltas de sincronización que fueron y continúan siendo la causa de algunos graves estrangulamientos especialmente en los sectores de infraestructura; incluso la industria manufacturera adolece en cierta medida de falta de complementación tecnológica y económica. Así por ejemplo, en tanto que tienen exceso de capacidad la mayor parte de las industrias productoras de bienes finales —especialmente la textil, la de artefactos eléctricos para uso doméstico, la de material de transporte e incluso la de equipos livianos— es insuficiente la capacidad instalada de otras industrias, especialmente en las de producción intermedia,

⁴⁶ Lo contrario ha sucedido en México, por ejemplo, donde se produjo un aumento considerable de los rendimientos en el último decenio. (Véase el cuadro 35.)

Cuadro 35

BRASIL Y MEXICO: RENDIMIENTO DE LOS CULTIVOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, 1940-58

(Kilogramos por hectárea)

Año	Maíz	Frejoles	Trigo	Arroz	Algodón
<i>Brasil</i>					
1940	1 249	784	506	1 514	648
1950	1 287	690	816	1 638	443
1951	1 309	692	584	1 618	400
1952	1 214	626	852	1 565	496
1953	1 169	695	848	1 483	429
1954	1 228	702	806	1 388	469
1955	1 190	662	921	1 488	490
1956	1 167	611	967	1 366	448
1957	1 274	681	677	1 635	425
1958	1 273	684	407	1 523	423
<i>México</i>					
1940	491	152	772	1 751	258
1950	721	258	911	1 759	342
1051	773	248	877	1 728	326
1952	756	253	863	1 832	337
1953	766	305	1 020	1 616	363
1954	854	361	1 098	1 888	424
1955	836	377	1 063	2 192	480
1956	803	322	1 326	2 038	487
1957	835	356	1 437	2 044	522
1958	812	364	1 592	2 079	504

FUENTE: Brasil, Anuario Estadístico; México, Dirección de Economía Agrícola.

como la industria básica metalúrgica y química, la del caucho, la del papel, etc.

Por otra parte, pese a que el campo industrial del Brasil ha alcanzado un grado de diversificación superior al de los demás países de América Latina, la producción por habitante de la mayoría de las industrias de productos intermedios fue inferior en 1959-60 a la de varios países industrializados de América Latina, y además la de cemento, ácido sulfúrico y derivados del petróleo fue inferior al promedio de la región. (Véase el cuadro 36.)

Cuadro 36

PRODUCCION POR HABITANTE DE SEIS PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS INTERMEDIAS EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1961

(Kilogramos por habitante)

País	Acero bruto	Cemento	Papel y cartón	Acido sulfúrico	Soda cáustica	Derivados del petróleo
Argentina	20	135	17	8	2	618
Brasil	38	69	9	3	1	178
Colombia	12	108	4	2	2	255
Chile	56	112	14	10	1	205
México	47	88	12	7	2	482
Perú	6	58	5	2	0	216
Uruguay	3	154	14	—	0	531
Venezuela	8	205	8	1	0	6 811
<i>América Latina^b</i>	26	86	9	4	1	286 ^c

FUENTE: OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

^a Datos de 1960.

^b Promedio de todos los países latinoamericanos.

^c Exceptuada Venezuela.

Cuadro 37

PRODUCCION DE SEIS PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS INTERMEDIAS EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas)

	Acero bruto		Cemento		Papeles y cartones		Acido sulfúrico		Soda cáustica		Derivados del petróleo	
	1951	1961	1957	1961	1951	1961	1955	1960	1955	1960	1950	1961
Argentina	132	442	1 543	2 880	231	370	100	160	28	44	6 389	13 218
Brasil	843	2 493	1 456	4 688	326	639	121	200	28	80	71	11 998
Colombia	6	192	648	1 565	10	58	10	26	12	25	1 253	3 689
Chile	184	391	673	873	46	131	40	75	4	6	—	1 601
México	473	1 682	1 535	3 160	190	422	126	249	24	66	8 056	17 130
Perú	—	75	368	621	22	55	15	25	1	3	1 628	2 320
Uruguay	13	9	293	460	25	40	—	—	—	—	780	1 480
Venezuela	—	71	621	1 543	9	60	3	7	0	3	13 377	51 250
<i>América Latina (total)</i>	1 651	5 369	7 895	17 332	897	1 874	451	782	98	228	32 120	107 286

FUENTE: OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (doc. 5-A, 5-B y 5-C).

Es verdad que los datos absolutos de producción son superiores en general a los de cualquier país sudamericano. (Véase el cuadro 37.) Por consiguiente, esos indicadores son menos apropiados para demostrar el grado de desarrollo alcanzado por las industrias básicas, puesto que el promedio se reduce por los datos de población total del país, que para indicar que grandes sectores de esa población están ubicados en zonas de muy escaso desarrollo, prácticamente al margen del proceso de transformación ocurrido en el Centro-Sur; o sea, esos índices sirven especialmente como indicadores de otro tipo de desequilibrio de que padece la economía brasileña, el desequilibrio regional.

El aumento de los desequilibrios regionales corresponde a una tendencia natural de concentración de la actividad económica en torno a la región polarizada del sistema, agravada por una política económica de incentivos a la industrialización que en la práctica correspondía a una transferencia del ingreso de las regiones menos desarrolladas a las más adelantadas.

Ultimamente se ha modificado dicha orientación de la política económica (especialmente en el aspecto cambiario) y, por el contrario, se está intentando corregir deliberadamente esas disparidades, especialmente en el Nordeste; sin embargo, los dos estados industriales más importantes del país (Guanabara y São Paulo) continúan generando aproximadamente el 50 por ciento del ingreso nacional con una población que sólo representa el 25 por ciento del total.

Después de 1955 parece haberse invertido la tendencia hacia el aumento de las disparidades regionales, ya que los datos sobre el ingreso de la región Centro-Sur indican que está región ha disminuido ligeramente su participación a favor del Norte y el Noreste.⁴⁷

En la realidad eso no se debe tanto a la disminución de la concentración industrial en la región más desarrollada, como al aumento de la participación de la agricultura de los estados menos desarrollados en el ingreso nacional brasileño.⁴⁸ La explicación de ello puede estar en el mejoramiento de las relaciones de intercambio entre los pro-

ductos agrícolas y los productos industriales que ha ocurrido en los últimos años, dada la importancia relativa del sector agrícola en esos estados.

Considérese ahora el problema del desequilibrio social, el cual en última instancia no es más que una nueva faceta de un profundo desequilibrio económico, que ya se ha abordado desde dos ángulos distintos.

Los desequilibrios sociales parecen haberse agravado durante el reciente proceso de desarrollo, a juzgar por varios indicadores entre los cuales cabe mencionar el aumento de las poblaciones marginales en las ciudades y los desniveles en el ingreso de la población ocupada en el sector más atrasado, el primario, en relación con el más desarrollado, el secundario. Este aumento del desequilibrio desde el punto de vista social estriba en gran parte en la incapacidad de los sectores dinámicos de la economía para crear oportunidades de empleo a un ritmo capaz de absorber las crecientes masas de población en edad económicamente activa.

Como la tasa de crecimiento del sector industrial fue considerablemente mayor que la del sector agrícola, una manera de reducir los desniveles de productividad entre ambos habría sido que la tasa de absorción de mano de obra fuera considerablemente mayor en la industria que en la agricultura. Ahora bien, tal cosa no ocurrió, por lo menos en el período reciente. Según los datos de los censos de 1950 y 1960, la tasa de crecimiento de la población ocupada en la agricultura fue superior a la de la industria (invirtiéndose violentamente la tendencia del decenio anterior), lo cual bastaría por sí solo para agravar las diferencias de productividad por hombre. (Véase el cuadro 38.)

Sin embargo, a juzgar por los datos del empleo en el sector más dinámico que fue el de la industria de transformación, se comprueba que la situación ha seguido empeorándose. En el período 1954-58, en que se verificó un aceleramiento del crecimiento manufacturero, que permitió alcanzar una tasa anual media de 9.7 por ciento, el empleo sólo aumentó a una tasa de 0.2 por ciento al año.⁴⁹

⁴⁷ Véase "Plan Trienal", cuadro xxvi.⁴⁸ Véase "Cuentas Nacionales", Fundación Getulio Vargas.⁴⁹ Véase *The Growth of World Industry 1938-1961* (ST/STAT/SER.P/2), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.XVII.5.

Cuadro 38

BRASIL: PERSONAL OCUPADO EN LA AGRICULTURA Y EN LA INDUSTRIA, 1940, 1950 Y 1960

Año	Industria			Agricultura	
	Total	Promedio mensual	Variación porcentual en el decenio	Total	Variación porcentual en el decenio
1940	960 663	...	—	10 159 545	—
1950	1 522 844	1 177 644	+58	10 996 834	+ 8
1960	...	1 519 711*	+29	15 521 701	+41

FUENTE: Censos de 1940, 1950 y 1960.

* A falta de los datos totales, para 1960 se utilizaron los datos mensuales.

En realidad, las únicas industrias en que el empleo creció a una tasa superior al crecimiento demográfico fueron las metalúrgicas.⁵⁰ En las industrias textil, de alimentos, de la madera y química, el empleo disminuyó en términos absolutos durante el período, a pesar de que la producción continuó aumentando con un activo ritmo.

Otra indicación que demuestra la incapacidad del sector de productividad más elevada para absorber mano de obra en ritmo creciente es, como muestra el cuadro siguiente, la reducción de la participación de los salarios en el valor agregado de la industria de transformación entre 1953 y 1958, a pesar del aumento del salario real durante el mismo período.

BRASIL: PARTICIPACION DE LA REMUNERACION DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1939-58

(Millones de cruzeiros)

	Valor agregado	Sueldos y salarios	Participación porcentual
1939	6 420	1 848	29
1949	47 575	13 485	28
1953	89 898	28 679	32
1958	319 592	95 244	30

FUENTE: *The Growth of World Industry*, op. cit.

Cualquiera de esos puntos es perfectamente explicable a la luz de las consideraciones hechas en la primera parte de este estudio, en el capítulo sobre la dinámica del proceso de sustitución de importaciones, y corresponde sobre todo al avance de la industrialización hacia categorías de producción que por su propia naturaleza tienen una mayor densidad de capital, unido a veces a la introducción de técnicas que ahorran mano de obra al procederse a la renovación del equipo de las industrias tradicionales con el objeto de aumentar su rentabilidad.

Otro elemento que puede considerarse indicador del desequilibrio social dentro de la misma región más desarrollada, reside en la concentración económica que se ha producido en el sector industrial, lo que también obedece a la dinámica interna del proceso. En efecto, sólo para dar una idea del grado de monopolio alcanzado por

⁵⁰ Y probablemente en las industrias mecánicas, para las cuales no hay datos disponibles.

la estructura del mercado de los sectores más dinámicos, basta recordar que en la mayoría de las ramas de la industria mecánica y metalúrgica de São Paulo, sólo tres empresas de cada rama originan el grueso de la producción, como indica el cuadro siguiente,

Ramas de actividad	Número de empresas	Parte de la producción correspondiente a las tres empresas más grandes (por ciento)
Estructuras metálicas	8	78
Herramientas agrícolas	9	97
Arados	17	76
Motores eléctricos	9	86
Refrigeradores	8	91
Máquinas de lavar	6	82
Balanzas	19	74
Ascensores	6	99

FUENTE: *Dirigente Industrial*, julio de 1963.

Para terminar, conviene no olvidar que los programas ordinarios de *asistencia social* realizados por el sector público en materia de salud y educación, han contribuido también a confirmar esa tendencia al desequilibrio que es inherente en este modelo de desarrollo económico.

Para no mencionar sino el caso más flagrante, puede recordarse que la mayor parte de las llamadas inversiones sociales prácticamente no ha alcanzado a la gran masa rural.

De todo lo dicho anteriormente, se puede sacar como conclusión que el modelo de desarrollo reciente condujo a la economía brasileña a uno de los tipos más acabados de economía dual dentro de la propia América Latina.

Tal dualidad puede caracterizarse desde el punto de vista estructural por la existencia de un "sector" capitalista dinámico que crece con rapidez, dando ocupación a relativamente poca gente, y que está dotado de un alto nivel comparativo de productividad, y la de un "sector" insuficientemente desarrollado en el cual se concentra la mayor parte de la población, que se mantiene prácticamente al margen del proceso de desarrollo. La gravedad del problema reside no solamente en la existencia de desniveles absolutos de productividad sino también en la circunstancia de que aquella disparidad ha tendido a aumentar con el proceso de desarrollo en curso.

Desde el punto de vista de la distribución personal del ingreso, ese sistema dio lugar a una pirámide en la cual, suponiendo una estructura distributiva similar a la del promedio de América Latina, el 5 o 6 por ciento de la población posee cerca del 35 por ciento del ingreso nacional, casi el 50 por ciento de la población posee apenas el 17 por ciento, y el 45 por ciento restante recibe un ingreso aproximadamente intermedio.⁵¹

El vértice de esa pirámide representa el gran mercado consumidor para el "sector capitalista" de la estructura productiva, y cuyo poder de compra fue suficiente incluso para asegurar un mercado a las industrias de bienes duraderos de consumo. La capa intermedia está constituida por la fracción de la población que gravita en la periferia

⁵¹ Como no hay datos sobre la distribución del ingreso en el Brasil, se admite esta hipótesis que no parece absurda, ya que los índices representativos de su estructura económico-social no son muy diferentes de los promedios latinoamericanos.

del polo dinámico y cuyo ingreso medio corresponde al término medio brasileño propiamente dicho; por ser extremadamente bajo, éste no representa un poder de compra considerable salvo el caso de aquellos bienes industriales de consumo universal. Por último, la base de la pirámide, en que está comprendida la mitad de la población, se halla prácticamente al margen del mercado capitalista.

DISTRIBUCION PRESUNTA DEL INGRESO EN EL BRASIL
EN 1960

Categoría	Porcentaje de la población que compone la categoría	Población por categoría (millones de habitantes)	Ingreso por habitante por categoría ^a (dólares)	Ingreso total por categoría (miles de millones de dólares)
I . . .	50	35.0	100	3.5
II . . .	45	31.5	325	10.5
III . . .	3	2.1	1.430	3.0
IV . . .	2	1.4	2.850	4.0
Total . . .	100	70.0	300	21.0

^a Columna calculada admitiendo la misma distribución del ingreso por categoría que la calculada para la América Latina (según el cuadro 114 del documento E/CN.12/659/Add.1) y tomando como base el cálculo del ingreso por habitante del Brasil, hecho en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social del Brasil, 1963-1965.

Aprovechando la imagen de la pirámide, que parece ser bastante sugerente, se podría representar el agravamiento de la dualidad estructural de la economía brasileña como la evolución de pirámides sucesivas cuyas capas superiores correspondiesen al "sector" capitalista y la base al "sector" insuficientemente desarrollado. En una primera fase del proceso de sustitución de las importaciones, el vértice va creciendo mediante la expansión y diversificación engendrada por un proceso de industrialización en "extensión" y, aunque la estructura productiva del sector atrasado se mantenga sensiblemente igual, la población de la base tiene cierto grado de acceso al sector dinámico, cuyas funciones de producción absorben mano de obra.⁵² Sin embargo, mientras la industrialización se torna más concentrada avanzando hacia las capas de mayor densidad de capital y la estructura del sector primario continúa sin alteración, cesa el desplazamiento desde un sector hacia el otro y el vértice de la pirámide tiende a separarse de la base. Esto es lo que, a la luz de los datos anteriormente presentados, parece haber sucedido durante el último decenio en la economía brasileña.

El crecimiento acelerado reciente debe haber permitido que toda la población del vértice participase (en mayor o menor medida) en los beneficios derivados de la productividad; en cambio, la población de la base quedó al margen del proceso.

Ya que los datos proporcionados por las cuentas nacionales sobre la distribución funcional del ingreso son extremadamente globales, no se sabe cómo se distribuyen los aumentos de productividad dentro del "sector capitalista". Probablemente, aquellos sectores para los cuales la oferta de mano de obra es elástica y la demanda poco vigorosa participaron muy poco en estos aumentos, y viceversa. Existen indicios que confirman esta hipótesis. Por ejemplo,

⁵² Véase los datos de crecimiento de la población ocupada en la agricultura y en la industria en el decenio 1940-50, recogidos en el cuadro 36.

los sectores metalúrgicos que fueron, como ya vimos, los que más absorbieron mano de obra en los últimos años, fueron también aquellos en donde el índice de salarios creció más, lo que es perfectamente explicable por cuanto, al par que existía una demanda dinámica, las condiciones de la oferta eran bastante inelásticas, no sólo por tratarse de mano de obra calificada sino por existir un alto grado de organización sindical en el sector.⁵³

En todo caso, lo que se puede garantizar es que, sea cual fuere la distribución relativa de los beneficios provenientes de la productividad, el descenso brusco en el ritmo de la ocupación en el sector dinámico hace que el crecimiento del mercado pase a darse en términos relativos, más en el sentido vertical que en el sentido horizontal.

El proceso por el cual se ha expandido el mercado de esta economía dual contrasta acentuadamente con el que se realizó históricamente en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos. En dicho país, dada su estructura inicial de propiedad rural, el aumento de productividad del sector primario, al mejorar el nivel de ingreso de la población empleada, aumentaba el poder de compra de la base de la pirámide y permitía, al mismo tiempo, la absorción de la mano de obra agrícola (liberada por la introducción del progreso técnico) en los sectores secundarios y terciarios, cuyo dinamismo descansaba, de este modo, fundamentalmente en la expansión del mercado interno en todos los sectores. Así se comprende que, aunque la distribución del ingreso en términos personales pudiera no ser muy satisfactoria, el desplazamiento continuo desde la base de la pirámide hacia las capas intermedias, y el aumento consiguiente de su ingreso por habitante, permitía al "sector" capitalista una expansión vigorosa del mercado, que rápidamente se tornó en mercado de consumo de masas.

En contraste, el proceso ya descrito con respecto a la economía brasileña, además de traducirse en una desigualdad social creciente extremadamente desfavorable para la población no incorporada al mismo, pone en peligro el propio dinamismo del "sector capitalista"; en efecto, el crecimiento absoluto del mercado interno que viene ocurriendo dentro del propio sector es insuficiente para garantizar el mantenimiento de la aceleración industrial reciente, que se ha venido haciendo, en gran parte, gracias a una reserva de mercado para la sustitución de las importaciones.

La imposibilidad de incorporar en el futuro próximo grupos crecientes de la población al mercado consumidor proviene fundamentalmente de haber permanecido sin modificaciones la estructura productiva del sector primario que corresponde a la base de la pirámide.

La realización de una reforma agraria que no desplace a demasiada mano de obra y que eleve la productividad por hombre mediante el aumento de los rendimientos por hectárea encuentra así una justificación estrictamente económica al echar las bases de un futuro consumo de masas, característica básica de una sociedad capitalista desarrollada.

No habiendo un consumo de ese tipo, las industrias productoras de bienes duraderos se ven obligadas a tratar de aprovechar en dirección cada vez más vertical, las capas existentes del mercado. En el caso brasileño, un ejemplo sintomático de esa tentativa de expansión que utiliza

⁵³ En lo que se refiere a ciertos sectores de servicios públicos, es evidente que el crecimiento de los salarios no guarda relación alguna con los aumentos de productividad.

a fondo el poder de compra de las clases de ingresos más altos lo constituye la reciente aparición en el mercado de modelos de automóviles de lujo y de otros bienes de consumo ostentoso.

Una solución como ésta no parece ser capaz de resolver el problema del crecimiento industrial más que a corto plazo. Además tiene dos inconvenientes: el de establecer una asignación de recursos muy deficiente desde el punto de vista de los costos reales (sociales), y el de orientar la estructura industrial hacia la estratificación de la mala distribución de la renta que existe dentro del propio sector capitalista, si es que no la empeora. En efecto, los sectores más dinámicos necesitan descansar cada vez más en la demanda de las capas de ingresos elevados.

Al analizar los tres tipos de desequilibrios convergentes, característicos del proceso de desarrollo reciente de la economía brasileña, omitimos deliberadamente un cuarto, el desequilibrio financiero,⁵⁴ que también ha sido caracte-

⁵⁴ Cuando nos referimos al desequilibrio financiero, aludimos en general al hecho de que a los cambios en la estructura de la producción, esto es, a la aparición de nuevos sectores dinámicos, públicos y privados, no haya acompañado un ajuste correspondiente del mecanismo financiero.

En el caso del sector privado, es evidente que el aumento de la importancia relativa de las industrias de bienes duraderos de consumo y de bienes de capital, cuyos procesos de producción son más "capitalísticos", tanto desde el punto de vista del capital fijo como del capital de trabajo, no estuvo unido a las transformaciones financieras típicas de los países avanzados, donde esos sectores predominan. Para simplificar, basta mencionar la situación actual del mercado de capitales y de la organización bancaria, que no están preparados para un financiamiento de ese tipo en gran escala.

La situación del sector público no fue muy diversa, en la esfera estrictamente gubernamental y en el sector parastatal, donde en virtud del proceso de desarrollo reciente, fue necesario efectuar inversiones cuantiosas (sobre todo en los sectores básicos) aumentando considerablemente su participación en la inversión nacional.

rístico de ese período, y quizás más notorio por su íntima relación con el fenómeno de la aceleración inflacionaria.

Es verdad que el proceso de sustitución de las importaciones trae consigo una serie de tensiones inflacionarias, originadas, ya sea por el propio estrangulamiento externo o por los desajustes de la estructura productiva interna; con todo, la transformación de esas presiones en una inflación franca se realiza a través de los mecanismos de financiamiento del proceso de desarrollo y no puede estudiarse sin un análisis previo de lo que ocurre con el centro neurálgico del sector capitalista, su sistema financiero y monetario. Esto escapa por completo a los objetivos del presente estudio.

A pesar de eso, nuestras conclusiones respecto a las líneas generales de la evolución del proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo de la economía brasileña probablemente no hubieran sido otras si éste hubiese ocurrido en condiciones de estabilidad. Incluso sin desequilibrio financiero, difícilmente se habrían obtenido tasas de crecimiento más elevadas que las del período 1956-61, así como una mayor aceleración y diversificación industriales, y tampoco se habrían evitado los desequilibrios estructurales mencionados anteriormente (excepto en los servicios básicos bajo control del sector público), a menos que el modelo histórico de desarrollo fuese enteramente diferente.

Esa transformación de tipo cuantitativo y cualitativo, tal como ocurrió en el sector privado, tampoco estuvo unida al establecimiento de un mecanismo financiero capaz de atender normalmente a las necesidades de financiamiento del gasto público.

Podrá decirse justificadamente que la inflación agravó este problema, pero con el mismo fundamento, y sin pretender analizar este tema, podría afirmarse también que la inflación misma se debe, en cierta medida, a esa disociación entre los requerimientos objetivos de financiamiento y la capacidad de la estructura financiera actual para satisfacerlos.

F. PERSPECTIVAS

El problema de estrategia que encara actualmente la economía brasileña y al cual se añaden otros problemas a corto plazo, consiste en que el proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo ya ha alcanzado su fase final y se hace presente ahora la necesidad de avanzar hacia uno nuevo, verdaderamente autónomo (cuyo impulso emane del propio sistema), en el cual se aborden los problemas de estructura señalados anteriormente.

El hecho de que la sustitución de las importaciones no pueda llevar mucho más lejos el proceso de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina, es una premisa aceptada generalmente por los economistas de la región. Sin embargo, es conveniente aclarar este problema en su aplicación concreta al caso brasileño, sobre todo en aquellos aspectos en que es una abstracción por demás limitadora el considerar a América Latina como un todo.

En varios de los países de la región, el proceso de desarrollo se ve detenido sobre todo por dificultades "físicas", que estriban básicamente en la inexistencia de una estructura industrial lo bastante diversificada para permitir el avance hacia nuevas etapas de sustitución, a impulsos del estrangulamiento externo. Así, por ejemplo, la entrada en el sector de producción de bienes de capital les es particularmente difícil, no sólo por problemas de tamaño relativo del mercado, sino también y principalmente por

falta de disponibilidades de recursos materiales y humanos que les permitan realizar inversiones de cierta importancia en actividades que requieren gran intensidad de capital y presentan gran complejidad tecnológica.

El problema brasileño es diferente, sin embargo, ya que su proceso de sustitución ha tenido un avance considerablemente mayor que el de otros países de la región, y su grado de desarrollo industrial ya es suficiente para "poder" sustituir "físicamente" una serie de partidas de su gama de importaciones. No se trata, pues, de saber si es "posible" sustituir tal o cual producto, sino de determinar cuáles serían los resultados económicos de esas sustituciones y bajo qué "impulso" tendrían lugar.

Desde el punto de vista de los resultados de la continuación del proceso, puede decirse en líneas generales que éste conduciría a una desaceleración del crecimiento de la economía. Aparte de la magnitud misma del actual coeficiente de importaciones, que ya es uno de los más bajos del mundo occidental, la razón principal de esa afirmación reside en la composición de las importaciones que servirían de guía al proceso de inversión. Dada la naturaleza de los bienes que componen su actual nomenclatura, las sustituciones llevarían a inversiones con una elevada relación capital-producto; es decir, darían lugar, por lo menos a corto plazo, a un proceso de crecimiento con rendimientos macroeconómicos decrecientes. Se comprende

pues, que de continuar ceñida la economía al modelo actual, difícilmente podrían mantenerse las tasas de expansión anteriores, salvo que se consiguieran alcanzar tasas de inversión mucho más altas que las históricas.

Por otro lado, están las consideraciones que guardan relación con los problemas de la demanda y que inducen a averiguar el origen del estímulo para realizar las sustituciones que aún no se han efectuado. Sobre este punto, conviene recordar algunos elementos de la dinámica del modelo, expuestos ya en la primera parte de este estudio y relacionados especialmente con el proceso de acción y reacción desencadenado por las restricciones de la capacidad para importar.

En realidad, el estrangulamiento externo sólo impulsaba el proceso de desarrollo en la medida en que había una demanda interna contenida de importaciones de bienes de consumo; la sustitución de éstas hizo expandirse el mercado interno y creó una demanda derivada de bienes de capital y de productos intermedios, lo que a su vez daba por resultado un nuevo estrangulamiento externo, llevando a otra ola de sustituciones, y así sucesivamente.

Sin embargo, cuando el proceso alcanza una etapa tan avanzada que, por una parte, las importaciones que aún no se han sustituido son principalmente las de bienes de capital, o materias primas y productos intermedios para la industria, y que, por otra parte, las industrias de bienes de consumo han alcanzado su madurez, agotando la reserva de mercado que les garantizaba el estrangulamiento externo, éste deja de constituir un impulso para el proceso de inversión y, en consecuencia, para el crecimiento, pasando a ser tan sólo un obstáculo, cuya superación, sin embargo, ya no podrá constituir la esencia de la dinámica de la economía.

En el caso brasileño, la diversificación originada por el proceso de sustitución fue considerable y permitió alcanzar categorías amplias de bienes de capital; así pues, el problema no está en la imposibilidad de proseguir con la sustitución, sino en que la serie de impulsos inducidos se encuentran casi agotados.

Los bienes que actualmente ocupan gran parte de la gama de importaciones y entre los cuales existen categorías susceptibles de sustitución son los bienes de capital. Sin embargo, éstos son bienes de demanda derivada, cuya sustitución no se justifica por sí misma. ¿De dónde provendrá la demanda que incita a realizar esa sustitución?

Como se vio, la expansión de las industrias más dinámicas de bienes de consumo ha perdido su aceleración inicial (una vez agotada la reserva de mercado) y ha llegado al punto en el cual su crecimiento tenderá a girar en torno a la tasa de crecimiento del ingreso.⁵⁵ Trátase, además, de industrias nuevas, cuya demanda de reposición de bienes de capital no se hará sentir a corto plazo.

De lo anterior se puede deducir que la continuidad del proceso de crecimiento en condiciones de estrangulamiento externo reposaría fundamentalmente en una demanda autónoma de bienes de capital, capaz de aprovechar mejor la capacidad instalada en el sector nacional de esos bienes, o de forzar su complementación, liberando así divisas que permitan la expansión de las importaciones de ciertas materias primas y productos intermedios que no cuentan con condiciones internas de producción adecuadas.

⁵⁵ En efecto, esa desaceleración del ritmo de expansión industrial parece haber sido suficiente para disminuir el ritmo de crecimiento de la economía en el año 1962.

Esa demanda autónoma, por otra parte, tiene una función importante a corto plazo; la de impedir que la pérdida de impulso de los sectores hasta aquí más dinámicos tenga un efecto desacelerador capaz de sumir al sector capitalista en una depresión (en cuyo caso, como es obvio, el problema del estrangulamiento externo tendería a desaparecer, por lo menos en relación con la presión de las importaciones).

Todo lo dicho lleva a reiterar que el problema estratégico a que hace frente actualmente la economía brasileña es el tránsito de un modelo de sustitución de las importaciones a un modelo autosustentado de crecimiento.

Para realizar esa tarea —la de establecer un puente entre ambos modelos— la variable decisiva se encontrará en el monto y composición de las inversiones gubernamentales; sólo el sector público, con su importancia relativa dentro de la economía, tiene capacidad para ejercer una demanda autónoma capaz de contrarrestar las tendencias negativas que emergen del agotamiento del impulso externo.

El hecho de que la inversión autónoma del gobierno se traduzca en la práctica en una sustitución de las importaciones, no implica una reproducción del antiguo modelo. En realidad, el proceso de desarrollo que ocurriría en ese período de transición no estaría determinado básicamente por el estrangulamiento externo, sino que reposaría principalmente en el impulso que le imprimiese la propia inversión del gobierno, de cuyo monto y composición dependería el ritmo de crecimiento a corto plazo, y sobre todo, la orientación del sistema a largo plazo.

Puesto que la economía brasileña dispone ya de un sector relativamente amplio de bienes de capital, el que cuenta con algunas actividades con líneas de producción muy flexibles (tales como la fabricación de equipos básicos o de máquinas herramientas) y con capacidad insuficientemente utilizada, el radio de maniobra desde el punto de vista de los recursos reales es suficiente para permitir la orientación de las modificaciones estructurales en varias direcciones. La complementación del sector industrial dependerá en gran parte, pues, de la orientación estratégica del programa de inversiones del gobierno.

Evidentemente, no se puede desconocer la importancia de las medidas de política económica que habrán de adoptarse en todos los niveles para superar con éxito este período de transición. Sin embargo, dado el espíritu de este trabajo, y que en él se trata ante todo de esclarecer la fisonomía de los cambios estructurales que involucra el cambio de modelo, nuestro análisis se efectúa en un nivel elevado de abstracción, lo que impide considerar los problemas de política económica, por importantes que sean.

El propósito de estas consideraciones finales es intentar un esbozo de las diversas posibilidades estratégicas que quizás se presenten en el caso brasileño. Por razones metodológicas, se han escogido cuatro de éstas con el fin de ilustrar las líneas generales de las principales cuestiones abordadas hasta aquí, aunque teniendo presente que la evolución de la realidad económica puede permitir la combinación de varias de ellas, por lo menos en algunos de sus aspectos.

En la primera posibilidad, se supone que continúa el estrangulamiento externo y que se mantiene la misma estructura de mercado, tanto sectorial como regional. En estas condiciones, no existiría un estímulo para la realización de inversiones privadas nacionales o extranjeras de gran magnitud, excepto las inducidas por el crecimen-

to del ingreso. En consecuencia, el crecimiento mismo reposaría principalmente en el monto y la composición de la inversión del sector público.

Dadas las premisas sentadas para esta posibilidad, esa inversión se destinaría a mantener el ritmo de expansión del "sector capitalista"; por lo tanto, sus líneas básicas de acción serían dos: a) corregir las incongruencias internas del sector, especialmente por medio de inversiones en los sectores de infraestructura: energía y servicios básicos; y b) continuar la sustitución de las importaciones en las diversas ramas de las industrias intermedias. La primera línea de acción tendería a mejorar los rendimientos del sistema económico en su conjunto, mientras que la segunda, que se realizaría con costos relativos muy altos, tendería a reducirlos. Por otra parte, si tenemos en cuenta la elevada participación en ambos casos de inversiones con elevada relación capital-producto, podría preverse una desaceleración considerable del proceso de crecimiento, a menos de conseguir el gobierno una elevación muy considerable de la tasa global de ahorro-inversión de la economía además de aumentar su participación relativa.

En la distribución de la renta, continuaría observándose una disociación entre la cúspide (el "sector capitalista") y la base de la pirámide ("el sector menos desarrollado"), siendo probable un deterioro en la distribución funcional y personal del ingreso dentro del propio "sector capitalista". Esto se debería a la baja de absorción de la fuerza de trabajo en los sectores de productividad más elevada y a la disminución del ritmo de crecimiento de las industrias hasta aquí más dinámicas, las que para tratar de mantener su rentabilidad, se verían forzadas a reducir cada vez más la participación de los salarios en el valor agregado, al mismo tiempo que continuarían explotando a fondo el consumo de los sectores de ingresos elevados.

En la segunda posibilidad, se mantiene el estrangulamiento externo, pero se admite la posibilidad de un cambio en la composición del mercado en términos sectoriales y regionales, a fin de atenuar la dualidad básica del sistema. Como en la posibilidad anterior, el proceso de crecimiento reposaría fundamentalmente en la inversión autónoma del gobierno, pero la composición de la misma sería esta vez decisiva en los esfuerzos para aliviar ese desequilibrio.

Con ese objeto, el gobierno estaría obligado a realizar inversiones cuantiosas en el sector primario y a financiar y estimular por todos los medios las inversiones en las regiones subdesarrolladas, para aumentar simultáneamente el empleo y la productividad del "sector menos desarrollado" y ampliar el mercado futuro para el "sector capitalista".

En el período de transición, algunas ramas industriales del propio "sector capitalista" recibirían un estímulo considerable, especialmente las industrias de bienes de producción. Entre ellas cabe destacar las industrias de equipos, que por tener una capacidad productora relativamente flexible podrían adaptarse más fácilmente al nuevo tipo de demanda en forma autónoma por el gobierno; esta demanda influiría de preferencia sobre las herramientas y equipo liviano destinados a la agricultura y a la industria pequeña y mediana de las regiones subdesarrolladas.

Las industrias tradicionales se beneficiarían también a un plazo relativamente corto con el aumento general del ingreso del sector subdesarrollado. Este se produciría, no sólo porque las inversiones realizadas aumentarían a corto plazo la productividad en algunos sectores, sino también

por el inmediato aumento del gasto y del empleo en el sector subdesarrollado.

Sólo las industrias de bienes duraderos de consumo no tendrían ventajas a corto plazo y tal vez se verían relativamente perjudicadas, puesto que allegar los recursos necesarios para el financiamiento de tal programa de inversión supondría una redistribución indirecta del ingreso a través del sector público y, en consecuencia, reduciría el sector del mercado que explotan esas industrias.

La orientación de las inversiones en ese sentido permitirá disminuir las importaciones de bienes de capital, tanto porque se intentaría aprovechar con mayor intensidad la capacidad de la industria nacional de esos bienes, como porque el cambio en la composición de las inversiones privadas y públicas reduciría considerablemente las necesidades de importación de los bienes de capital que no pueden producirse en el país.

En la medida en que un programa de esa índole produjese simultáneamente un aumento del ingreso medio y del empleo del sector menos desarrollado, se crearían las condiciones para la transferencia efectiva de población del sector primario al secundario; la expansión del mercado estimularía al nuevo sector industrial, incluida la producción de bienes duraderos de consumo, o sea, se entraría de hecho en un modelo autónomo de desarrollo, con un crecimiento concomitante de ambos "sectores".

Partiendo ahora de la premisa de que son las condiciones externas las que se modifican, manteniéndose idéntica la estructura interna, se encuentra una tercera posibilidad, la de un mejoramiento en las condiciones del sector externo debido a una expansión de las exportaciones tradicionales.

Esta tendría como efecto la ampliación de la capacidad para importar que daría una mayor flexibilidad al sector industrial, además de aprovechar los abundantes recursos del sector primario. Es decir, la reactivación del sector externo provocaría un aumento del ingreso, no sólo por su efecto directo sino por el aumento de los rendimientos de la economía. Por otra parte, las repercusiones del mejoramiento del sector exportador tradicional sobre la composición del mercado dependerían, en general, de la distribución de los incrementos del ingreso en todo el sistema, y especialmente de su distribución en el mismo sector exportador. En cuanto al sector público, el gobierno contaría con mayores posibilidades de financiar las inversiones en los sectores infraestructurales.

No obstante, esa posición no entrañaría la introducción de diferencias básicas en la estructura del sistema existente, con todas sus posibilidades y restricciones. Además, dada la experiencia de períodos anteriores y las perspectivas a largo plazo de los productos primarios, probablemente se trataría sólo de un alivio temporal.

En la cuarta posibilidad, el sector externo se dinamizaría mediante la diversificación de las exportaciones, sobre todo de las provenientes del sector industrial.

En virtud de lo expuesto anteriormente, es evidente que una expansión de las exportaciones industriales (al mercado latinoamericano o al resto del mundo) acarrearía principalmente una reactivación de las actividades industriales hasta ahora más dinámicas dentro del sector capitalista. En el fondo, significaría ante todo que se sumarían segmentos de una demanda externa dinámica a la parte del mercado interno que hoy representan la cúspide de la pirámide del ingreso.

De este modo, si el proceso avanzase sólo por esta ruta,

se acentuaría la dicotomía básica entre el sector desarrollado y el subdesarrollado, ya que los efectos de la expansión de esos sectores dinámicos se reflejarían sólo indirectamente sobre el sector primario (en la medida en que absorbiesen más población), pero no modificarían necesariamente las funciones de producción de los sectores más atrasados.

Claro está, las cuatro orientaciones expuestas no se excluyen mutuamente, sobre todo con respecto a las posibilidades de combinar algunas de las alternativas de cambios internos con modificaciones de las variables externas.

La hipótesis más dinámica sería la combinación de transformaciones internas al estilo de las diseñadas en la segunda alternativa con un mejoramiento de las exportaciones tradicionales y la conquista de mercados para los productos industriales de los sectores más dinámicos. Así, mientras la demanda externa se encargaría de proporcionar un estímulo al sector capitalista, el gobierno podría intensificar sus inversiones autónomas destinadas a completar la estructura industrial existente, mejorando especialmente la infraestructura de servicios básicos, y a aumentar sustancialmente la proporción de inversiones en el sector primario y en las regiones subdesarrolladas. Estas

políticas de inversión, sumadas en el plano social a una estrategia para lograr una mejor distribución del ingreso (con atención especial al sector primario), tendería a cerrar gradualmente la brecha existente entre ambos sectores de la economía.

Evidentemente, las posibilidades de la política económica encuentran más limitaciones al actuar sobre las variables externas que al hacerlo sobre las internas, aunque el radio de acción de la política interna se ve afectado por diversos problemas derivados de las estructuras institucionales y político-sociales vigentes. Sin embargo, es importante prever claramente las posibilidades existentes, para establecer una estrategia que permita escoger una combinación de los objetivos y medios más promisorios y factibles.

Sin duda es esta una tarea difícil, y los obstáculos fundamentales no estriban en sus complejidades intrínsecas, sino más bien en el hecho de que el país atraviesa por una coyuntura en la cual numerosos y agudos problemas de corto plazo oscurecen las perspectivas para un plazo mayor. Ese es tal vez el mayor desafío que habrán de encarar quienes fijan actualmente los rumbos de la política brasileña.

PROTECCIONISMO E INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA

por Santiago Macario*

A. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA POLÍTICA PROTECCIONISTA EN AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

1. Salvo contadas excepciones, no se puede afirmar que haya una política proteccionista en los países latinoamericanos, si por tal debe entenderse un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente dentro de un cuadro general de objetivos perseguidos con una política dada de desarrollo económico. Lo que sí ha habido y hay es proteccionismo, pero como resultado —en gran parte indirecto— de medidas especiales que a menudo se tomaron, por lo menos inicialmente o en una primera etapa, con carácter de emergencia para resolver problemas de balance de pagos o bajo la presión de otros factores exógenos. Estas medidas temporales se convirtieron en la mayoría de los casos en permanentes y se hicieron más generales, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la improvisación, la falta de autonomía (por responder más que nada a cambios de origen externo), los niveles sumamente elevados y la aplicación indiscriminada. El objetivo fundamental de tal proteccionismo ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué medida.

2. Hasta el comienzo de la década de 1930, los países latinoamericanos siguieron una política predominantemente librecambista. Es verdad que durante el decenio anterior algunos de esos países empezaron a utilizar los derechos aduaneros para estimular la expansión de su producción manufacturera (que había recibido cierto impulso durante la primera guerra mundial), no sólo aplicando en forma creciente derechos moderadamente proteccionistas en favor de industrias incipientes, sino también reduciendo los derechos a la importación de maquinaria y equipos industriales. Sin embargo, las tarifas aduaneras continuaron teniendo carácter marcadamente fiscal, y la finalidad principal de los aumentos de derechos que con relativa frecuencia ocurrieron en América Latina en el curso de esa década fue aumentar los ingresos fiscales.¹ El estímulo

para el crecimiento económico de los países de la región provenía tradicionalmente del crecimiento de las exportaciones, y aunque en algunos países se desarrollaron —en la mayoría de los casos espontáneamente, por lo menos en su etapa inicial, y luego al amparo de cierta protección— unas pocas industrias de algún significado fuera de las de exportación, la demanda de bienes manufacturados era satisfecha en su mayor parte a través de importaciones. Estas, por lo demás, se adecuaban con relativa facilidad a la capacidad para importar a través del impacto que las expansiones y contracciones de las exportaciones de productos primarios tenían sobre la actividad económica y el nivel de ingresos.

3. Con la depresión mundial de los años treinta estas exportaciones se contrajeron brusca, pronunciada y persistentemente², hasta el punto de que el poder de compra de las exportaciones totales latinoamericanas descendió entre 1928 y 1933 casi 60 por ciento.³ Esto se agregó a fuertes pérdidas de divisas por la fuga de capitales y por la retención en el extranjero, en parte considerable, de las divisas obtenidas por las exportaciones. El impacto de éstas y otras circunstancias (v.gr. abandono del patrón oro por el Reino Unido) obligaron a numerosos países latinoamericanos a declarar la inconvertibilidad de sus monedas en los años 1929 y 1930, y a permitir que se devaluaran apreciablemente y luego, desde 1931, a imponer controles cambiarios para evitar mayores devaluaciones, defender su moneda y sus reservas (conteniendo la salida de capitales y controlando las divisas procedentes de las exportaciones) y para hacer frente a los fuertes desequilibrios en su balance de pagos, limitando las divisas disponibles. Esta limitación se propuso principalmente asegurar divisas a un tipo de cam-

a los calculados para España y los Estados Unidos, y comparables, para el año 1925, a los de Australia, Hungría y Polonia. En el caso de los productos manufacturados, los derechos de importación eran inferiores a los de Canadá y Checoslovaquia, y no muy superiores a los de Francia, Alemania e Italia. Véase Sociedad de las Naciones, *Tariff Level Indices* (Ginebra, 1927).

² A la reducción de la demanda de productos primarios provocada por la contracción de la actividad económica en los países industrializados se agregaron los efectos del fuerte proteccionismo agrícola adoptado por la mayoría de dichos países para defenderse de la depresión.

³ A precios corrientes y en términos de “nuevos dólares” estadounidenses (luego de la devaluación de 1934), el valor total de las exportaciones latinoamericanas descendió de 5 000 millones de dólares en 1928 y 1929 a 2 400 millones en 1931 y a 1 500 millones en 1933. Hasta 1941 inclusive se mantuvieron tales exportaciones por debajo de los 2 000 millones (excepto en 1937) y en 1947 volvieron a exceder los 5 000 millones. Esta caída se debió sobre todo a la baja de los precios (el valor unitario de las exportaciones latinoamericanas fue en 1933 sólo poco más de la tercera parte que en 1928). Aun en 1960 el poder de compra de las exportaciones latinoamericanas era inferior al de 1928. Si se excluye a Venezuela, en 1960 dicho poder de compra fue apenas los 2/3 que en 1928.

* El autor, funcionario de la Comisión Económica para América Latina, presta temporalmente sus servicios en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Los puntos de vista que expresa en este artículo representan su opinión personal y pueden no coincidir con los de dichas entidades.

¹ Según cálculos efectuados por la Sociedad de las Naciones, el nivel tarifario promedio de la Argentina (país que tenía el mayor grado de industrialización en América Latina) era en 1925 el mismo que en 1913: 26 por ciento, determinado como promedio aritmético simple de las tasas en términos ad valorem de los derechos sobre 278 productos escogidos como más representativos del comercio exterior de los 14 países incluidos en el estudio (la tasa ad valorem para cada producto se calculó en base al precio promedio de exportación del mismo). También con respecto a la Argentina, el nivel promedio de gravámenes para los productos manufacturados fue apenas superior al nivel tarifario general: 28 por ciento en 1913 y 29 en 1925, lo que indica la falta de carácter proteccionista de los derechos. Esos niveles eran bastante inferiores

bio preferencial para el servicio de la deuda pública externa (impidiendo al mismo tiempo, al detener la devaluación de la moneda, que aumentara excesivamente el peso de dicho servicio) y para la importación de las mercancías esenciales (artículos de primera necesidad, materias primas y bienes de capital).⁴

4. Los controles cambiarios fueron entonces adoptados como medidas de emergencia con finalidades exclusivamente cambiarias y no proteccionistas. Por lo menos al principio no se utilizaron para limitar importaciones específicas, por lo que no fueron acompañados o complementados en un comienzo, salvo casos excepcionales, por restricciones cuantitativas. No obstante, era imposible evitar que tuvieran indirectamente efectos proteccionistas, ya que el simple racionamiento de las divisas y el establecimiento de un orden de prioridad para las importaciones hace que las de productos no indispensables o suntuarios, o con similares de fabricación nacional, queden relegadas a último término y reciban una cantidad limitada de divisas por el mercado oficial, y a tipo preferencial, o que deban ser pagadas por el mercado libre, a un tipo de cambio menos favorable, con el consiguiente aumento en su costo. También era inevitable que los gobiernos encontraran que esas restricciones cambiarias —a las que luego se sumaron otras cuantitativas— permitían poner en práctica una política que de otra manera (v.gr., a través de modificaciones tarifarias) no sería posible o resultaría mucho menos efectiva y rápida en sus resultados. De ahí que cuando la necesidad original de proteger el balance de pagos pasó a segundo plano, los gobiernos no parecieron muy dispuestos a abandonar instrumentos tan convenientes y flexibles.

5. En efecto, pese al relajamiento general de los controles cambiarios experimentado desde 1934 en los países latinoamericanos —debido al aumento de las exportaciones en valor y volumen, lo que hizo menos aguda la escasez de divisas— la mayoría de ellos comenzaron a aplicar a las importaciones restricciones cuantitativas (permisos previos, contingentes, prohibiciones, etc.). En otros donde ya existían, dichas restricciones adquirieron mayor importancia. También se empezó a recurrir cada vez más a los tipos múltiples de cambios.⁵ Sin embargo, el uso de estas medidas no obedecía aún en grado significativo a finalidades proteccionistas, sino a la necesidad de contar con instrumentos adecuados de negociación bilateral y en muchos casos, de discriminación. Los países latinoamericanos encontraron en esas restricciones directas un instrumento de negociación muy útil, cuyo uso era por lo demás prácticamente inevitable en las condiciones de creciente bilateralismo en que se efectuaban el comercio y los pagos mundiales. Constituían la única forma efectiva de defender sus intereses y de tener algún poder de negociación frente a otros países que, como muchos de los industrializados, aplicaban controles muy rígidos a su comercio exterior y lo llevaban a cabo a base de un estricto bilateralismo.

⁴ Siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua y Uruguay) adoptaron sistemas de controles cambiarios en 1931; otros tres (Costa Rica, Ecuador y Paraguay) en 1932; México en 1933 y Honduras y Venezuela en 1934. Cuba y El Salvador tuvieron controles cambiarios pero sólo por un breve plazo (mes y medio y tres meses). La República Dominicana y el Perú implantaron tales controles en 1942 y 1945, respectivamente.

⁵ El uso de los tipos múltiples de cambios por los países latinoamericanos no se generalizó e intensificó sino después de la segunda guerra mundial. (Véase *infra*, párrafos 14 y 18 y nota 13.)

6. A estas circunstancias se unió en algunos casos la persistencia o reaparición periódica de situaciones de serio desequilibrio en el balance de pagos y sobre todo el hecho de que las restricciones directas ofrecen sobre el instrumento tradicional de la tarifa aduanera ciertas ventajas que hacen muy atractivo y tentador su uso (mayor rapidez, eficacia y precisión en sus efectos, más libertad, flexibilidad y discreción administrativa en su aplicación, mayores facilidades de ajuste a las circunstancias cambiantes, etc.). Todo ello dio lugar a que los controles cambiarios y cuantitativos, introducidos originalmente como medidas de emergencia, se constituyeran en permanentes y pasaran a ser por muchos años instrumentos normales o predominantes en la política comercial de la mayoría de los países latinoamericanos.

7. Las tarifas aduaneras, por su parte, tuvieron todavía, durante el curso de la década de los años treinta —o por lo menos después del aflojamiento de las restricciones cambiarias en 1934 —un papel bastante importante en numerosos países latinoamericanos, sobre todo en aquellos donde el poder ejecutivo podía modificar los derechos aduaneros sin autorización previa del poder legislativo. Sin embargo, las tarifas perdieron mucha efectividad y se volvieron cada vez más rígidas a raíz de los numerosos tratados comerciales que los países latinoamericanos celebraron con terceros países (y en bastantes casos entre sí), en los que otorgaban rebajas y consolidaciones de derechos aduaneros para gran cantidad de productos manufacturados.⁶ Esto también contribuyó en forma decisiva a que la mayoría de los países latinoamericanos relegasen la tarifa aduanera a un lugar muy secundario como instrumento de política comercial y a que utilizasen en forma creciente los controles directos en la regulación de su comercio exterior, fenómeno que se acentuó durante la segunda guerra mundial y después de ella, como se verá a continuación.⁷

8. Al efecto proteccionista que indirectamente tuvieron los controles cambiarios y las restricciones cuantitativas

⁶ Tal fue el caso de los convenios celebrados por la Argentina con el Reino Unido en 1933 y con los Estados Unidos en 1941. Las concesiones tarifarias argentinas en dichos convenios afectaron a productos que constituían aproximadamente el 60 por ciento del valor total de sus importaciones. Desde 1934, muchos otros países latinoamericanos firmaron acuerdos llamados "de reciprocidad comercial" con los Estados Unidos también otorgando numerosas concesiones tarifarias para productos manufacturados.

Varios países latinoamericanos (Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, El Salvador y Uruguay) adoptaron, a partir de 1931, *tarifas de varias columnas* (procedimiento muy usual entre los países europeos desde años antes) con el objeto de aplicar a las importaciones un tratamiento discriminatorio según su procedencia, particularmente por razones de balance de pagos o para hacer frente a discriminaciones de que eran a su vez objeto. Así, a las importaciones provenientes de países con los que el balance comercial era fuertemente desfavorable se aplicaba la tarifa máxima, que contemplaba derechos mayores que los básicos.

⁷ Esto fue particularmente cierto en el caso de los países sudamericanos, ya que todos ellos, sin excepción, llegaron a utilizar simultáneamente (sobre todo en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial) controles cambiarios, restricciones cuantitativas y tipos múltiples de cambio, así como otras formas de restricciones (depósitos previos, cuotas de absorción o contingentamiento, etc.) Entre los otros diez países latinoamericanos, en cambio, sólo procedieron así Costa Rica y Nicaragua. México, por su parte, adoptó en 1948 el sistema de permisos previos para un número considerable y creciente de productos, con fines marcadamente proteccionistas. En los siete países restantes la tarifa aduanera continuó siendo prácticamente el único instrumento de control de las importaciones, con finalidades casi exclusivamente fiscales.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES TOTAL Y POR HABITANTE,
A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES, 1928-62

Año	Valor total de las exportaciones (millones de dólares)		Población (millones de habitantes)	Valor de las exportaciones por habitante (dólares)		Quántum de las exportaciones	Poder de compra de las exportaciones	
	Valores corrientes	Valores constantes (a precios de 1955)		Valores corrientes	Valores constantes (a precios de 1955)		Total	Por habitante
							1955 = 100	
	<i>Incluyendo Venezuela</i>							
1928	5 077	7 192	99.3	51.13	72.43	90	122	220
1930	3 380	6 313	102.6	32.94	61.53	79	86	150
1945	3 262	6 639	137.9	23.65	48.14	83	65	84
1950	6 604	7 069	156.1	42.31	45.29	88	98	112
1955	8 017	8 017	178.9	44.81	44.81	100	100	100
1957	8 684	8 852	189.3	45.87	46.76	110	106	100
1958	8 214	8 999	194.7	42.19	46.22	112	102	94
1959	8 345	9 870	200.3	41.66	49.28	123	108	96
1960	8 706	10 037	205.9	42.28	48.75	125	111	96
1961 ^a	8 708	10 238	211.8	41.11	48.34	128	111	94
1962 ^a	9 160	11 054	217.8	42.06	50.75	138	109	90
	<i>Excluyendo Venezuela</i>							
1928	4 880	6 886	96.3	50.67	71.51	113	154	276
1930	3 073	5 931	99.7	30.82	59.49	97	104	180
1945	2 908	5 817	133.6	21.77	43.54	95	76	98
1950	5 443	5 758	151.2	36.00	38.08	94	105	120
1955	6 105	6 105	172.8	35.33	35.33	100	100	100
1957	6 317	6 385	182.7	34.58	34.95	104	105	99
1958	5 893	6 637	187.9	31.36	35.32	109	99	91
1959	5 976	7 339	193.2	30.93	37.99	120	103	92
1960	6 169	7 342	198.6	31.06	36.97	120	106	92
1961 ^a	6 295	7 619	204.2	30.83	37.31	125	109	92
1962 ^a	6 566	8 211	210.0	31.27	39.10	134	106	87

FUENTE: *Boletín Económico de América Latina*, Vols. V (1960), VI (1961) y VII (1962), cifras revisadas, Para 1928 y 1930, estadísticas nacionales.

^a Cifras provisionales.

adoptadas por países latinoamericanos durante los años treinta, se agregó el de la suspensión o contracción de los abastecimientos normales de productos manufacturados desde los países industrializados durante la segunda guerra mundial. Esto hizo posible a las industrias latinoamericanas, sobre todo a las ya establecidas, expandir considerablemente su producción, hasta el máximo de su capacidad, para satisfacer la demanda interna y hasta —en el caso de países con mayor grado de industrialización, como la Argentina, el Brasil, Chile y México— para abastecer a los mercados de otros países de América Latina o no.⁸

9. Esta primera oportunidad de efectuar una sustitución en gran escala de las importaciones no pudo ser debidamente aprovechada por la escasez de equipos para instalar nuevas industrias o para ampliar las existentes (en su mayor parte productoras de bienes de consumo no duraderos, como textiles), y también por la falta de un programa definido de desarrollo industrial. Sin embargo, impulsó el proceso de industrialización de varios países latinoamericanos y, lo que es quizás más importante, contribuyó decisivamente a crear, tanto en las esferas gubernamentales como en el sector privado, la conciencia de la necesidad y las posibilidades de la industrialización. Esta, impuesta originalmente por factores externos, se convirtió así, sobre todo ante la presión de los intereses creados, en un objetivo fundamental de la política económica de los gobiernos de dichos países.

10. Terminada la guerra, esos gobiernos adoptaron una política de franca protección de las industrias establecidas durante ella y amenazadas por el resurgimiento de la competencia externa. Utilizaron a tal fin principalmente los instrumentos que habían llegado a considerar como habituales y más eficaces para influir sobre el volumen y la composición de las importaciones, esto es, los controles directos. Estos instrumentos, además, permitían mantener la situación existente durante la guerra, o sea la reserva completa del mercado interno para la industria nacional, y al mismo tiempo aseguraban a ésta la disponibilidad de divisas a tipos de cambios preferenciales para importar bienes de capital y otros insumos no obtenibles en el país.

11. El factor que más influyó en el mantenimiento de las restricciones directas fue la preocupación por la escasez de divisas, ante la persistencia y aun agravación de los desequilibrios en los balances de pagos de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto como resultado de las dislocaciones económicas causadas por el conflicto⁹ como por la presión de la demanda insatisfecha o reprimida durante varios años. Esta demanda no sólo era de bienes de consumo, en especial duraderos, sino también para el

⁸ Así, en 1943 la Argentina exportó 19 000 toneladas de productos textiles, 70 000 docenas de pares de zapatos para mujeres y niños, 510 toneladas de otras manufacturas de cuero, etc., y el Brasil 26 400 toneladas de textiles de algodón (por valor de unos 80 millones de dólares), así como cantidades considerables de tejidos e hilados de lana, lápices, productos farmacéuticos, cerámicas y artículos de vidrio, etc. Todas esas exportaciones disminuyeron fuertemente en los años de postguerra, especialmente después de 1948, hasta casi desaparecer al comienzo de la década de los años 50.

⁹ En muchos casos los desequilibrios en el balance de pagos en el período de postguerra no eran globales sino parciales —con ciertas áreas monetarias, y particularmente con la del dólar— como consecuencia de la inconvertibilidad de otras monedas y de la incapacidad en que durante varios años se vieron los países europeos para exportar manufacturas en las cantidades necesarias.

reequipamiento industrial. El proceso de urbanización y el aumento en el nivel de ingresos de la población provocaron asimismo una expansión en la demanda normal o corriente de bienes de importación para el consumo, fenómeno éste intensificado en la mayoría de los casos por presiones inflacionarias y por el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados.

12. A estos factores se agregó, especialmente en los países de América Latina más desarrollados económicamente, otro muy importante, sobre todo a largo plazo, producido por el proceso de industrialización: la creciente demanda de bienes de producción (materias primas, combustibles, productos intermedios y bienes de capital).

13. Las exportaciones latinoamericanas, por su parte, si bien aumentaron rápidamente en los años inmediatos de postguerra, duplicándose entre 1945 y 1948 su valor total a precios corrientes, así como el valor de las exportaciones de cada uno de los principales países exportadores —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela— no alcanzaron un nivel suficiente para satisfacer la demanda total de importaciones. Después de la brusca contracción sufrida en 1949, mostraron un aumento paulatino pero lento durante la década siguiente, aumento que se debió casi exclusivamente al incremento de las exportaciones venezolanas. Así, el poder de compra de las exportaciones de la Argentina y Chile permaneció —y permanece aún— muy por debajo de los niveles logrados en 1928 y 1929;¹⁰ en otros países como el Brasil, Perú y México estos niveles no han sido superados sino hasta los años cincuenta y por márgenes relativamente reducidos. El cuadro 1 refleja esta situación para el conjunto de América Latina, incluyendo y excluyendo Venezuela.¹¹

14. Ante esta situación de creciente desequilibrio entre sus necesidades de importación y su capacidad para importar, la mayoría de los países latinoamericanos renuentes a permitir una devaluación indiscriminada de sus monedas, continuaron en los años de postguerra limitando selectivamente sus importaciones mediante controles cambiarios, restricciones cuantitativas y sobre todo tipos múltiples de cambio. Hubo a este respecto una evolución marcada hacia los sistemas compuestos. Entendemos por éstos una combinación de controles sobre el movimiento de divisas que limitan o racionan el uso de las disponibles, restricciones cuantitativas que limitan el volumen físico o el valor de las mercaderías de posible importación o exportación, y otras restricciones que actúan aumentando el costo de las importaciones (típicamente, derechos aduaneros y otros gravámenes, recargos y tipos múltiples de cambio). Esos sistemas se volvieron bastante complejos, por la considerable diversidad de las restricciones específicas utilizadas por los distintos países. Como consecuencia de esa evolución, los tipos múltiples de cambio se convirtieron en el instrumento preponderante de control o regulación selectiva de las importaciones en los países latinoamericanos en la postguerra, llegando a adquirir más importancia que las restricciones cuantitativas que, a su vez, habían desplazado a los controles estrictamente

¹⁰ Desde 1951 el poder de compra de las exportaciones de la Argentina fluctúa alrededor del 50 por ciento del nivel que tuvo en los años 1928 y 1929.

¹¹ Véanse más datos de la evolución de las exportaciones y de las importaciones, por países o para los años no incluidos en el cuadro 1, en el *Boletín Económico de América Latina*, Vols. V (1960) y VI (1961).

cambiarlos como principal instrumento de regulación de las importaciones.

15. Así ocurrió que al final de los años cuarenta, doce países latinoamericanos (Costa Rica, Nicaragua y todos los sudamericanos) mantenían controles cambiarios. Todos ellos los habían implantado en 1931 y 1932, salvo Venezuela y Perú, que lo hicieron, respectivamente, en 1934 y 1945. En el caso de Venezuela las restricciones cambiarias eran mínimas, pues en la práctica se acordaba un tratamiento muy liberal a los pagos en el exterior. Los mismos doce países aplicaban a las importaciones restricciones cuantitativas en forma de permisos previos, prohibiciones de importar ciertos productos o ambas cosas. Los permisos previos se otorgaban por lo general a base de cuotas individuales por productos y en algunos casos (la Argentina, por ejemplo) a base de cuotas globales. Las prohibiciones de importar se referían a los productos especificados en una lista o a los no incluidos entre los de importación permitida. Todos esos países utilizaban para sus importaciones tipos múltiples de cambio, con excepción del Perú, que realizaba sus importaciones a través de un mercado de certificados de cambio, a un tipo algo más favorable que el del mercado libre. Estos sistemas de tipos múltiples de cambio ofrecían grados bastante diversos de complejidad, en cuanto al número y combinación de tasas, determinación de éstas, etc. Aunque al principio predominaban las tasas múltiples fijas, la evolución posterior favoreció las tasas múltiples fijas pero mixtas, las tasas múltiples fluctuantes y, en años más recientes, las tasas únicas fluctuantes. Costa Rica y Nicaragua habían introducido además los depósitos previos para las importaciones, medida que se extendió a numerosos países sudamericanos, llegando a constituir en algunos de ellos, sobre todo en Chile, una medida restrictiva de gran importancia.

16. Los otros ocho países latinoamericanos, por el contrario, habían abandonado, o nunca llegaron a adoptar, controles cambiarios y restricciones cuantitativas, salvo muy contadas excepciones. La más importante de éstas fue México, donde en 1948, paralelamente con la devaluación, se implantó el régimen de permisos previos, que se fue ampliando hasta constituirse en el principal instrumento de restricción de las importaciones. México también recurrió en varias ocasiones a la devaluación general de su moneda como medio de aliviar las presiones sobre el balance de pagos. La República Dominicana y Honduras tenían controles cambiarios, pero no los aplicaban en forma restrictiva (así, Honduras requería un permiso previo para pagos en el exterior, pero los permisos se otorgaban liberalmente). Los otros cinco países (Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití y Panamá), no tenían controles cambiarios (aunque Cuba aplicaba un impuesto del 2 por ciento a todas las remisiones de divisas al extranjero) ni aplicaban restricciones cuantitativas, salvo ocasionalmente para algunos productos. Todos estos países, incluso México, tenían un tipo único y fijo de cambio. En todos ellos, por lo tanto, con la excepción de México, la tarifa aduanera continuaba siendo el único instrumento de control de las importaciones, que por lo demás tenía un carácter predominantemente fiscal.

17. Aunque seguían obedeciendo sobre todo a la necesidad de aliviar las presiones sobre el balance de pagos (salvo casos aislados de cierta holgura de divisas, como ocurrió en la Argentina hasta 1951), los controles cambiarios y

restricciones cuantitativas aplicados por los países latinoamericanos en la postguerra fueron utilizados ya más deliberadamente que antes como instrumento para estimular la sustitución de importaciones y promover el desarrollo industrial. Así sucedía, por lo menos, en países como la Argentina, el Brasil, Chile y México. La industrialización estaba en esos países más avanzada y arraigada, y contaba con el apoyo de intereses creados, actitudes y expectativas favorables de parte de la empresa privada, así como de una mentalidad marcadamente nacionalista entre los funcionarios gubernamentales. Los gobiernos hicieron suya la bandera de la industrialización, intensificando en medida considerable el proceso de sustitución de importaciones, que parecía, por una parte, la única solución (o por lo menos la más viable e inmediata) al problema recurrente de la escasez de divisas y la vulnerabilidad externa de la economía, y por otra el único camino para absorber el crecimiento de la población, lograr una mejor utilización de los recursos y, en general, alcanzar una tasa más adecuada de desarrollo económico. Estas últimas consideraciones, sin embargo, sólo comenzaron a pesar posteriormente, como una racionalización de las ventajas de la industrialización.¹² En los primeros años de la postguerra los factores más influyentes fueron la necesidad de sustituir importaciones para aliviar presiones sobre el balance de pagos, la acentuación del nacionalismo y de tendencias francamente autárquicas, y la persistencia de la euforia resultante del proceso de industrialización ocurrido durante la guerra.

18. La preponderancia adquirida por los tipos múltiples o diferenciales de cambio en los países latinoamericanos durante este período respondió en grado sustancial a esa orientación más decididamente proteccionista de la política de restricción de las importaciones. Esta medida, en efecto, permitía llevar a cabo una devaluación diferencial y selectiva, y asegurar así la disponibilidad de divisas a tipos de cambio favorables o preferenciales para las importaciones de bienes de capital y otros insumos requeridos por la industrialización, y también para la de bienes de consumo esenciales. Las importaciones sustituibles, sustantivas o competitivas con la producción nacional, por el contrario, debían efectuarse, dentro de las restricciones cuantitativas, a un tipo de cambio más gravoso. Y aunque en sus efectos los tipos diferenciales de cambio son equivalentes a los derechos aduaneros, presentaban sobre éstos la ventaja de influir más directa y eficazmente sobre el nivel y la composición de las importaciones, y sobre todo la de poder ser establecidos y modificados por decisión administrativa. Los derechos arancelarios, en cambio, ya

¹² Paralelamente, desde 1948, y en medida principalísima dentro de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, se fue formando un cuerpo de doctrina en favor de la industrialización y la sustitución de importaciones en los países de menor desarrollo relativo, a través de la protección, como el único medio practicable de lograr una participación adecuada en los beneficios derivados del progreso técnico, resolver las dificultades recurrentes en los balances de pagos, absorber adecuadamente el aumento en la mano de obra, contribuir al incremento en el producto total de la economía, etc. Véase especialmente *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 50.II.G.2; *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 51.II.G.1, primera parte; *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 52.II.G.1, y *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 54.II.G.2, cap. IV.

consolidados en gran parte por diversos convenios comerciales, requerían en muchos casos la aprobación del Poder Legislativo para su modificación.¹³

19. En modo alguno significó esto, sin embargo, que la sustitución de importaciones se hiciera de manera planificada y que la determinación de las industrias protegidas respondiera a una selección racional y sistemática para promover una asignación óptima de los recursos, el máximo ahorro efectivo de divisas o ambas cosas. Aparte de continuar protegiendo las industrias ya establecidas (antes y sobre todo durante la segunda guerra mundial), la sustitución de importaciones se conseguía sobre todo a través de las restricciones y hasta de las prohibiciones directas, para importar productos considerados como no esenciales o suntuarios, y también cada vez más respondiendo a pedidos de protección presentados por el sector privado en favor de nuevas producciones que había iniciado o tenía interés en desarrollar. Estos pedidos, por lo demás, fueron y siguen siendo, bien acogidos en la mayoría de los casos.

20. Debe señalarse el papel relativamente pasivo que en la mayoría de los casos jugó y sigue jugando el sector público en la adopción de medidas deliberadamente proteccionistas, pues raras veces ha tomado la iniciativa en la determinación de las industrias que conviene proteger y desarrollar. Sólo a fines de los años cincuenta empezaron algunos gobiernos (particularmente el Brasil y México) a adoptar una actitud más activa y a dar una cierta planificación a la sustitución de importaciones, sobre todo a fin de lograr un mayor grado de integración industrial, al mismo tiempo que se establecían —o se comenzaban a aplicar de manera efectiva— ciertas condiciones relativas a precios, calidad y más comúnmente al volumen de producción, utilización de materias primas y otros insumos de origen nacional, etc., que el industrial debe cumplir para que se le otorgue la protección solicitada o para que le sea mantenida.

21. La contracción que entre 1951 y 1953 sufrió la capacidad de compra de las exportaciones de varios países latinoamericanos —en especial la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay—, unida al incremento sustancial de las importaciones en los años inmediatamente anteriores (tanto por el restablecimiento de la oferta de bienes exportables en los países industrializados como por la mayor afluencia de divisas y las inciertas perspectivas de abaste-

¹³ Acerca de la aplicabilidad de los tipos múltiples de cambio a las condiciones de los países en desarrollo y particularmente a las exigencias del desarrollo económico de los países, así como acerca de sus ventajas y desventajas con respecto al uso del instrumento tarifario (con el que tiene puntos importantes de contacto, pues actúa de manera similar a la de los derechos aduaneros), véase E. R. Schlesinger, *Multiple Exchange Rates and Economic Development* (Princeton Studies in International Finance, No. 2, Princeton University Press, 1952). Schlesinger destaca las ventajas de utilizar en esos países medidas selectivas de esta naturaleza, que actúen de manera directa e inmediata y que puedan ser modificadas por las autoridades para ajustarse a las circunstancias cambiantes, más bien que recurriendo a medidas que actúan de forma automática e impersonal. Concluye que, si bien la utilización de controles directos presenta ciertos peligros y desventajas, su introducción constituye una especie de riesgo calculado que puede valer la pena correr.

En cuanto a las distintas formas o tipos de restricciones cuantitativas, diferencias en su manera de actuar y efecto con respecto a los derechos aduaneros, etc., véase la publicación de la Sociedad de las Naciones, *Quantitative Trade Controls - their causes and nature* (Ginebra, 1943).

cimiento futuro a causa de la guerra de Corea), causó nuevas y crecientes presiones sobre el balance de pagos de la mayoría de aquellos países. Esto dio lugar a que en dichos países se intensificasen las restricciones a la importación y a que las medidas para controlar las importaciones se hicieran más complejas y diversas. Así, en la Argentina la fuerte declinación en el volumen físico de las exportaciones que tuvo lugar en 1951 y de manera más acentuada en 1952 obligó a limitar las importaciones en este último año a los abastecimientos indispensables de materias primas, combustibles y equipos de capital, y a suspender el otorgamiento de divisas para la importación de cualquier producto del tipo de los producidos internamente. En el mismo año el Brasil restringió mucho las importaciones en monedas convertibles, limitándolas a los materiales y equipos estrictamente indispensables. La lista brasileña de importaciones permitidas, además, que comprendía 500 productos, se redujo a unos 170. En 1953 adoptó el Brasil el sistema de adjudicación de cambios mediante remates de divisas, con el fin de reducir todavía más las importaciones de productos no esenciales o similares a los producidos por la industria nacional. Así se otorgaba a ésta una protección mayor que la resultante de los tipos múltiples de cambio, en vigor hasta entonces, y se suplía la falta de eficacia, de la tarifa aduanera.¹⁴ Chile y el Uruguay por su parte, restablecieron a mediados de 1952 el permiso previo de importación para todos los productos y el primero de esos países amplió la lista de productos de importación prohibida. México procuró contrarrestar la creciente presión sobre su balance de pagos mediante un alza en los derechos de importación a fines de 1953 y después, en abril de 1954, ante la relativa ineficacia de esta medida, mediante una devaluación general de moneda en algo más del 30 por ciento en términos oro. Al mismo tiempo aumentó apreciablemente el número de productos cuya importación estaba sujeta al permiso previo —incluso para ciertas materias primas— y aplicó este último control mucho más restrictivamente que antes a las importaciones suntuarias o prescindibles.

22. La creciente complejidad de estas medidas hizo su aplicación cada vez más difícil y a menudo inoperante, cuando no contraproducente o perjudicial para el desarrollo normal de las actividades productivas. Además, como su adopción y su aplicación dependían del arbitrio administrativo y se traducían en ganancias extraordinarias para los sectores, grupos o individuos favorecidos, esos controles directos se constituyeron en una fuente de favoritismos y corrupción. Las frecuentes modificaciones de que eran

¹⁴ Hasta entonces los tipos múltiples de cambio resultaban de la aplicación de un impuesto cambiario sobre la mayoría de los pagos al exterior. En el nuevo sistema de remates se establecieron cinco categorías de productos, más otra especial. El recargo en el costo de las divisas para los productos de la quinta categoría era en 1954 aproximadamente el 265 por ciento sobre el tipo de cambio oficial. La tarifa aduanera, por su parte, había perdido casi toda su eficacia como resultado de la aplicación de derechos específicos y de las concesiones tarifarias dadas en tratados bilaterales y en menor grado dentro del GATT. Así, la incidencia promedio de los gravámenes efectivamente cobrados sobre las importaciones (excluyendo los productos petrolíferos) disminuyó del 25.3 por ciento en 1935 al 9 por ciento en 1947 y al 8.1 por ciento en 1951. El 70 por ciento de las importaciones efectuadas en 1951 pagaron derechos aduaneros inferiores al 10 por ciento. Véase *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 56.II.G.3.

objeto las diversas medidas respondían a las presiones de intereses creados, a factores circunstanciales o a consideraciones políticas más que a un programa definido y coordinado, y en todo caso creaban un ambiente de inseguridad.

23. Todo esto provocó en los países latinoamericanos una marcada reacción contra el uso de ese tipo de controles, y en particular contra los tipos múltiples de cambios y los permisos previos, cupos o cuotas de importación. La reacción se hizo más aguda en la segunda mitad de la década de los años cincuenta, que se caracterizó por el abandono o simplificación de tales controles en la mayoría de esos países, que fueron sustituidos por tipos de cambio únicos y por gravámenes adicionales o recargos (equivalentes a derechos aduaneros) sobre las importaciones. En algunos países se hicieron reformas arancelarias encaminadas a dar nuevamente al arancel aduanero el carácter de instrumento principal de control de las importaciones. Cabe destacar además la influencia decisiva que en ese sentido tuvieron en varios casos, sobre todo en la segunda etapa, las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, como parte de los programas de estabilización puestos en vigor con ayuda financiera de ese organismo.¹⁵

24. Aunque con diferencias a veces sustanciales de un país a otro, estos cambios se realizaron por lo general en dos etapas. En la primera se mantuvieron los controles cambiarios, pero reemplazando los tipos múltiples de cambios antes en vigor por dos, uno de mercado oficial y otro de mercado libre y efectuando a través del primero todo el comercio exterior o la mayor parte. Sin embargo, persistiendo de hecho a veces numerosos tipos efectivos de cambio, al darse divisas por el mercado oficial hasta un valor de aforo o precio oficial para el producto. Las restricciones cuantitativas se eliminaron o redujeron a permisos previos (en varios casos nominales) para ciertos productos, pero se mantuvieron prohibiciones para importar mediante la no inclusión de ciertos productos entre los de *importación permitida*. Al mismo tiempo o con alguna posterioridad se establecieron otras restricciones en forma de recargos o impuestos adicionales y depósitos previos sobre las importaciones.

25. En la segunda etapa se eliminó el control cambiario, se unificaron los tipos de cambio en un mercado único, libre y fluctuante; se eliminaron las restricciones cuantitativas que aún quedaban (permisos previos, prohibiciones), y se impusieron recargos o impuestos adicionales de efectos equivalentes a derechos aduaneros. En algunos casos se eliminaron los depósitos previos establecidos en la primera etapa, pero en otros se mantuvieron o se impusieron por primera vez.

26. Tal fue, a grandes rasgos, la evolución ocurrida en la Argentina (reformas de octubre de 1955 y diciembre de 1958), Chile (abril de 1956 y enero de 1959),¹⁶ Bolivia (mayo de 1953 y diciembre de 1956), Uruguay (agosto de 1956 y diciembre de 1959) y Paraguay (febrero de 1956 y julio de 1957).

¹⁵ Hasta 1960 once países latinoamericanos habían aceptado las obligaciones del artículo VIII de la Carta del Fondo, consistentes en mantener sus monedas convertibles, evitar restricciones sobre pagos corrientes así como tipos múltiples de cambio y prácticas monetarias discriminatorias.

¹⁶ Los depósitos previos exigidos en Chile, que llegaban hasta el 150 por ciento a 90 días, a mediados de 1959 comenzaron a ser reemplazados gradualmente por impuestos adicionales.

27. El Brasil realizó en agosto de 1957 simultáneamente una reforma cambiaria y una reforma arancelaria, por las que se trasladó al arancel aduanero gran parte de la protección que se acordaba antes mediante el régimen cambiario. Este fue simplificado, ya que si bien se mantuvo el sistema de remates de divisas, las seis categorías de productos se redujeron a sólo dos, pero se estableció además un tipo de cambio preferencial o subsidiado para las importaciones de trigo, petróleo y derivados, papel periódico, etc. El permiso de importación se mantuvo en forma nominal, para verificar la exactitud de los datos declarados por el importador. El sistema de remates de divisas fue eliminado posteriormente (en marzo de 1961), y todas las importaciones se efectúan por el mercado libre. Sin embargo, los productos clasificados en la categoría especial requieren un permiso previo de importación, que se otorga a los poseedores de "promesas de permiso", las cuales deben ser compradas en remates efectuados a base de cuotas globales. En consecuencia, para poder importar productos incluidos en esta categoría se debe pagar un recargo considerable sobre el tipo de cambio de mercado libre.

28. Por lo tanto, en contraste con lo que ocurría hacia 1950, cuando prevalecían los controles cambiarios, las restricciones cuantitativas y los tipos múltiples de cambios, el régimen de importaciones de los países latinoamericanos se caracteriza diez años más tarde por la ausencia de aquellos tipos de controles. En efecto —sin considerar a Cuba, donde el comercio exterior es monopolio estatal—, sólo mantienen controles cambiarios, tipos múltiples de cambios y restricciones cuantitativas (permisos previos, prohibiciones de importar o ambas cosas) Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Pero en todos esos países el control cambiario es sencillo, los tipos de cambio, poco numerosos y los permisos previos —por lo menos en el Ecuador— nominales. México utiliza el sistema de permisos previos como instrumento principal de control. Chile restableció de hecho las dos áreas cambiarias y las prohibiciones para importar en enero de 1962.

29. En todos los demás países no hay controles cambiarios, tipos múltiples de cambio ni restricciones cuantitativas, salvo con carácter nominal o en forma excepcional u ocasional. Todos ellos efectúan sus importaciones a un tipo de cambio único, fijo o libre fluctuante. Las restricciones a la importación consisten —además de los derechos aduaneros, que siguen jugando en varios países un papel secundario a casi nulo— en recargos e impuestos adicionales de efectos equivalentes y, con menor frecuencia o en forma secundaria, en depósitos previos. Utilizan estos últimos Colombia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y, de manera mucho más importante, Chile.¹⁷

30. En varios países sudamericanos (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay) se está gestando una tercera etapa en la evolución de los instrumentos de restricción a las importaciones: la reforma arancelaria, con el propósito de sustituir los diversos —en muchos casos complejos y numerosos— gravámenes aplicados a las importaciones y de adoptar una nomenclatura arancelaria moderna y adecuada.

¹⁷ Para un detalle completo de las distintas restricciones aplicadas a las importaciones en los países sudamericanos y en México a principios de 1960, véase *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia* (E/CN.12/554), con once anexos correspondientes a los diversos países.

da para hacer de la tarifa aduanera un instrumento efectivo y principal de la política comercial.

31. A pesar de estos cambios, en lo que respecta a la naturaleza y características predominantes de la política proteccionista seguida por la mayoría de los países latinoamericanos, la situación sigue siendo esencialmente la misma que cuando los principales instrumentos de control de las importaciones eran las restricciones cambiarias y cuantitativas y los tipos múltiples de cambio, pues se sigue acordando a la industria nacional una protección excesiva e indiscriminada, fundamentalmente orientada hacia la sustitución de importaciones a cualquier costo. En efecto, las prohibiciones, cuotas, permisos previos, etc. han sido reemplazados por gravámenes (incluso depósitos previos) sumamente elevados y en muchos casos prohibitivos, cuyo objetivo es impedir o limitar en lo posible las importaciones de productos no esenciales, competitivos con los nacionales o sustituibles por éstos, sin prestar mayor consideración al efecto adverso de tal política sobre la utilización eficiente de los recursos y, a mediano y a largo plazo, sobre el balance comercial, como se señalará más adelante.

32. Además, al igual que la mayoría de las restricciones directas, estos gravámenes fueron por lo común estable-

cidos originalmente de manera improvisada, como medidas de emergencia —esto es, con carácter transitorio—, a fin de evitar el impacto demasiado violento y repentino que la eliminación de los controles cambiarios y cuantitativos podría haber tenido sobre el balance de pagos y la industria nacional. Tales controles y gravámenes se han convertido en permanentes, y sus modificaciones posteriores por lo general han aumentado los últimos, respondiendo a la presión de industrias deseosas de obtener mayor protección o a nuevas situaciones críticas en el balance de pagos.

33. De aquí ha resultado una estructura de gravámenes a las importaciones que en la mayoría de los países latinoamericanos se caracteriza por su falta de racionalidad y por la prevalencia de gravámenes sumamente elevados, tanto en lo que se refiere a sus niveles promedios como a los aplicables a la gran mayoría de los productos considerados individualmente. En la sección siguiente se procurará demostrarlo así, antes de analizar los efectos adversos que la protección extrema e indiscriminada acordada en estos países a la industria nacional y la excesiva importancia atribuida a la sustitución de importaciones, han tenido sobre su desarrollo económico y sobre su balance comercial.

B. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA FISONOMÍA TARIFARIA¹⁸ DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

34. En la sección anterior se ha destacado repetidamente el carácter indiscriminado y excesivo de la protección acordada por la mayoría de los países latinoamericanos a sus producciones nacionales. El examen de la fisonomía tarifaria de dichos países fundamentaría tal aseveración al poner de relieve no sólo la considerable elevación de los niveles promedios de gravámenes a las importaciones, sino también que estos niveles sumamente altos existen tanto para la gran mayoría de los diversos grupos de productos, como para cada uno de los productos considerados individualmente. En otras palabras, prácticamente todas las importaciones, salvo pocas excepciones fácilmente identificables, están fuertemente gravadas, por lo menos desde el punto de vista legal, esto es, sin considerar las reducciones o exoneraciones de derechos otorgadas en forma temporal o al amparo de alguno de los numerosos regímenes especiales de franquicias.

35. En el estudio citado sobre *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia* (E/CN.12/554 y Add.1-11),¹⁹ se exponen en detalle los derechos aduaneros y gravámenes de efectos equivalentes, así como las restricciones de otra índole, que a principios de 1960 se aplicaban en once países latinoamericanos (todos los sudamericanos y México).²⁰ En ese documento se

¹⁸ Salvo especificación en contrario, el término "tarifario" se usa aquí para designar no sólo los derechos aduaneros propiamente dichos, sino también los otros gravámenes de efectos equivalentes.

¹⁹ Su parte primera, con la descripción, análisis general y conclusiones, fue reproducida en *La cooperación económica multilateral en América Latina* (E/CN.12/621), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.G.3, pp. 125-159.

²⁰ Después de la fecha en que se tomaron los gravámenes y otras restricciones a las importaciones para el estudio mencionado, ha habido algunas modificaciones importantes en los mismos, que por lo general consisten en el aumento de los recargos exis-

calculan y analizan brevemente los niveles promedios de incidencia de tales derechos y gravámenes para cada uno de los países y para distintos grupos y categorías de productos, y se incluye la correspondiente exposición metodológica.

36. A continuación se ponen de relieve los resultados obtenidos en dicho estudio, en cuanto sirven para caracterizar la estructura o fisonomía tarifaria de los países latinoamericanos. Sólo ocasionalmente se hará referencia al verdadero alcance de los promedios aritméticos simples o ponderados como expresiones adecuadas de los niveles tarifarios, sobre todo para la comparación internacional de éstos. Con el mismo objeto se complementarán tales resultados con otros datos y elementos de juicio relativos a los gravámenes aplicados en los países latinoamericanos a un gran número de productos representativos, a los promedios de gravámenes calculados para tres países (la Argentina, el Brasil y Chile) con respecto a todas sus posiciones arancelarias transcritas a una nomenclatura co-

tentes o en la imposición de otros nuevos. Así ha ocurrido sobre todo en la Argentina, Chile y el Uruguay desde principios de 1962. Así, la Argentina estableció un recargo adicional del 100 por ciento sobre el valor *cif* de numerosos productos no esenciales o suntuarios y del 40 por ciento sobre la maquinaria no producida en el país (antes exenta de recargos), más un recargo general posterior del 20 por ciento sobre prácticamente todas las importaciones. Chile, que había sustituido casi todos los depósitos previos por recargos o impuestos adicionales de hasta el 200 por ciento, reintrodujo tales depósitos con tasas de hasta el 5 000 por ciento, aumentando al mismo tiempo los impuestos adicionales mencionados y quitando de la lista de importaciones permitidas unos 700 productos. En el Uruguay los recargos del 40, 75 y 150 por ciento, que habían reemplazado a los controles cambiarios y restricciones directas, fueron aumentados a comienzos de 1963 al 60, 100 y 300 por ciento; se estableció además un recargo del 20 por ciento para numerosos productos antes exentos, y se elevó el depósito previo del 100 al 200 por ciento. Estos aumentos o nuevos recargos fueron transitorios en algunos casos.

Cuadro 2

PROMEDIOS PONDERADOS DE INCIDENCIA TEORICA DE DERECHOS ADUANEROS Y OTROS GRAVAMENES DE EFECTOS EQUIVALENTES SOBRE EL VALOR *cif* DE LAS IMPORTACIONES EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS^a

(Porcientos)

<i>País y año o período de importación</i>	<i>Argentina</i> (1959)	<i>Bolivia</i> (1957-58)	<i>Brasil^b</i> (1957-59)	<i>Colombia</i> (1956-58)	<i>Chile^c</i> (1957-58)	<i>Ecuador</i> (1957-58)	<i>México^d</i> (1957-58)	<i>Paraguay^e</i> (1957-58)	<i>Perú</i> (1957-58)	<i>Uruguay</i> (1957)	<i>Venezuela</i> (1959)
Gravámenes en vigor al:	30.IV.60	31.XII.59	31.VIII.60	30.IX.59	15.III.60	1.IX.59	31.XII.59	30.IX.60	15.IX.59	15.VII.60	23.II.60
<i>Categoría I-Bienes primarios</i>	18.5	9.9	2.9	28.3	20.2	24.7	4.7	26.8	14.5	9.4	35.6
Grupo 1: Productos alimenticios sin elaborar	40.6	8.7	1.1	45.6	14.2	23.9	4.1	24.4	12.9	11.0	20.3
Grupo 2: Materias primas.	42.7	16.6	22.0	19.3	16.1	36.2	6.5	50.0	22.7	12.4	68.1
Grupo 3: Combustibles sin elaborar	1.0	12.1	0.8	†	34.1	†	1.4	51.5	†	0.1	†
<i>Categoría II-Bienes de capital intermedios y de consumo duraderos</i>	64.7	13.4	36.9	28.3	39.6	40.7	14.1	61.9	18.6	19.3	12.6
Grupo 1: Productos intermedios	49.6	7.6	26.1	32.9	40.6	38.0	19.2	54.6	18.6	15.8	23.2
Grupo 2: Combustibles elaborados	1.2	14.1	22.8	12.1	40.1	70.2	6.9	76.2	15.4	15.9	32.0
Grupo 3: Bienes de capital	78.2	13.3	45.6	22.2	37.3	29.2	11.7	53.1	15.1	22.3	5.2
Grupo 4: Bienes de consumo duraderos	699.7	29.4	79.1	113.7	83.7	75.2	56.2	72.6	33.3	20.3	14.3
<i>Categoría III-Bienes manufacturados de consumo corriente</i>	66.5	34.2	40.4	48.2	56.8	62.3	30.8	59.9	35.9	19.2	66.3
Grupo 1: Productos alimenticios y tabacos elaborados	142.4	19.1	50.5	160.5	62.8	114.0	132.8	55.4	26.2	23.3	87.3
Grupo 2: Productos químicos y farmacéuticos	62.9	20.8	35.4	24.6	14.7	42.0	9.8	49.2	20.4	9.5	37.5
Grupo 3: Otros productos de consumo corriente	63.6	62.6	37.3	41.1	55.1	59.1	24.0	64.6	44.3	18.4	61.3
<i>Total</i>	52.8	20.4	28.8	32.1	38.2	46.7	13.8	56.1	21.8	15.9	28.0

FUENTE: *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia.* (E/CN.12/554 y Add.1-11), *op. cit.*

^a Excepto para Chile, se incluyen en los gravámenes de efectos equivalentes a un derecho de importación al costo de financiamiento de los depósitos previos en los países que aplican este tipo de restricción (Colombia, el Paraguay y el Uruguay). Para el Paraguay y Venezuela, las incidencias sobre el valor *fob* se han convertido a su equivalente sobre el valor *cif*.

^b No incluye el mayor costo de las divisas para productos importados por la categoría especial ni el costo de financiar el pago anticipado del agio o prima de las divisas compradas en remate.

^c No incluye la incidencia del costo de financiamiento de los depósitos previos ni del impuesto o recargo adicional, pues no fue posible computarlos por dificultades de equivalencia con la clasificación arancelaria; sí incluye el impuesto ad valorem del 3 o 30 por ciento sobre el valor nacionalizado.

^d Incidencias promedios sobre el valor estadístico y no sobre el valor recalculado a precios oficiales.

^e Incluido el impuesto a las ventas, cuya incidencia sobre el valor *cif* del total de las importaciones es aproximadamente 8 por ciento en promedio ponderado y 12 por ciento en promedio aritmético simple. Las incidencias están expresadas en sus equivalentes sobre el valor *cif*.

^f No hubo importación de suficiente magnitud para incluirla en la muestra.

Cuadro 3

PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES DE INCIDENCIA DE LOS DERECHOS ADUANEROS Y OTROS GRAVAMENES DE EFECTO EQUIVALENTE SOBRE EL VALOR
cif DE LAS IMPORTACIONES EN VARIOS PAISES LATINOAMERICANOS*

(Porcientos)

<i>País y año o período de importación</i>	<i>Argen- tina (1959)</i>	<i>Bolivia (1957-58)</i>	<i>Brasil^b (1957-59)</i>	<i>Colom- bia (1956-58)</i>	<i>Chile^c (1957-58)</i>	<i>Ecuador (1957-58)</i>	<i>México^a (1957-58)</i>	<i>Para- guay^e (1957-58)</i>	<i>Perú (1957-58)</i>	<i>Uru- guay (1957)</i>	<i>Vene- zuela (1959)</i>
Gravámenes en vigor al:	30.IV.60	31.XII.59	31.VIII.60	30.IX.59	15.III.60	1.IX.59	31.XII.59	30.IX.60	15.IX.59	14.VII.60	13.II.60
<i>Categoría I-Bienes primarios.</i>	54.2	21.1	13.4	43.3	40.8	34.0	7.8	48.2	18.1	12.3	52.2
Grupo 1: Productos alimenticios sin elaborar	40.4	17.8	9.5	68.0	33.5	32.9	12.8	47.1	15.1	13.8	38.0
Grupo 2: Materias primas.	65.0	27.0	19.7	30.9	45.1	35.8	7.0	50.0	22.5	12.4	75.7
Grupo 3: Combustibles sin elaborar	6.9	12.0	10.2	†	53.5	†	2.0	52.5	†	0.1	†
<i>Categoría II-Bienes de capital intermedios y de consumo duraderos</i>	96.9	17.6	40.8	33.9	45.9	44.3	16.8	58.8	22.0	24.0	22.3
Grupo 1: Productos intermedios	62.1	12.1	31.0	35.9	45.3	43.7	17.2	59.1	23.6	22.7	40.4
Grupo 2: Combustibles elaborados	4.0	14.8	29.3	11.4	45.5	61.0	7.1	59.1	15.9	21.2	40.3
Grupo 3: Bienes de capital	84.7	17.4	46.1	26.5	40.5	32.7	14.9	52.6	17.6	26.5	10.9
Grupo 4: Bienes de consumo duraderos	612.2	37.1	60.0	100.9	83.4	106.5	46.7	72.7	35.2	24.1	14.7
<i>Categoría III-Bienes manufacturados de consumo co- rriente</i>	110.0	52.5	50.4	58.9	66.2	73.1	33.9	66.1	40.9	22.7	111.6
Grupo 1: Productos alimenticios y tabacos elaborados	136.4	35.9	56.3	137.6	126.4	124.8	121.6	70.2	29.1	18.4	287.0
Grupo 2: Productos químicos y farmacéuticos	102.7	37.8	25.0	30.8	16.5	59.3	10.9	58.9	20.6	10.1	121.1
Grupo 3: Otros productos de consumo corriente	108.6	58.7	52.0	57.1	64.5	67.6	28.3	65.5	47.9	26.0	74.0
<i>Total</i>	91.5	30.3	40.1	41.3	49.2	54.9	18.1	61.5	28.3	21.1	56.0

FUENTE: *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos y sus niveles promedios de incidencia.* (E/CN.12/554 y Add.1-11), *op. cit.*

^a Excepto para Chile, se incluyen en los gravámenes de efectos equivalentes a un derecho de importación al costo de financiamiento de los depósitos previos en los países que aplican este tipo de restricción (Colombia, el Paraguay y el Uruguay). Para el Paraguay y Venezuela, las incidencias sobre el valor *job* se han convertido a su equivalente sobre el valor *cif*.

^b No incluye el mayor costo de las divisas para productos importados por la categoría especial ni el costo de financiar el pago anticipado del agio o prima de las divisas compradas en remate.

^c No incluye la incidencia del costo de financiamiento de los depósitos previos ni del impuesto o recargo adicional, pues no fue posible computarlos por dificultades de equivalencia con la clasificación arancelaria; sí incluye el impuesto ad valorem del 3 o 30 por ciento sobre el valor nacionalizado.

^d Incidencias promedios sobre el valor estadístico y no sobre el valor recalculado a precios oficiales.

^e Incluido el impuesto a las ventas, cuya incidencia sobre el valor *cif* del total de las importaciones es aproximadamente 8 por ciento en promedio ponderado y 12 por ciento en promedio aritmético simple. Las incidencias están expresadas en sus equivalentes sobre el valor *cif*.

^f No hubo importación de suficiente magnitud para incluirla en la muestra.

mún y —con fines comparativos— a los niveles tarifarios de países europeos.

37. Como resumen de los resultados y conclusiones a que se llegó en el mencionado documento, se reproducen los cuadros 2 y 3, que se refieren respectivamente a los promedios ponderados y a los promedios aritméticos simples de la incidencia teórica de los derechos aduaneros y otros gravámenes equivalentes sobre el valor *cif* aplicables en los once países latinoamericanos a las importaciones de una muestra de productos que representa por lo menos el 85 por ciento de la importación total de cada país en un año o período seleccionado. En los promedios ponderados el factor de ponderación fue el valor de la importación de los distintos productos incluidos en la muestra. Estos productos fueron clasificados en las tres categorías contempladas en las recomendaciones que formuló el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano acerca de la estructura y normas del mercado común latinoamericano en su reunión de México de febrero de 1959,²¹ y dentro de ellas divididos en varios grupos, a fin de calcular promedios parciales de incidencia tarifaria para cada uno.

38. Lo primero que llama la atención en los cuadros 2 y 3 es la considerable elevación de la mayoría de los niveles de incidencia. Se trata del rasgo más característico en la fisonomía tarifaria de casi todos los países latinoamericanos —por lo menos, de los incluidos en esos cuadros— y surge de manera inequívoca casi constantemente al considerar tanto los gravámenes aplicables a la importación de productos individuales como los promedios de esos gravámenes. Para apreciar la verdadera magnitud de tales gravámenes, más adelante se comparan, individualmente o en promedio, con los aplicados en varios países europeos.

39. Aun en el caso de México y Uruguay, que tienen los niveles de gravámenes más bajos de los incluidos en los cuadros 2 y 3, la magnitud efectiva de las restricciones a la importación es mucho mayor que lo sugerido por tales niveles. En efecto, México —que tiene el más bajo nivel de incidencia global y el más bajo o el próximo al más bajo nivel parcial en casi todos los grupos y categorías— utiliza con preferencia el régimen de permiso previo como instrumento principal de control de sus importaciones. Tanto es así que aproximadamente el 40 por ciento de las posiciones o partidas de su arancel aduanero y el 60 por ciento del valor total de las importaciones efectuadas en el promedio 1957-58 eran de productos sujetos a control a mediados de 1960. En el caso del Uruguay los promedios de incidencia de los cuadros 2 y 3 hubiesen sido sustancialmente mayores si al calcularlos se hubieran tomado en cuenta los recargos del 40, 75 o 150 por ciento (elevados a principios de 1963 al 60, 100 y 300 por ciento, respectivamente) y el costo de financiamiento del depósito previo, depósito y recargos impuestos desde septiembre de 1960 en reemplazo del control cambiario, los permisos previos y la prohibición de importar que se aplicaban previamente, en particular antes de la reforma de diciembre de 1959.

40. En forma más o menos extensa, también Colombia, Ecuador y Venezuela aplican restricciones cuantitativas o

²¹ Véase *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.4, pp. 31 ss.

directas a las importaciones —sobre el permiso previo y las prohibiciones para importar— y desde fecha reciente, Chile. En Colombia, por ejemplo, aproximadamente el 30 por ciento de las posiciones de su arancel aduanero correspondían a fines de 1962 a productos cuya importación estaba prohibida, y otro 30 por ciento a productos que requerían permiso previo; el número de estos últimos ha aumentado apreciablemente desde entonces. Por otra parte, en el cálculo de los niveles promedios de incidencia de los gravámenes que figuran en los cuadros 2 y 3 no se tomó en cuenta, respecto al Brasil, el mayor costo de las divisas —o, desde principios de 1961, el costo de adquisición en remate de la “promesa de permiso”— para productos importados por la categoría especial (el que a mediados de 1962 equivalía a un gravamen superior al 200 por ciento del valor del producto), ni el costo de financiamiento del depósito previo del 100 por ciento durante 150 días. Tampoco se consideró, en cuanto a Chile, el costo de financiamiento del depósito previo —que a comienzos de 1962 volvió a cobrar considerable importancia para numerosos productos con el restablecimiento de depósitos de hasta el 5 000 por ciento— ni el impuesto o recargo adicional de hasta el 200 por ciento sobre el valor *cif* del producto. De haberse incluido estos conceptos (que debieron excluirse por dificultades de equivalencia con la clasificación arancelaria), los niveles de gravámenes para Chile hubiesen sido superiores por lo menos en un 50 por ciento a los que pueden observarse en los cuadros 2 y 3.

41. Para poder apreciar más adecuadamente la altura relativa de los niveles promedios de gravámenes en los diversos países habría que tener presentes otros elementos de juicio, en particular el efecto del tipo de cambio y la medida en que dichos gravámenes son aplicados efectivamente en la práctica. Ambos problemas se discutieron extensamente en el documento citado sobre *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación* (párrafos 34-39, 62 y 63). Se destaca allí que un tipo de cambio sobrevaluado representa un subsidio a las importaciones, que compensa o disminuye el efecto restrictivo de los gravámenes, en tanto que un tipo de cambio subvaluado equivale a un gravamen adicional. También allí se sugiere la posibilidad de estimar la sobrevaluación o subvaluación relativa de las monedas a través de las relaciones entre su respectivo poder de compra.²² De acuerdo con ese criterio podría afirmarse, por ejemplo, que el alto nivel de incidencia de los gravámenes a las importaciones en Venezuela está en medida apreciable compensado por el hecho de que las importaciones se efectúan en ese país a tipos de cambio bastante sobrevaluados. Lo mismo ocurría en Chile antes de la devaluación de octubre de 1962.

42. En cuanto a la aplicación práctica de los gravámenes legales, parte considerable de las importaciones se efectúan en los países latinoamericanos al amparo de regímenes especiales de reducción o exoneración total de gravámenes, por lo que la incidencia efectiva de éstos es con frecuencia bastante menor que su incidencia teórica. Según el estudio citado, los casos extremos son la Argentina y Chile, donde la incidencia efectiva sólo representó, en

²² Véase a este respecto el trabajo “Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de la moneda en América Latina, 1960-62”, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII (1963), pp. 195-231, donde se determinan esas relaciones.

los años escogidos, entre el 35 y el 40 por ciento de la incidencia teórica calculada. Sin embargo, como el procedimiento para permitir la importación con reducción o exoneración total del gravamen equivale en muchos casos a un régimen de permiso previo, su efecto restrictivo estaría dado por el gravamen teóricamente aplicable, por lo que parece razonable tomar éste en cuenta y no el que efectivamente se aplica.²³

43. Aunque las consideraciones que acaban de exponerse deben ser tenidas en cuenta al juzgar la altura relativa de los niveles (individuales o promedios) de incidencia de los gravámenes a las importaciones en los países latinoamericanos, ellas no invalidan —antes al contrario, refuerzan en algunos casos— la afirmación que se hizo (*supra*, párrafo 38) de que el rasgo más característico de la fisonomía tarifaria de esos países es la excesiva elevación de tales gravámenes. Semejante afirmación no parece aplicable a México, pero debe tenerse en cuenta que en este país el principal instrumento de control es el régimen de permisos previos, no el de derechos aduaneros u otros gravámenes a las importaciones. Si cabe excluir a algún país de esa afirmación, tendría que ser al Perú y quizás, pero con algunas reservas, a Bolivia. En efecto, aparte de que el nivel de gravámenes aplicados a las importaciones en estos países es relativamente bajo —en comparación con otros países latinoamericanos—, esos gravámenes constituyen prácticamente la única restricción que afecta a las mismas.

44. Para justificar esa afirmación, véanse algunas comparaciones. Frente a los promedios ponderados totales del cuadro 2, que exceden para la mayoría de los países del 25 por ciento y para algunos hasta del 50 por ciento, el nivel promedio de la tarifa externa de la Comunidad Económica Europea (ponderado por las importaciones de 1958), era de 7.6 por ciento antes de las negociaciones Dillon.²⁴ El promedio de los derechos vigentes en los Estados Unidos al 1.º de enero de 1953, ponderados por las importaciones de 1952, era sólo 5.1 por ciento.²⁵ Según la tarifa sueca vigente en 1954, el promedio de incidencia de los derechos para productos industriales —excluidos los alimenticios y algunos otros como petróleo,

²³ Estas exoneraciones suelen beneficiar a las maquinarias y equipos para industrias nuevas, para ampliar industrias existentes o que representan inversiones de capitales extranjeros, así como a las maquinarias e implementos para la agricultura o para ciertas industrias específicas —siderurgia, industria petrolera, de fertilizantes, etc.— y, con menor frecuencia, a ciertas materias primas o productos alimenticios (hasta el monto del déficit en el abastecimiento interno). También es usual que estén liberadas, legalmente o de hecho, las importaciones efectuadas por organismos estatales y semiestatales (ferrocarriles, etc.). Véase el documento E/CN.12/554 antes citado, párrafos 26-33, así como los anexos.

²⁴ Oficina de Estadística de la CEE, *Informations Statistiques*, 1960, No. 3. La incidencia promedio de los derechos en vigor en los países miembros de la CEE al 1.º de enero de 1957, ponderados por las importaciones efectuadas por los mismos desde terceros países en 1958 era, según esa misma publicación, del 8.1 por ciento.

Tomando como factor de ponderación las importaciones efectuadas por la CEE en 1958 desde los países miembros del GATT, el nivel promedio de la tarifa externa común de la Comunidad era originalmente del 9.1 por ciento, y se redujo luego al 8.6 por ciento como resultado de las concesiones otorgadas por ella en la Conferencia Tarifaria del GATT de 1960/61 (Negociaciones Dillon). Ver Naciones Unidas, *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 14, No. 1 (septiembre de 1962), p. 57.

²⁵ U. S. Tariff Commission, *Effect of Trade Agreement Concessions on United States tariff levels based on imports in 1952* (Washington, 1953).

esencias y cosméticos—, ponderados por las importaciones de 1950, era del 9.1 por ciento.²⁶

45. Sin embargo, los promedios ponderados de gravámenes no reflejan adecuadamente el verdadero nivel tarifario, pues el factor de ponderación —es decir, el valor de las importaciones de cada producto o partida arancelaria— está determinado en medida considerable y a menudo decisiva por el monto del gravamen que le es aplicable. En otras palabras, el promedio ponderado no da una idea adecuada del nivel de los gravámenes, ya que los gravámenes elevados tienen poco o ningún peso en el mismo. Por las mismas razones resultan también inadecuados los promedios aritméticos simples del cuadro 3, calculados a base de una muestra que excluye a todos los productos de poca o ninguna importación, y por lo tanto a todos los gravámenes muy elevados o prohibitivos. Mucho más representativos del nivel tarifario son los promedios aritméticos simples calculados tomando en cuenta los gravámenes para todos los productos, pero expresados en términos de una nomenclatura uniforme para los distintos países y bien balanceada. De esta manera se reduciría al mínimo el efecto de dar igual peso a los gravámenes correspondientes a productos de desigual importancia.²⁷

46. Estos cálculos fueron efectuados en la Secretaría de la CEPAL por el Grupo Especial de Estudios Tarifarios con respecto a tres países latinoamericanos (la Argentina, el Brasil y Chile), así como para Francia, siguiendo la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB). Con ese objeto se determinaron en primer lugar los promedios aritméticos de los gravámenes individuales (en términos ad valorem) legalmente aplicables a principios de 1960 bajo la cláusula de la nación más favorecida en cada uno de los cuatro países mencionados a los productos clasificados bajo cada partida o posición de la NAB, lo que dio el gravamen en términos ad valorem que en cada país correspondía aproximadamente a cada una de esas partidas.²⁸ Luego se calcularon promedios aritméticos simples

²⁶ Comisión Tarifaria Sueca, *Revision of the Swedish Customs Tariff* (Estocolmo, 1957).

²⁷ Véase, en el documento E/CN.12/554, la parte relativa a la naturaleza y significado de los niveles promedios (párrafos 40 a 52).

²⁸ Como ya se ha señalado, estos gravámenes pueden no corresponder a los aplicados en la práctica. Estos últimos pueden en numerosos casos ser menores y aun nulos en virtud de regímenes especiales de exoneración o de decisiones administrativas. Transponer o reclasificar en términos de las partidas de la NAB los gravámenes aplicables según las nomenclaturas nacionales presenta serias dificultades (sobre todo en el caso de una nomenclatura tan obsoleta e inadecuada como la argentina). Para resolver todas esas dificultades a menudo hubo que recurrir a apreciaciones subjetivas de la relativa importancia de los distintos productos dentro de una posición de la NAB, a estimaciones del nivel de gravámenes aplicables a los mismos y a otras simplificaciones. De ahí que los resultados obtenidos sólo sean aproximaciones que sirven para dar una idea suficiente del orden o magnitud de los niveles medios de gravámenes en los distintos países.

Con respecto al Brasil sólo se tomaron en cuenta los derechos establecidos en la tarifa aduanera (que son casi exclusivamente ad valorem). No se incluyeron la tasa de despacho aduanero (5 por ciento sobre el valor *cif* para casi todos los productos) ni el mayor costo de las divisas para los productos clasificados en la categoría especial (que constituyen aproximadamente la tercera parte de todas las posiciones de la tarifa brasileña) y que cuando se efectuaron los cálculos (a comienzos de 1960) equivalía aproximadamente a un recargo del 200 por ciento sobre el valor *cif* del producto.

Para Chile no se tomaron en cuenta más que los derechos específicos (en equivalentes ad valorem) y los impuestos ad valorem

Cuadro 4

COMPARACION DE NIVELES PROMEDIOS DE INCIDENCIA DE GRAVAMENES (PROMEDIOS PONDERADOS Y ARITMETICOS SIMPLES) A LAS IMPORTACIONES EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y FRANCIA

Categoría y grupo de producto	Argentina			Brasil ^a			Chile ^b			Francia
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	III
<i>Categoría I: Bienes primarios</i>	18.5	54.2	131	2.9	13.4	40	20.2	40.8	93	
1. Productos alimenticios sin elaborar	40.6	40.4	145	1.1	9.5	43	14.2	33.5	114	21
2. Materias primas	42.7	65.0	129	22.0	19.7	38	16.1	45.1	86	5
3. Combustibles sin elaborar	1.0	6.9	34	0.8	10.2	29	34.1	53.5	30	1
<i>Categoría II: Bienes de capital intermedios y de consumo duraderos.</i>	64.7	96.9	138	36.9	40.8	45	39.6	45.9	67	
1. Productos intermedios.	49.6	62.1	138	26.1	31.0	43	40.6	45.3	73	17
2. Combustibles elaborados.	1.2	4.0	95	22.8	29.3	30	40.1	45.5	89	7
3. Bienes de capital	78.2	84.7	130	45.6	46.1	45	37.3	40.5	44	19
4. Bienes de consumo duraderos	699.7	612.2	181	79.1	60.0	75	83.7	83.4	104	24
<i>Categoría III: Bienes de consumo corriente . . .</i>	66.5	110.0	175	40.4	50.4	87	56.8	66.2	126	
1. Productos alimenticios y tabacos elaborados	142.4	136.4	180	50.5	56.3	91	62.8	126.4	188	25
2. Productos químicos y farmacéuticos	62.9	102.7	151	35.4	25.0	69	14.7	16.5	82	20
3. Otros productos de consumo corriente	63.6	108.6	175	37.3	52.0	88	55.1	64.5	118	19
<i>Total</i>	52.7	91.5	151	28.8	40.1	60	38.2	49.2	93	18

FUENTES: Columnas I y II: cuadros 2 y 3 *supra*; col. III: CEPAL, Cálculos del Grupo Especial de Estudios Tarifarios.

NOTA: Columna I: Promedios ponderados (por las importaciones), sobre una muestra representativa por lo menos del 85 por ciento de las importaciones totales en años escogidos recientes.

Columna II: Promedios aritméticos simples de los gravámenes para los productos incluidos en la muestra referida (o sea excluyendo los productos de poca o ninguna importación).

Columna III: Promedios aritméticos simples de los gravámenes que corresponderían a todas y cada una de las posiciones de la NAB reagrupadas en las categorías y grupos contemplados en este cuadro.

^a Brasil: No incluye mayor costo de divisas para la Categoría Especial.

^b Chile: No incluye el gravamen adicional o costo del financiamiento del depósito previo.

de dichos gravámenes para cada uno de los capítulos y secciones de la NAB, así como para toda ella.

47. Los resultados obtenidos se incluyen al final de este artículo (anexo II, cuadros A y B). Su examen revela una diferencia realmente notable entre los promedios obtenidos para Francia y para los tres países latinoamericanos, así como la extraordinaria elevación de estos últimos. Considerando los promedios generales, correspondientes a la totalidad de las posiciones de la NAB, resulta un promedio del 151 por ciento para la Argentina, del 60 por ciento para el Brasil y del 93 por ciento para Chile, aun sin incluir el aumento en los recargos en el primer país durante 1962, el mayor costo de importancia de las mercancías clasificadas en la categoría especial en el caso del

establecidos en el arancel aduanero, a base de los cálculos y la reclasificación según partidas de la NAB que efectuó la Superintendencia de Aduanas con vistas a la reforma arancelaria. No se incluyeron por lo tanto, los depósitos previos ni los impuestos adicionales con que en muchos casos se sustituyó ese depósito. A principios de 1960 los depósitos previos fluctuaban entre el 5 y el 1500 por ciento del valor *cif*, por plazos de 30 a 90 días, y su costo de financiamiento se estimaba, en el caso de un depósito previo del 1500 por ciento a 90 días, en el 90 por ciento del valor *cif* de importación. En 1962 se reimpusieron depósitos previos más elevados y a principios de 1963 el depósito máximo era del 10000 por ciento. Los impuestos adicionales fluctuaban entre el 5 y el 200 por ciento del valor *cif* de la mercadería.

En el caso de la Argentina se tomaron en cuenta los derechos aduaneros ad valorem (no así los específicos, dada su escasa incidencia) y los recargos cambiarios en vigor a principios de 1960. Estos recargos fueron aumentados en 1962, al imponerse un recargo adicional del 40 por ciento sobre maquinarias no producidas en el país y del 100 por ciento sobre los productos suntuarios. Posteriormente se agregó un recargo adicional de 120 por ciento sobre prácticamente todas las importaciones.

segundo, ni el impuesto adicional o costo de financiamiento del depósito previo en el caso del tercero. De haberse tomado en cuenta con respecto a Chile el aludido impuesto adicional o costo de financiamiento del depósito previo vigente antes de los aumentos de 1962, es probable que el nivel promedio de incidencia de los gravámenes hubiese excedido del 150 por ciento. Tal promedio, en cambio, sólo llega al 18 por ciento en Francia, país tradicionalmente considerado como de derechos elevados entre los europeos.²⁹

48. Estas diferencias se dan no sólo entre los promedios generales, sino que se repiten sistemáticamente en casi todas las partidas, capítulos y secciones de la NAB. Ello confirma la afirmación anterior de que los gravámenes muy elevados en los países latinoamericanos no son un fenómeno aislado, sino que afecta a la gran mayoría de los productos considerados individualmente. En efecto, en el caso de la Argentina, de los promedios de gravámenes calculados para cada uno de los 99 capítulos de la NAB

²⁹ La Comisión Tarifaria Sueca obtuvo, por procedimiento similar, los siguientes niveles, calculados como promedios aritméticos de los gravámenes expresados en términos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) según datos suministrados al GATT por los países de que se trata: Dinamarca, 4 por ciento; Suecia, 6 por ciento; Benelux, 9 por ciento; Canadá, 11 por ciento; Noruega, 12 por ciento; República Federal de Alemania, 14 por ciento; Estados Unidos y Reino Unido, 15 por ciento; Austria, 16 por ciento; Francia, 17 por ciento (comparable con el 18 por ciento calculado en la Secretaría de la CEPAL), e Italia, 21 por ciento (Comisión Tarifaria Sueca, *op. cit.*, p. 38). La media aritmética de la nueva tarifa española sería del 24 por ciento en términos de la NAB (*Panorama de la economía argentina*, Vol. II, año IV).

que figuran *infra*, cuadro B del anexo II, sólo en uno es inferior al 50 por ciento, mientras que excede del 100 por ciento en 93, de los cuales 64 tienen promedios entre el 150 y el 200 por ciento. Con respecto al Brasil, 5 capítulos tienen promedios de gravámenes inferiores al 10 por ciento y 70, superiores al 50 por ciento, de los cuales 20 exceden del 100 por ciento. Para Chile las cifras respectivas son 2, 74 y 37 capítulos, 11 de los cuales exceden el 150 por ciento y 9 de ellos el 200 por ciento. En el caso de Francia, en cambio, 17 capítulos tienen gravámenes promedios inferiores al 10 por ciento, 42 entre el 11 y el 20 por ciento, 36 entre el 21 y 30 por ciento y sólo 3 exceden del 30 por ciento.³⁰

49. Con fines comparativos se calcularon los promedios aritméticos de los gravámenes de la Argentina, el Brasil, Chile y Francia, expresados también en términos de las posiciones de la NAB pero agrupándolas en las categorías y grupos de los cuadros 2 y 3. Los resultados obtenidos figuran en el cuadro 4, junto con los promedios ponderados y aritméticos simples calculados en los mencionados cuadros 2 y 3 para los tres países latinoamericanos tomando en cuenta los productos que representaban por lo menos el 85 por ciento de sus importaciones. Como era de esperar, prácticamente en todos los casos el promedio aritmético de los gravámenes de todas las posiciones de la NAB (columna III) resulta más elevado, y por lo común bastante más elevado, que el promedio ponderado o aritmético simple de los gravámenes correspondientes a los productos de algún relieve en la importación de cada país (columna I y II). Las únicas excepciones a esta regla se deben a las importaciones de productos con gravámenes legales elevados, pero realizadas bajo regímenes especiales o generales de reducción o exoneración de tales gravámenes, como los bienes de capital del capítulo 84 de la tarifa brasileña, y las partes y repuestos para automóviles, camiones y tractores, y para automóviles desarmados, en la Argentina.

50. Aunque no ha sido posible efectuar cálculos similares de niveles tarifarios para otros países latinoamericanos por las grandes y a veces insalvables dificultades que se presentan, cabe suponer que en ellos se repetirían las diferencias entre promedios ponderados y promedios aritméticos simples observadas en el cuadro 4 para la Argentina, el Brasil y Chile. No es aventurado, pues, creer que los niveles tarifarios, expresados en términos de promedios aritméticos simples de todos los gravámenes, resultarían para todos los países latinoamericanos incluidos en los cuadros 2 y 3 sustancialmente más elevados que los correspondientes a los países de la Europa Occidental, incluso a aquellos que tienen los niveles más altos, como Francia, Italia y España.

51. Así, se puede observar que el promedio ponderado de incidencia de los gravámenes a la importación de materias primas no alimenticias en los países latinoamericanos incluidos en los cuadros 2 y 3 va del 6.5 por ciento en el caso de México al 43 por ciento en el de la Argentina, al 50 por ciento para el Paraguay y al 68 por ciento para Venezuela. Tal promedio, en cambio, es cero en el Reino Unido y casi cero en la tarifa externa de la Comunidad Económica Europea (CEE), así como en la mayoría de

³⁰ Véanse además algunas comparaciones de los niveles de gravámenes aplicables en estos cuatro países a las posiciones individuales de la NAB, *infra* nota 36.

los países de la Europa Occidental. Por su parte, la incidencia ponderada de los derechos sobre la importación de bienes de capital sólo en cuatro de los países latinoamericanos considerados —Bolivia, México, el Perú y Venezuela— es inferior al 20 por ciento, y llega al 45 por ciento en el Brasil, al 53 por ciento en el Paraguay y al 78 por ciento en la Argentina (donde se impuso además, a comienzos de 1962, un recargo adicional del 40 por ciento sobre todas las maquinarias no producidas en el país). En cambio llega sólo al 10.9 por ciento en los Estados Unidos y al 13.8 por ciento en la tarifa externa de la CEE³¹ y al 9.6 por ciento en Suecia.³² Esas diferencias resultan más pronunciadas y significativas aún en el caso de niveles calculados como promedios aritméticos simples de los gravámenes para todos los productos en términos de la NAB, tal como se ha hecho en la columna III del cuadro 3 para la Argentina, el Brasil, Chile y Francia. En ese cuadro pueden hallarse niveles mucho más elevados en los tres países latinoamericanos que en el europeo, no sólo para bienes de consumo duradero y bienes de consumo corriente, sino también para productos alimenticios sin elaborar, materias primas no industriales, productos intermedios y bienes de capital.

52. Para comprobar la afirmación de que los gravámenes son muy elevados en la mayoría de los productos considerados individualmente y para formarse una idea más cabal de la fisonomía tarifaria de los países latinoamericanos, en el anexo III se dan las incidencias aproximadas, en términos ad valorem, de los diversos gravámenes aplicados en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), excepción hecha del Uruguay, y en la tarifa externa de la CEE, a la importación de los 125 productos más representativos de la producción y del comercio exterior de aquellos países. Esos productos, identificados en términos de partidas de la NAB, se han clasificado en tres categorías (I. Bienes primarios y de capital; II. Productos semielaborados y bienes de consumo duraderos; III. Bienes manufacturados de consumo corriente) y dentro de ellas en varios grupos, con respecto a cada uno de los cuales se indica el promedio aritmético simple de los gravámenes de cada país para los productos incluidos en él.³³ Además, en el caso de estar sujeto un producto a permiso previo o prohibición de importación en uno de los países se ha agregado (L) o (P) al gravamen correspondiente a ese producto.

³¹ Estos niveles promedios para los Estados Unidos y la CEE corresponden a la sección XVI de la NAB (maquinarias y artefactos mecánicos; equipos eléctricos y sus componentes), según datos publicados por el Committee for Economic Development, *A New Trade Policy for the U. S.* (Washington, abril de 1962).

³² Comisión Tarifaria Sueca, *op. cit.*, promedio ponderado por las importaciones para el capítulo 84 de la NAB (maquinarias y artefactos mecánicos).

³³ Debido a las numerosas y considerables dificultades encontradas, a las que se hizo extensa referencia en la primera parte del citado documento E/CN.12/554, derivadas sobre todo de la diversidad de gravámenes, disparidad y defectuosidad de las clasificaciones, etc., los niveles dados en el anexo III son sólo aproximaciones en muchos casos, que deben tomarse como indicativos del orden de magnitud. Además, algunos productos (tela de algodón, herramientas, etc.) que hubiese sido deseable incluir en ese cuadro, debieron quedar fuera por la imposibilidad práctica de identificar adecuadamente un tipo representativo de ellos en la mayoría de los países. Las dificultades para identificar debidamente los gravámenes aplicados a diversos productos son tan serias en el caso del Uruguay que hubo que excluir totalmente ese país.

53. El análisis de las cifras del anexo III confirma, respecto a los países latinoamericanos incluidos en él, las características de su fisonomía tributaria señaladas en diversas oportunidades, a saber:

a) Salvo muy pocas excepciones, siempre está gravada la importancia, por lo menos legalmente, ya que esos gravámenes, incluso los de materias primas y bienes de capital, dejan de aplicarse en muchos casos. Las excepciones a esta regla —que no son comunes a todos los países— se refieren a productos tales como animales para reproducción, algunos combustibles en bruto (carbón mineral, petróleo crudo), ciertos fertilizantes, papel para periódicos, libros y algunas maquinarias o equipos para la agricultura. Contrasta esta situación con la prevaleciente en los países de la Europa Occidental y en los Estados Unidos, donde las materias primas suelen estar exentas de todo gravamen o sujetas a un gravamen muy bajo.³⁴ Este principio es básico en una tarifa racional y con respecto a los países latinoamericanos, en vías de desarrollo y con poca o ninguna producción de bienes de capital, cabría hacer una consideración análoga.

b) Al contrario de lo que parecería lógico, entre los productos de importación más fuertemente gravada en los países latinoamericanos figuran normalmente todos o casi todos los exportados tradicionalmente por cada uno de ellos y cuya producción, por lo tanto, se realiza en condiciones competitivas, lo que hace innecesaria cualquier protección. Obsérvese así, en el anexo III, que la importación de animales para el consumo, carnes, mantequilla, manteca de cerdo, conservas de carne, trigo, cueros, aceite de linaza, etc., tiene en la Argentina gravámenes de cerca del 200 por ciento. (Podría argüirse que no se consideró necesario incluir tales productos entre los exentos de recargos, pero el argumento no es aplicable a los otros países). La tarifa brasileña, por su parte, establece derechos aduaneros del 60 al 100 por ciento para bananas, café, yerba mate, azúcar, cacao, algodón, etc., productos (excepto el último) que además están clasificados en la categoría especial, lo que significa un recargo adicional de más del 200 por ciento. En Colombia, la importación de café está gravada con el 135 por ciento, y además prohibida. México grava con el 39 por ciento la importación de café, con el 53 por ciento la de azúcar y con el 23 por ciento la de algodón. Chile impone el 52 por ciento a la importación de maderas, el 30 por ciento a la de cobre electrolítico en lingotes, el 39 por ciento a la de cobre en barras y chapas, además de incluir actualmente todos esos productos entre los de importación prohibida. Estos gravámenes carecen de significación real, pero serían legalmente aplicables y, lo que es más importante, son representativos de un principio fundamental en la política proteccionista de la mayoría de los países latinoamericanos: la prohibición directa o indirecta de todo lo que el país produce o puede producir.

c) La gran mayoría de los gravámenes para productos individuales son considerables y en muchos casos extraordinariamente elevados. Así, en tanto que los derechos en la tarifa de la CEE rara vez exceden del 20 por ciento, en los países latinoamericanos a que se refiere el anexo III sólo excepcionalmente están por debajo de ese nivel, y esas excepciones se limitan al Perú en su mayor parte. Excluyendo el grupo de productos alimenticios elabora-

³⁴ Véase el tratamiento dado a las materias primas, por ejemplo, en la tarifa externa de la CEE (*infra*, nota 38 y anexo III, última columna) y en algunos países europeos (cuadro 6).

dos, no más de 11 productos de los 111 restantes incluidos en el anexo III tienen derechos superiores al 20 por ciento en la tarifa externa de la CEE (5 de ellos en el grupo de bienes de consumo duraderos) y sólo uno (azúcar) de los 125 incluidos en dicho anexo tiene en tal tarifa un derecho superior al 30 por ciento. En el Perú (país cuya estructura y niveles de gravámenes para los productos incluidos en el anexo III se aproxima más a los de la CEE) y en México, 48 y 66 productos están gravados con más del 20 por ciento y 15 y 41 productos con más del 50 por ciento. En el otro extremo, la Argentina (sin considerar los aumentos ocurridos en 1962) sólo grava 24 productos con menos del 50 por ciento, 15 entre el 50 y el 100 por ciento y el resto con más del 100 por ciento.³⁵ Obsérvese, por otra parte, que la mayoría de los productos incluidos en el anexo III están sujetos en México y Colombia a permiso previo o prohibición, y en menor grado a prohibición en el Ecuador y en Chile.³⁶

54. Esta característica básica de la fisonomía tarifaria de la mayoría de los países latinoamericanos —la frecuencia con que en ellos se dan gravámenes muy elevados no sólo para bienes finales de consumo, sino también para materias primas alimenticias e industriales, bienes de capital y productos semielaborados— puede apreciarse en el cuadro 5, que resume el anexo III, mediante promedios aritméticos simples (por grupos, categorías y globales) de los gravámenes aplicados a los productos especificados en dicho anexo.³⁷ Así, en tanto que el promedio de gravá-

³⁵ Cuando un producto muestra más de un gravamen en el anexo I, se ha tomado el promedio aritmético correspondiente.

³⁶ Comparaciones análogas pueden hacerse a base de los promedios aritméticos simples de gravámenes en términos de las partidas de la NAB que figuran en el anexo II y en la columna III del cuadro 4 con respecto a la Argentina, el Brasil, Chile y Francia. En la tarifa francesa, sólo 16 productos tuvieron derechos superiores al 35 por ciento y no más de cuatro (azúcar refinada y semirrefinada, alfombras y tapices) excedían del 50 por ciento, en tanto que aproximadamente un 50 por ciento de las posiciones de la tarifa aduanera del Brasil tienen derechos superiores al 35 por ciento (sin incluir otros gravámenes adicionales, como el 5 por ciento de la tasa de despacho aduanero ni el mayor costo de divisas por la categoría especial). En términos de la NAB, unas 269 partidas (una quinta parte de todas las de la NAB) tienen en el Brasil derechos aduaneros superiores al 100 por ciento, también sin tomar en cuenta el mayor costo de divisas para los productos de la categoría especial, en la que están clasificadas aproximadamente una tercera parte de las posiciones de la tarifa brasileña. En Chile, siempre en términos de las partidas de la NAB, unas 258 posiciones tienen gravámenes superiores al 100 por ciento, sin incluir el impuesto adicional ni el costo de financiamiento del depósito previo. En la Argentina, la mayoría de los productos están gravados con más del 100 por ciento y correspondería en promedio un recargo o gravamen adicional del 40 por ciento o menos sólo al 20 por ciento de las partidas de la NAB, porcentaje éste que ha disminuido fuertemente por el recargo adicional del 40 por ciento sobre la importación de las maquinarias no producidas en el país.

³⁷ La interpretación de esos promedios debe hacerse con precaución pues se basan en una muestra limitada y no suficientemente representativa de productos en cuyo número y composición han influido factores tales como la posibilidad de identificarlos adecuadamente en las diversas tarifas aduaneras y listas de gravámenes adicionales de los varios países. Sin embargo, dentro de las limitaciones señaladas, dan una idea aproximada del orden de magnitud del nivel de los gravámenes aplicables en cada país a cada una de las categorías de productos. Hay razones para creer que si esos promedios hubiesen sido calculados tomando en cuenta todos los productos (en términos de las posiciones o partidas de la NAB) y no sólo los incluidos en el anexo III, se habrían obtenido niveles superiores a los que figuran en el cuadro 5. (Véase, por ejemplo, los promedios de la columna III del cuadro 4 respecto a la Argentina.)

Cuadro 5

PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES DE LA INCIDENCIA AD VALOREM APROXIMADA DE LOS GRAVAMENES APLICADOS EN PAISES LATINOAMERICANOS Y EN LA TARIFA EXTERNA DE LA CEE A PRODUCTOS SELECCIONADOS, SEGUN DETALLE DADO EN EL ANEXO I

Categoría y grupo	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Perú	Paraguay	CEE
Categoría I (51 productos):									
Bienes primarios y de capital	96	134	64	58	35	32	18	69	13
1. Productos alimenticios no elaborados (13 productos)	123	264	185	46	37	65	21	99	21
2. Materias primas industriales (10 productos)	55	106	57	111	52	38	20	63	1
3. Bienes de capital (28 productos)	98	84	18	45	27	14	16	57	13
Categoría II (43 productos):									
Productos semielaborados y bienes de consumo duraderos	139	143	48	96	56	58	25	84	10
1. Productos semielaborados (incluidos combustibles) excepto los de industrias tradicionales (32 productos)	95	80	28	98	48	28	23	77	7
2. Bienes de consumo duradero (11 productos)	266	328	108	90	80	147	30	104	19
Categoría III (31 productos):									
Bienes manufacturados de consumo corriente	176	260	247	328	117	114	72	77	17
1. Productos alimenticios elaborados (14 productos).	192	280	359	436	145	110	41	76	19
2. Los demás (incluso semielaborados de industrias tradicionales) (17 productos)	163	244	154	239	76	117	98	78	15
Promedio total (125 productos)	131	168	112	138	62	61	34	76	13

FUENTE: Véase anexo III.

Nota: A diferencia de los tres cuadros anteriores, se han incluido en los gravámenes del Brasil y de Chile que figuran en el anexo III y a base de los cuales se han calculado los promedios de incidencia dados arriba, la tasa de despacho aduanero (5 por ciento para casi todos los productos) y el mayor costo de las divisas para los productos de la categoría especial para el Brasil, y el impuesto adicional o costo de financiamiento del depósito previo, para Chile.

menes por grupos de productos para la CEE es inferior al 20 por ciento en todos los casos con la sola excepción del grupo de productos alimenticios sin elaborar (en el

Cuadro 6

DERECHOS SOBRE EL VALOR DE IMPORTACION POR CLASES O CATEGORIAS DE MERCADERIAS EN TRES PAISES EUROPEOS

(Porcientos)

Categoría o clase de mercaderías	Reino Unido	Países Bajos	Portugal
Materias primas	0	0 o 3 a 6	hasta 5
Productos semielaborados.	0 a 15	10 a 12	hasta 15
Bienes manufacturados	15 a 20 ^a	15 a 24	hasta 30

FUENTE: Comisión Económica para Europa, Comité de Fomento del Comercio, *Report on the Special Meeting on the Organization and Techniques of Foreign Trade* (Ginebra, 29 junio a 3 julio 1959), documento TRADE/84, anexo IV.

^a Hay gravámenes más elevados para vehículos automotores, relojes, instrumentos musicales, películas cinematográficas y productos de las llamadas "industrias clave", tales como instrumentos ópticos, ciertos productos químicos y artículos de vidrio para usos científicos. En estos últimos grupos las tasas de los derechos suelen ser del 33½ por ciento.

Las diferencias entre los promedios de incidencia de los gravámenes a las importaciones que figuran en el cuadro 5 y los de los cuadros 2, 3 y 4 se explican en buena medida por los siguientes factores. Las incidencias para el Brasil y Chile son mucho más elevadas relativamente en el cuadro 5 porque al calcularlas se incluyeron el mayor costo de las divisas para los productos de la categoría especial en el caso del Brasil y el costo de financiamiento del depósito previo en el caso de Chile. La disminución en el orden relativo del Ecuador y el Paraguay en el cuadro 5

que apenas excede ese nivel),³⁸ para los 8 países latinoamericanos es superior al 20 por ciento, con las únicas excepciones del grupo de materias primas industriales en el Perú y del grupo de bienes de capital en este mismo país, en Colombia y en México. Tal promedio es además superior al 50 por ciento para todos los grupos en tres

con respecto a los cuadros 2 y 3 parece atribuible a que en dichos países hay varios gravámenes adicionales bastante elevados que se aplican uniformemente a todos o casi todos los productos, por lo que el efecto de la composición de las importaciones sobre los niveles promedios de incidencia es en ambos países mucho menor que en otros. Lo contrario ocurre en el caso de México, donde el uso extenso del permiso previo (y la menor amplitud de los regímenes de exoneración en el mismo) tiende a favorecer las importaciones de productos con gravámenes relativamente bajos; de ahí que los promedios de incidencia de gravámenes obtenidos para este país en los cuadros 2 y 3 (donde la composición de las importaciones juega un papel preponderante) sean menores, con relación a otros países, que el obtenido en el cuadro 5.

³⁸ Según la Oficina Estadística de la CEE, *Informations Statistiques*, 1960, No. 3, la incidencia promedio de la tarifa externa común de la CEE ponderada por las importaciones efectuadas por los miembros de ésta desde terceros países en 1958, para cada una de las varias categorías de productos, es como sigue:

	Porcientos
Bienes de inversión	12.8
Alimentos	15.1
Materias primas	0.1
Productos semielaborados	7.0
Otras manufacturas terminadas	17.3
Total	7.6

Puede observarse la estrecha correspondencia, sobre todo en cuanto a su orden relativo de magnitud, entre estos promedios y los que se atribuyen a la CEE en el cuadro 5 para cada una de las distintas categorías de productos.

países (Argentina, Brasil y Paraguay) y para la mayoría de los grupos en otros cuatro (Colombia, Chile, Ecuador y México). Sólo escapa a esta norma el Perú que es además el único de los ocho países cuyo promedio global de gravámenes para los productos incluidos en el anexo III es inferior al 60 por ciento. En los ocho países latinoamericanos considerados, el promedio de incidencia de los gravámenes para los productos correspondientes a los grupos de bienes de consumo duraderos, productos alimenticios elaborados y otros bienes manufacturados de consumo corriente (excepto en el Perú para los dos primeros grupos) es superior al 75 por ciento y en la mayoría de los casos superior al 100 por ciento y hasta al 150 por ciento, en tanto que en la CEE el mismo promedio no excede del 19 por ciento para los tres grupos. En los otros cuatro grupos (productos alimenticios sin elaborar, materias primas industriales, bienes de capital y productos semielaborados) no es tan extrema la situación, pero sí lo suficiente para que en la mayoría de los casos el promedio de incidencia de gravámenes exceda del 50 por ciento.

55. En términos generales, de los cuadros analizados hasta aquí resulta que los niveles promedios de gravámenes en los países latinoamericanos, para las materias primas son menores que para los productos semielaborados o intermedios, para éstos menores que para los bienes manufacturados, y los bienes elaborados de consumo son los más fuertemente gravados. Sin embargo, esas diferencias no son en la mayoría de los casos bastante significativas ni se deben a que los productos primarios tengan gravámenes relativamente bajos, sino a que los manufacturados tienen gravámenes sumamente elevados. En consecuencia, no parece haber entre los gravámenes aplicables en la mayoría de los países latinoamericanos a la importación de productos una diferenciación que corresponda a las distintas etapas de un proceso productivo. Tampoco la hay entre los gravámenes aplicables a diversos productos en una misma etapa de elaboración. Tanto a este respecto como en lo que concierne a los niveles de esos gravámenes —ya se trate de niveles promedios o para productos individuales—, existe un marcado contraste en la situación prevalente de una parte entre los países latinoamericanos, y de otra la CEE (los niveles de cuya tarifa externa figuran en el anexo III, en la última columna del cuadro 5 y en la nota 38) y otros tres países europeos representativos de grados apreciablemente distintos de protección arancelaria (según los datos del cuadro 6).

56. A este particular debe destacarse que el efecto proteccionista o restrictivo de una tarifa aduanera, más que de la existencia de derechos elevados o del nivel promedio de esa tarifa resulta de la estructura misma de los derechos, y en particular de las diferencias entre los derechos aplicables a productos correspondientes a las distintas etapas de un mismo proceso productivo, así como a productos en una misma etapa de elaboración: a un nivel medio dado, una tarifa será tanto más proteccionista cuanto más diferenciada sea. En otras palabras, la medida de la protección efectiva o neta acordada a cierta industria está dada no por el nivel de los derechos de importación aplicables a sus productos, sino por la diferencia entre esos derechos y los aplicables a los insumos que tal industria utiliza, y por la relación entre esa diferencia y el porcentaje de valor agregado por la industria en cuestión: a una diferencia dada, la industria recibirá mayor protección neta mientras menor sea el porcentaje de valor agregado

en el proceso de manufactura que la misma realiza.³⁹ Así, los derechos elevados sobre materias primas o productos semielaborados reducen la protección efectiva que reciben los productos terminados, y una tarifa con derechos uniformes para todos los productos, lejos de ofrecer protección a ninguno, equivaldría a una sobretasa de cambio a la importación y tendría, en consecuencia, un efecto meramente fiscal.

57. La prevalencia en los países latinoamericanos de gravámenes elevados a las importaciones tanto de materias primas como de productos semielaborados y de productos manufacturados, y la consiguiente ausencia de una diferenciación adecuada entre tales gravámenes, parecen confirmar que la estructura de los mismos es sumamente defectuosa y no responde a las exigencias de una política racional de protección y contradecir la afirmación de que la protección acordada en esos países a la industria nacional es habitualmente extrema e indiscriminada. En efecto, como se ha señalado en el párrafo precedente, la protección efectiva que recibe esa industria estaría fuertemente reducida por los gravámenes elevados sobre las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital. No obstante, sin dejar de reconocer que esto es precisamente lo que ocurre muchas veces en los países latinoamericanos y que incluso se da en ellos el caso de protección neta negativa para ciertos productos elaborados, debe observarse (como se hizo en el párrafo 53) que muchos, quizás la mayoría, de los gravámenes aplicados en esos países a las materias primas y otros productos primarios son innecesariamente elevados y tienen poco o ningún efecto sobre los precios internos, es decir, no afectan la protección efectiva que recibe la industria que utiliza tales productos. Esta protección efectiva, aparte de ser a menudo bastante superior a la necesaria, privando así a la industria del estímulo de la competencia de producciones similares extranjeras, beneficia con frecuencia a industrias muy ineficientes, que no resultan en ningún ahorro efectivo de divisas o que deberían tener una prioridad muy secundaria en un programa de desarrollo económico. Además, precisamente en virtud de la observación efectuada poco antes, la protección a estas industrias disminuye y hasta anula a veces la protección efectiva a otras industrias más eficientes o deseables cuyos insumos provienen total o parcialmente de aquéllas.

58. Parece, pues, que la estructura de gravámenes a las importaciones en la mayoría de los países latinoamericanos carece de racionalidad, y que es extrema e indiscriminada la protección que habitualmente se concede a la producción nacional. En efecto, aparte de darse tal protección mediante gravámenes sumamente elevados (complementados en algunos países con fuertes restricciones directas), no se ha basado como norma en una selección de las industrias que más conviene proteger conforme a ciertos criterios y objetivos determinados previamente dentro de una política racional de industrialización y de desarrollo económico.⁴⁰ Por el contrario, la política de

³⁹ Este punto se trata más en detalle en la sección D, donde se da también la fórmula para determinar el porcentaje de protección neta que recibe una industria dados los derechos de importación aplicables por una parte a sus insumos y por la otra a sus productos, así como el porcentaje de valor agregado por ella. Cabe aquí señalar que el porcentaje de protección efectiva suele ser superior y en muchos casos bastante superior a la tasa del derecho o gravamen a la importación.

⁴⁰ Véanse algunos de esos criterios y objetivos *infra*, sección D.

industrialización, seguida en los países latinoamericanos y por consiguiente la de protección se ha basado predominantemente en la sustitución improvisada y a cualquier costo de las importaciones, y de manera más general en impedir o limitar en lo posible la importación de todo cuanto el país produce o puede producir, así como de todo producto considerado como suntuario o no esencial.⁴¹ En vez de proteger a las industrias más eficientes, se ha protegido a menudo la ineficiencia, conforme al criterio de que mientras menos capaz sea una industria para resistir la competencia desde el exterior, más protección merece.

59. Por lo demás, debe recordarse que esa protección ha sido y sigue siendo comúnmente no el resultado de una

⁴¹ El principio de que no se debe permitir la importación de todo producto que el país produzca o pueda producir es el que más común y sistemáticamente orienta la política proteccionista y de sustitución de importaciones de los países latinoamericanos. Aunque a veces se le califica, estableciendo por vía legal o administrativa que el abastecimiento del producto nacional debe cumplir ciertas condiciones de calidad, cantidad, plazos de entrega, etc., la aplicación de estas condiciones suele ser elástica y de efectividad práctica muy relativa. Además, salvo raras excepciones, no se menciona en ellas el precio al cual es obtenible el producto nacional. A modo de ilustración puede señalarse que, conforme al reglamento respectivo, la primera condición para que la Secretaría de Industria y Comercio de México pueda autorizar

decisión deliberada de estimular tal o cual producción, sino consecuencia de restricciones adoptadas como medidas de emergencia por razones de balance de pagos. Tampoco se ha procurado evitar o contrarrestar sistemáticamente el efecto proteccionista de esas restricciones en el grado que era indeseable o excesivo. Antes al contrario, se las ha seguido manteniendo normalmente con finalidades específicas de protección —reemplazándose a lo sumo las prohibiciones y otras limitaciones cuantitativas por recargos y otros gravámenes muy elevados—, sin considerar si las industrias surgidas al amparo de las mismas son realmente deseables y representan un beneficio neto para la economía, ni procurar en otro caso que la protección quedase reducida a niveles más apropiados.

la importación de productos sujetos al requisito del permiso previo —aplicable a la mayoría de las posiciones de la tarifa aduanera de ese país— es que “dichos artículos no puedan ser sustituidos por otros de producción nacional”. Esta condición es atenuada en otra parte del mismo reglamento, al exceptuar los casos en que los productos nacionales sean a juicio de esa Secretaría insuficientes para satisfacer el consumo interior o sólo sea posible obtenerlos en condiciones desventajosas para el adquirente en lo que se refiere a calidad y plazos de entrega. No hay mención alguna del precio que se debe pagar por el producto nacional, aunque según algunas informaciones este elemento es tenido en cuenta en algunos casos por dicha Secretaría.

C. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA PROTECCIONISTA SOBRE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

60. Se ha dicho repetidamente que la preocupación por aliviar la escasez crónica de divisas ha llevado a muchos países latinoamericanos a una política de industrialización orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones, y que esta sustitución no se ha efectuado en forma gradual y planificada, anticipando las exigencias del desarrollo, sino de manera improvisada, muchas veces como resultado de situaciones de emergencia y a través de una protección excesiva e indiscriminada. Tal sustitución, por consiguiente, se ha llevado en muchos casos bastante más allá de los límites aconsejables desde el punto de vista económico, introduciendo serias distorsiones en la estructura económica de aquellos países y afectando adversamente al desarrollo de actividades más eficientes y productivas, sobre todo en detrimento de las posibilidades de exportación, como más adelante se verá.

61. En otras palabras, aunque la sustitución de importaciones ha jugado y sin duda seguirá jugando un papel principalísimo en el desarrollo económico de los países latinoamericanos y en general de los que están en vías de desarrollo, es evidente que de ordinario esa sustitución se efectuó sin tener debidamente en cuenta los costos que significa en cuanto al uso alternativo de recursos, dando lugar a estructuras industriales caracterizadas por su falta de eficiencia y por sus elevados costos. La Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente destaca ese problema al señalar que “el efecto nefasto que sobre la productividad tiene el empleo ciego de esta política [de sustitución de importaciones] puede por lo tanto traicionar el objetivo mismo del crecimiento de la capacidad de producción: la producción interior no es en verdad un *ersatz* de las importaciones en el sentido económico. Además, concebir el reemplazo de las importaciones en el cuadro estático del mercado existente es un punto de vista demasiado estrecho. La exclusión pura y simple de los

productos extranjeros constituye una actitud negativa y no es satisfactoria; sería necesario más bien esforzarse en ampliar el mercado interno gracias a una expansión coordinada del ingreso y de la producción. . . Se puede concluir que una política racional de desarrollo debe reposar sobre bases más amplias que la sustitución pura y simple de las importaciones. Los efectos dinámicos de la intervención en el comercio exterior dependen en último grado de la evolución de la inversión y de la productividad en la economía interna”.⁴²

62. También la CEPAL, aunque destacando el papel de la sustitución de importaciones como factor dinámico en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, señaló casi desde sus comienzos que esa sustitución se estaba efectuando de manera improvisada y al impulso de medidas de emergencia, y puntualizó la necesidad de que se llevara a cabo mediante una política previsora, aprovechando las épocas de relativa abundancia de divisas para realizar importaciones de bienes de capital, a base de un programa bien concebido de desarrollo económico, cuyo objetivo fundamental debe ser la utilización más racional de los escasos recursos disponibles para acelerar el desarrollo del país.⁴³

63. Balogh pone también de relieve este problema al se-

⁴² ECAFE, *Rôle du commerce extérieur dans la planification du développement économique* (E/CN.II/DPWP.8/L.3), agosto 1963, pp. 17-18.

⁴³ Véase, por ejemplo, el *Estudio económico de América Latina 1954* (E/CN.12/362/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 55.II.G.1, p. 21. Posteriormente, en el *Estudio económico de América Latina 1956* (E/CN.12/427/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 57.II.G.1, pp. 133-193, presentó la CEPAL un estudio y análisis detallado de los efectos de la industrialización de postguerra sobre la composición de las importaciones y la vulnerabilidad externa en América Latina.

ñalar que “a falta de un planeamiento deliberado y de un estímulo adecuado durante las épocas propicias, el proceso de sustitución de importaciones probablemente tendrá lugar en periodos de crisis, a causa de la falta de suministros externos (a causa de guerras, por ejemplo) o de dificultades de balance de pagos y de fuertes presiones políticas”, agregando: “Será entonces difícil evitar que aparezcan márgenes de utilidad excesivos a raíz de la explotación del nuevo monopolio. No es improbable que el grado de protección otorgado sea mucho mayor que el necesario meramente para establecer la nueva estructura de los costos comparativos a través de una modificación adecuada de la relación entre los costos monetarios y los precios”.⁴⁴ Este fenómeno de una protección en exceso de la que efectivamente necesita la industria ha sido destacado ya; poco más adelante nos referiremos a los efectos de esa protección excesiva.

64. La importancia atribuida a la sustitución de importaciones sin considerar los límites más allá de los cuales, lejos de ser beneficiosa, resulta perjudicial para el desarrollo económico del país, ha tenido su contrapartida o complemento lógico en una política de industrialización a cualquier costo, basada en la creencia de que industrialización y desarrollo económico son necesariamente sinónimos, y de que toda nueva industria, como significa una adición neta al producto nacional, es de por sí deseable y beneficiosa. Puede afirmarse que la industrialización es a menudo el medio más efectivo y a veces casi el único de crecer —particularmente cuando ya no se presenta la alternativa de seguir creciendo desde fuera, al impulso de las exportaciones— y que, dentro de límites bastante amplios, cualquier aumento en la producción industrial representa una adición neta al producto total. Sin embargo, no puede ni debe ignorarse que ello sólo es verdad en la medida en que la expansión industrial resulte en una utilización más intensa y eficiente de los recursos disponibles, pero no cuando la industria se desarrolla a expensas de otras actividades más productivas, o cuando se establece una nueva industria en detrimento de otras más eficientes. En estos casos, en efecto, la mayor industrialización significa una merma de productividad y una disminución en vez de un aumento en el producto total. Tampoco puede ni debe ignorarse que, aun dentro de las industrias cuyo desarrollo puede provocar un aumento en el producto total, hay habitualmente una gama de posibilidades, ni que si se desea lograr el máximo incremento de tal producto, hay que promover el desarrollo de las industrias más eficientes.

65. La política de industrialización y más ampliamente la de desarrollo económico pueden perseguir y normalmente persiguen también otros objetivos distintos que el de lograr única o principalmente más eficiencia en la utilización de los recursos y mayor producto total, objetivos que incluso pueden estar en conflicto con éste. Sin embar-

Dicho estudio fue actualizado, aunque sumariamente, en *Algunas características del desarrollo industrial en el periodo 1950-61* (E/CN.12/602), tercera parte.

En su artículo “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, No. 1 (Santiago de Chile, marzo de 1961), pp. 1-26, el Dr. Raúl Prebisch hace también algunos comentarios respecto a la improvisación de la política sustitutiva de importaciones y los límites de economicidad de esa sustitución.

⁴⁴ Thomas Balogh, “La política económica y el sistema de precios”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, No. 1 (Santiago de Chile, marzo de 1961), párrafo 70.

go, dichos objetivos y su orden de prioridad en todo caso deben ser clara y racionalmente definidos de manera previa, y en ellos debe basarse la elección de la industria o producción cuyo desarrollo se desea promover. Debe cuidarse, asimismo, de que las medidas utilizadas para promover esas industrias —en particular el proteccionismo— no se apliquen de tal manera que afecten seriamente algunos de los objetivos fundamentales perseguidos (por ejemplo, la mayor eficiencia en la utilización de los recursos).

66. Las consideraciones precedentes no se han tenido debidamente en cuenta en la política de sustitución de importaciones y de industrialización seguida por la mayoría de los países latinoamericanos. Así lo demuestra el proteccionismo excesivo e indiscriminado que, según se ha visto, dichos países suelen acordar a sus industrias. Mejor dicho, esta clase de proteccionismo parecería indicar que el único o principal objetivo perseguido en esos países con la industrialización es lograr la autarquía, pues sólo en ese caso sería admisible cualquiera industria que sustituya importaciones pasando a un plano secundario las consideraciones económicas.

67. Entre las consecuencias que ese tipo de proteccionismo ha tenido sobre la estructura industrial de los países latinoamericanos, cabe mencionar en primer término el estímulo que la protección indiscriminada ha dado al desarrollo de industrias ineficientes o de otras que tendrían una prioridad muy baja en un programa racional de desarrollo económico. En efecto, como las consideraciones de costo tienen poca importancia cuando es posible elevar los precios,⁴⁵ la protección indiscriminada no induce a los empresarios a seleccionar las actividades más convenientes o deseables desde el punto de vista económico. Esas consecuencias son particularmente evidentes, aunque con distintos grados de intensidad, en los países más industrializados de América Latina.

68. Más aún, como se ha señalado, uno de los principios básicos de la política proteccionista seguida en los países latinoamericanos es que mientras menos eficiente sea una industria —es decir, mientras menos capaz sea de resistir la competencia externa—, más protección merece. Lo que se ha protegido así ha sido en gran medida de la ineficiencia, y ello ha provocado en esos países el desarrollo de numerosas industrias que podrían denominarse “invernadero”, pues sólo han podido nacer y subsistir gracias al amparo de una protección extrema y hasta total contra los rigores de la competencia exterior.

69. Dada la escasez relativa de recursos —mucho más pronunciada, por lo menos respecto al capital, en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados—, el establecimiento de industrias ineficientes o de muy secundaria prioridad suele privar de recursos a otras actividades más eficientes o de mayor prioridad, las que en consecuencia se ven imposibilitadas de establecerse o desarrollarse. En otros casos el efecto de establecer producciones ineficientes es volver relativamente ineficientes otras

⁴⁵ Este punto es destacado en el *Informe provisional del Seminario sobre Programación Industrial* (E/CN.12/663), párrafo 76, donde también se señala que “la inflexibilidad [de una política proteccionista inadecuada] puede llegar a impedir o dificultar la instalación de industrias nuevas y, por otro lado, tender a perpetuar altos grados de protección por restar incentivos al mejoramiento de la eficiencia de la producción”.

actividades, al obligarlas a utilizar materias primas o productos intermedios obtenidos a muy alto costo, o de calidades y especificaciones inadecuadas.⁴⁶

70. La protección excesiva en favor de industrias que no la necesitan, o que la necesitan en grado mucho menor, tiene un efecto muy adverso sobre la productividad de éstas, al privarles del estímulo que podría significar la competencia efectiva o potencial de productos extranjeros. En la mayoría de los países latinoamericanos, pero de manera muy pronunciada en los más industrializados, es posible señalar numerosas industrias que podrían producir eficientemente, y hasta en plena competencia con similares extranjeras, pero que no lo hacen por no tener incentivo para ello al contar con la reserva del mercado interno. Este efecto ha sido contrarrestado en algunos casos, al menos en parte, gracias al desarrollo de la competencia interna, cuando el mercado nacional es bastante amplio para permitir que esa competencia sea efectiva. En muchos otros casos, sobre todo cuando el mercado interno es relativamente reducido, concentrar la producción en unas pocas firmas da a éstas una situación de monopolio u oligopolio, lo que les permite aprovechar en buena medida el margen de protección de que gozan para vender a precios elevados y despreocuparse de producir eficientemente.

71. Esta situación se ve agravada por la excesiva diversificación a que ha llevado en muchos casos la protección indiscriminada y la franca orientación autárquica que tuvo a menudo la política de sustitución de importaciones y de industrialización. La diversificación no sólo alcanza a la gama de industrias, sino también dentro de numerosas industrias consideradas individualmente, en especial las productoras de bienes de consumo. Esta falta de especialización aumenta sustancialmente los costos de producción e impide aprovechar debidamente las ventajas en costos comparativos que podrían tener las industrias latinoamericanas, así como los beneficios que derivarían del intercambio basado en una división del trabajo más amplia y racional.⁴⁷

⁴⁶ A modo de ejemplo puede citarse el gravamen superior al 100 por ciento aplicado en la Argentina a la importación de azufre, para proteger una pequeña producción obtenida a muy alto costo. Esto da lugar a que el ácido sulfúrico tenga en ese país un precio 3 o 4 veces mayor que en el mercado internacional, lo que a su vez incide gravosamente sobre los numerosos productos químicos elaborados con dicho ácido y, por supuesto, sobre las industrias que deben utilizar tales productos químicos. La protección a la producción de soda cáustica en ese mismo país, mediante un gravamen del 150 por ciento (que al ser aplicado sobre un "aforo" o precio oficial superior al precio internacional resulta en un gravamen efectivo superior al 200 por ciento), afecta adversamente la producción de jabones y vuelve a esta industria relativamente ineficiente. Casos de este tipo se presentan con suma frecuencia en los países latinoamericanos.

⁴⁷ Prueba de ello es la escasa importación de bienes manufacturados de consumo que efectúan los países más industrializados de América Latina. En efecto, la importación registrada (excluido el contrabando) de tejidos de algodón en dichos países es prácticamente nula a causa de los gravámenes y otras restricciones francamente prohibitivas, lo que ha llevado a las industrias textiles nacionales a una extrema diversificación y falta de especialización, con el consiguiente efecto adverso sobre su eficiencia y posibilidades de exportación. Los tejidos de algodón, además de no importarse, tampoco se exportan, salvo en cantidades marginales. En contraste, los países industrializados, con una industria textil más desarrollada y eficiente, no sólo exportan sino que también importan grandes cantidades de esos tejidos. Así, en 1959 el conjunto de los países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) [hoy Organización de Coope-

72. El ensanchamiento demasiado rápido y prematuro de la gama industrial —tanto más rápido y prematuro cuanto más insuficiente ha sido la capacidad para importar, pues en esas circunstancias se da mayor urgencia al desarrollo de nuevas industrias sustitutivas de importaciones— ha llevado a establecer industrias de tecnología relativamente compleja (por ejemplo, las productoras de bienes de consumo duraderos). Para el establecimiento de dichas industrias con frecuencia no se disponía de las condiciones necesarias —un mercado suficientemente amplio, una infraestructura adecuada, etc.— a fin de que las mismas pudieran alcanzar una dimensión económica apropiada y gozar de suficientes economías externas. Tampoco había disponibilidades adecuadas de talento empresarial, mano de obra calificada, etc., para cuya formación se requiere una industria artesanal relativamente extensa y un proceso más gradual y selectivo de industrialización. Además, la orientación de las inversiones hacia industrias nuevas ha privado de recursos a las que ya existían e incluso a las producciones primarias, cuya consolidación y modernización o reequipamiento se han visto así obstaculizados o encarecidos, cuando no impedidos del todo. Las nuevas industrias, a su vez, cuya producción y cuyas ganancias tienden a crecer rápidamente durante el período en que están sustituyendo importaciones, llegan pronto a una "madurez" precoz cuando este proceso se ha cumplido y sólo pueden seguir creciendo si aumenta la demanda interna, en cuyo punto "caen en un reposo monopolístico con menores tasas de ganancias, un nivel reducido de inversiones y envejecimiento de planta y equipos".⁴⁸

73. Basada en una excesiva sustitución de importaciones y en un proteccionismo exagerado e indiscriminado, la industrialización ha provocado severas distorsiones en la economía de numerosos países latinoamericanos y ha conducido a una estructura industrial cuyas características son la falta de eficiencia y los costos elevados. Así, semejante industrialización ha tenido en gran medida un efecto más bien negativo con respecto a la eficiencia en la utilización de los recursos. Más aún, lejos de haber contribuido a solucionar de manera efectiva algunos de los problemas que afectan crónicamente a las economías de los países latinoamericanos, de esa industrialización ha resultado una agravación de los mismos.

74. Y ha ocurrido esto de manera muy notoria precisamente con respecto al problema para cuyo alivio y solución se orientó principalmente dicha industrialización

ración y Desarrollo Económicos (OCDE)] exportó el 19.2 por ciento de su producción textil algodonera e importó la equivalencia del 17.2 por ciento. Para el Reino Unido esos porcentajes fueron respectivamente el 22.8 por ciento y el 39.2 por ciento. Véase *Economic Survey of Europe in 1960 (E/ECE/419)*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.E.I, Cap. V, cuadro 17.

⁴⁸ Véase David Felix, *Monetarists, Structuralists and Import Substituting Industrialization: A Critical Appraisal*, trabajo presentado a la Conferencia sobre Inflación y Desarrollo en América Latina (Río de Janeiro, 3 al 11 de enero de 1963). Felix atribuye precisamente a este proceso, característico de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la incapacidad de los países más industrializados de América Latina para desarrollar sus exportaciones y el fracaso de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional en la Argentina y Chile. Dichos programas sólo aceleraron la corriente de inversiones —particularmente las extranjeras— hacia las industrias más complejas, que ofrecían mayores posibilidades de ganancias inmediatas y elevadas, ampliando así aun más la gama industrial a expensas de las industrias existentes (en particular de las tradicionales) y de las que tienen potencialidades de exportación.

hacia la sustitución de importaciones: la insuficiente capacidad para importar y la consiguiente tendencia a un desequilibrio crónico en el balance de pagos. En efecto, esa industrialización obstaculizó y en muchos casos impidió desarrollarse a las industrias de exportación, y hasta afectó adversamente en ocasiones importantes las producciones tradicionalmente exportadoras, agregándose a ello los efectos de la inflación, de la política cambiaria, de la falta de incentivos y promoción adecuada para las exportaciones, así como la orientación antiexportadora de los programas de desarrollo. Por otra parte esa industrialización, lejos de disminuir las necesidades de importación, las ha aumentado y ha cambiado su composición, dándole una estructura cada vez más rígida o inelástica que hace difícil y sumamente perjudicial su compresión en casos de emergencia.

75. Con respecto al primero de esos puntos, ya se ha visto que en general los países latinoamericanos no han procurado, mediante una política suficientemente previosa y de largo aliento, mantener la sustitución de importaciones dentro de los límites en que resulta económicamente ventajosa, complementándola con el desarrollo de industrias de exportación.⁴⁹ Se han limitado, en cambio, ante la presión de situaciones de emergencia —es decir, ante graves déficit en el balance de pagos—, a adoptar las medidas a su alcance inmediato: restringir las importaciones y fomentar la sustitución indiscriminada de éstas por producción interna. Ya se ha visto también que esta política ha provocado serias distorsiones en la estructura de precios y de producción, promoviendo el desarrollo de numerosas industrias relativamente ineficientes y ejerciendo un efecto adverso, directo o indirecto, sobre otras industrias, existentes o potenciales, que podrían producir con bastante eficiencia para ser competitivas y exportar. Es decir, frente a las presiones de balances comerciales negativos, sólo se ha actuado sobre un término de la ecuación, el de las importaciones, sin preocuparse adecuadamente por actuar también en forma sistemática con respecto al otro término, el de las exportaciones. La alternativa entre desarrollar industrias para la exportación o para la sustitución de importaciones nunca ha sido adecuadamente considerada. Por el contrario, en algunos países (por ejemplo, en la Argentina) la industrialización ha sido en ciertas épocas promovida deliberadamente a expensas de las actividades más productivas y tradicionalmente exportadoras, sin procurar el desarrollo de otras exportaciones que las sustituyeran.

76. Como el proceso de sustitución de importaciones se ha efectuado normalmente de manera indiscriminada, las industrias establecidas con arreglo a él no han sido necesariamente, ni siquiera en la mayoría de los casos, aquellas de las que podría haber resultado un mayor ahorro de divisas. Incluso ocurrió a veces que dichas industrias no produjeron ahorro efectivo alguno, o que el ahorro fue negativo, cuando el valor de los insumos importados para las nuevas industrias resultó mayor que el de los bienes sustituidos. El saldo positivo sería mucho menor o el negativo mayor si se consideraran también las exportaciones directamente afectadas por el establecimiento de la

⁴⁹ Es decir, entre otras cosas, llevando la sustitución de importaciones hasta el punto en que el desarrollo de nuevas producciones sustitutivas requiera más capital y trabajo que la producción de bienes para exportar por igual valor que las divisas ahorradas por aquella sustitución. Véanse las sugerencias que hacia el final de la sección D se formulan en torno a esta cuestión.

industria sustitutiva de importaciones. Tal es el caso, por ejemplo, con la disminución de los saldos exportables de materias primas utilizadas por dicha industria, con la imposibilidad de que sigan exportando aquellas industrias cuyos costos de producción aumentan mucho cuando se ven obligadas a utilizar insumos de origen nacional producidos ineficientemente, etc.

77. También se ha visto que la protección excesiva y hasta innecesaria, al privar del incentivo de la competencia a industrias cuyo grado de eficiencia les permitiría exportar, las ha vuelto relativamente ineficientes. Aun en los casos —bastante numerosos en los países latinoamericanos de mayor desarrollo económico— de industrias que producen a costos competitivos con las similares extranjeras —sobre todo considerando sus costos marginales de producción—, la política de industrialización orientada exclusivamente hacia el mercado interno, la cómoda posición de los empresarios en dicho mercado reservado, la falta de una política definida y sistemática de estímulos a la exportación de manufacturas —desalentada a menudo por restricciones y controles excesivos, particularmente de tipo administrativo—, etc., son otros tantos factores que impiden u obstaculizan el desarrollo de una mentalidad exportadora por parte de dichos empresarios. La gran mayoría de éstos tiende a preferir el mercado interno protegido y reservado antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación y los esfuerzos que se requieren para penetrar en dichos mercados. Los empresarios latinoamericanos, además, están afectados en gran medida por un complejo de inferioridad con respecto a sus posibilidades de competir efectivamente en los mercados extranjeros. Contribuye muy principalmente a fomentar este complejo el hecho mismo de contar en el mercado interno con una protección habitualmente mucho mayor de la que necesitan.

78. A los obstáculos mencionados se agrega el de los tipos de cambio sobrevaluados. Estos afectaban antes a ciertas categorías de productos como consecuencia de los sistemas de tipos múltiples de cambio. Ahora se presentan sobre todo, pero no exclusivamente, en los países con inflación, y se deben sobre todo a la estabilización del tipo de cambio durante períodos prolongados cuando el nivel interno de costos y precios sube continuamente. Tales tipos de cambio sobrevaluados tienen efectos similares a un gravamen sobre la exportación, y aunque en los sistemas de tipos de cambio único que prevalecen ahora en casi todos los países latinoamericanos se aplican por igual a todas las exportaciones, su efecto desfavorable afecta con mayor intensidad a las exportaciones de productos en los que esos países son relativamente menos eficientes, es decir, a los productos manufacturados. No es raro, sin embargo, que hasta las exportaciones tradicionales se vean en dificultades, y aun a veces efectivamente impedidas, por la aplicación de tipos de cambio sobrevaluados, sobre todo en los sistemas de tipos múltiples de cambio.⁵⁰

⁵⁰ El proceso inflacionista no sólo afecta adversamente a las exportaciones de manufacturas debido a la estabilidad del valor externo de la moneda en tanto que su valor interno se deprecia continuamente, problema que podría resolverse a través de una política cambiaria más adecuada y racional. También produce esos efectos la situación general de incertidumbre originada en dicho proceso, que desalienta los esfuerzos para penetrar en los mercados extranjeros, así como el estímulo que la inflación da a las actividades especulativas en desmedro de las productivas, y la tendencia a la descapitalización que provoca tanto en la infraestructura o capital social básico como en el capital fijo de las industrias, cuyos equipos se vuelven obsoletos e ineficaces.

79. Es verdad que en ciertas circunstancias y con respecto a ciertos productos es recomendable y hasta necesario el impuesto a la exportación y que el mecanismo de los tipos múltiples de cambio puede ser una técnica flexible y conveniente para gravar las exportaciones de manera selectiva, pero no es menos cierto que el abuso de esa práctica ha tenido efectos contraproducentes.⁵¹ Más serios aún son estos efectos cuando las exportaciones resultan gravadas de manera uniforme e indiscriminada por tipos de cambio únicos y sobrevaluados, pues así se dificulta no sólo la expansión sino también la diversificación de las exportaciones, al impedir la salida de los nuevos productos que un tipo de cambio más favorable y realista permitiría ofrecer en el extranjero a precios competitivos.⁵²

80. El efecto adverso que los factores señalados —sustitución indiscriminada de las importaciones, protección excesiva a la industria nacional, mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados, etc.— ejercen sobre la expansión y diversificación de las exportaciones de los países latinoamericanos se evidencia en su muy reducida exportación de manufacturas, pese al considerable grado de industrialización alcanzado por algunos de ellos. Así, la exportación de productos totalmente manufacturados⁵³ en el promedio de los años 1959-60 apenas si llegó a 8.7 millones de dólares en la Argentina, a 5 millones de dólares en Chile (papel para periódicos), a 10 millones de dólares en el Brasil y a 31.4 millones de dólares en México. Esta última cifra corresponde al promedio de 1958-59 e incluye algunos rubros importantes (por ejemplo, 5 millones de dólares para aviones) que evidentemente constituyen re-exportaciones. En cambio, la exportación australiana de manufacturas fue en esos años de 108 millones de dólares.

⁵¹ Desde el punto de vista de las importaciones, el abuso de los tipos múltiples de cambio ha contribuido de manera importantísima a crear o a agudizar las distorsiones en la estructura de los precios y la producción de numerosos países latinoamericanos, y ha sido uno de los principales instrumentos que promovieron la sustitución indiscriminada de las importaciones, como se advirtió *supra*, sección, A.

⁵² Roberto de Oliveira Campos, en "Two Views of Inflation in Latin America", en *Latin American Issues*, editado por A. Hirschmann (XXth Century Fund, Nueva York, 1961), señala que prácticamente en todos los países de América Latina con inflación los programas de desarrollo han tenido una orientación antiexportadora, particularmente en el Brasil, en la Argentina y, en grado algo menor, en Chile. Ambos factores —políticas inflacionistas y programas de desarrollo de orientación antiexportadora— han agudizado seriamente en esos países a falta de suficiente capacidad para importar. Así, atribuye la severa contracción de la capacidad para importar del Brasil y de la Argentina: a) a la gravación excesiva de las exportaciones a través de tipos múltiples de cambio o de distorsiones en los precios; b) a una política mal orientada de sustitución de importaciones, y c) a procedimientos erróneos para financiar tal sustitución de importaciones. México y Venezuela, en cambio, que no dieron a sus políticas de desarrollo esa orientación antiexportadora, no sufrieron limitaciones serias en su capacidad para importar.

Prebisch, por su parte, en el artículo citado antes, pone también de relieve que el proceso de sustitución de importaciones ocurrido en América Latina ha discriminado contra las exportaciones. Véase asimismo David Felix, *op. cit.*

⁵³ Como en el *Estudio económico mundial 1961* (E/3624/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.G.1, se adopta la clasificación de productos de exportación en primarios, elaborados o semielaborados y manufacturados. En consecuencia, no se incluyen entre los productos manufacturados las conservas alimenticias y otros alimentos preparados, los derivados del petróleo, los productos químicos y farmacéuticos (por ejemplo, extracto de quebracho y caseína), los hilados, el hierro y el acero, el cobre y otros metales en barras, planchas y otras formas primarias, etc. (Véase la nota al cuadro 1-24, p. 51, de la citada publicación.)

Por otra parte, la exportación de productos semielaborados y manufacturados (excluyendo alimentos elaborados o preparados, metales no ferrosos y combustibles), clasificados en productos de industrias ligeras y productos de industrias pesadas, expresada en millones de dólares, fue en 1961 la siguiente: a) productos de industrias ligeras: Argentina, 3.1; Brasil, 5.4 (de los cuales 2.2 corresponden a textiles, en su mayor parte hilados); México, 51.5 (34 para textiles, sobre todo hilados); Australia, 52.8 (en su mayor parte manufacturas diversas, clasificadas en el capítulo 8 de la CUCI); b) productos de industrias pesadas: Argentina, 35.8 (de los cuales 23.4 de extracto de quebracho y caseína); Brasil, 35.4 (en su mayor parte productos químicos como alcoholes y aceites esenciales); México, 58.6 (aproximadamente la mitad en productos químicos, sobre todo hormonas); Australia, 199.4 (de los que corresponden 75 a hierro y acero en diversas formas, 39 a maquinarias, 29 a material de transporte, en especial automotores).⁵⁴

81. Por el lado de las importaciones, el aliento indiscriminado a la producción sustitutiva de éstas con una marcada orientación autárquica ha provocado cambios en su composición que han dado a su estructura una creciente rigidez. En efecto, se han reducido considerablemente las importaciones de bienes de consumo no elaborados y de productos prescindibles y en algunos países se las ha eliminado casi del todo, mientras que han aumentado los de bienes esenciales para la actividad económica, en virtud del proceso mismo de sustitución y de industrialización. En varios de los países latinoamericanos donde este proceso ha avanzado más (la Argentina y el Brasil), las importaciones están limitadas poco menos que del todo a algunos productos indispensables de consumo directo (productos alimenticios) y a bienes de producción (materias primas, combustibles, productos semielaborados o intermedios, y bienes de capital). A consecuencia de la falta de crecimiento de las exportaciones, incluso la importación de bienes de producción ha debido reducirse a lo indispensable para mantener la actividad económica.

82. La rigidez extrema en la estructura de las importaciones pone a la industria nacional en una posición sumamente vulnerable frente a las fluctuaciones en la disponibilidad de divisas. En efecto, ante situaciones críticas de desequilibrio exterior cualquier reducción de importaciones sólo puede lograrse restringiendo la importación de bienes indispensables para la producción, con el consiguiente efecto perjudicial sobre la actividad económica. La limitación o encarecimiento en el abastecimiento de materiales importados, partes, repuestos, maquinarias, etc., obliga a las industrias a reducir su nivel de producción y a operar con un margen excesivo de capacidad ociosa, o les impide reequiparse o expandirse.⁵⁵ Además, ese abasteci-

⁵⁴ Cifras tomadas de *International Trade 1962* (Ginebra, 1963), publicación del GATT, apéndice, cuadros C-1, C-3, C-5 y C-11. Cabe señalar también el contraste entre la ausencia casi total de exportaciones de calzado por la Argentina, con el desarrollo de la exportación de ese artículo en Italia, que de un valor muy reducido al comienzo de los años 50, llegó a 113 millones de dólares en 1960 y a 143 millones en 1962. De esta última cifra, 50 millones fueron a otros países de la CEE, 39 millones a países miembros de la EFTA y 38 millones a los Estados Unidos.

⁵⁵ A guisa de aclaración, esto fue ampliamente ilustrado por la experiencia argentina de 1962, cuando el agotamiento de las reservas de divisas llevó no sólo a una fuerte devaluación, sino también a la imposición de elevados recargos adicionales sobre todas las importaciones, incluso las de materias primas, partes y repuestos, maquinarias no producidas en el país, etc.

miento tiene un carácter errático y aleatorio —en particular cuando la importación está sujeta a permisos previos y a otros controles o restricciones directos—, ya que puede verse suspendido o dificultado en cualquier momento por problemas de balance de pagos, lo que crea a la industria una situación incierta e inestable. Debido a ello muchas firmas aprovechan los períodos de relativa afluencia de divisas y de liberalidad en las importaciones, para expandir rápidamente sus adquisiciones de equipos o acumular existencias de materiales importados en cantidades muy superiores a sus necesidades normales. Esto aumenta sus costos de producción, provoca un volumen excesivo de importaciones y acelera el desequilibrio externo.

83. La forma en que se ha llevado a cabo el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización en muchos países latinoamericanos ha agudizado, por lo tanto, la falta de capacidad para importar de esos países y en vez de atenuar la vulnerabilidad externa de sus economías,⁵⁶ la ha agravado. Ello se debe a que ese proceso ha discriminado contra las exportaciones y ha hecho cada vez más rígida la composición de las importaciones, esto es, menos comprimible el volumen de éstas en casos de emergencia.

84. Por consiguiente, al contrario de lo que se sostiene a menudo y de lo que está implícito en las políticas de desarrollo económico de la mayoría de los países latinoamericanos, la limitación de la capacidad para importar no es un dato independiente de ese desarrollo ni un factor exclusiva o principalmente de origen externo. Excepto a plazo muy corto, esa limitación es fundamentalmente el resultado de políticas deliberadas de orientación antiexportadora, basadas en la sustitución de importaciones y en la industrialización a cualquier costo, en el proteccionismo excesivo e indiscriminado, en la inflación interna combinada con la devaluación externa, etc. En el efecto adverso que esas políticas han tenido sobre la asignación eficiente de los recursos y sobre el desarrollo de producciones para la exportación, y de manera más general en las severas distorsiones que han provocado en la estructura de los precios y la producción, radica indudablemente

⁵⁶ Esta vulnerabilidad externa es de un tipo distinto a la que tradicionalmente afectaba a las economías de los países latinoamericanos. En tanto que antes los efectos de las fluctuaciones exteriores se hacían sentir de manera más directa y acentuada sobre las industrias de exportación y sobre el consumo de bienes importados, ahora se dejan sentir de manera directa e inmediata sobre las industrias que producen para el mercado interno, afectando así una gama mucho más amplia de la actividad económica.

D. ELABORACIÓN DE UNA TARIFA PROTECCIONISTA RACIONAL: CRITERIOS PARA SELECCIONAR LAS INDUSTRIAS A PROTEGERSE, Y PARA FIJAR NIVELES TARIFARIOS

88. El punto de partida y uno de los principios fundamentales en la elaboración de una tarifa proteccionista racional es que los derechos aduaneros deben ser fijados de tal modo que el nivel tarifario sea la expresión de la política proteccionista del gobierno —y ésta, a su vez, de la política industrial y comercial—, a la cual debe adaptarse el sector privado de la economía.⁵⁷ Por lo tanto, para

⁵⁷ Este principio es precisamente el opuesto al seguido hasta ahora por la gran mayoría de los países latinoamericanos que, como se ha visto en las secciones anteriores, consiste fundamentalmente en que los gravámenes a la importación satisfagan con bastante amplitud la "necesidad" de protección de cada industria, cualquiera que sea su grado de ineficiencia.

la causa principal o una de las principales del estancamiento y hasta de la crisis creciente que varios países latinoamericanos han experimentado en su desarrollo económico durante los últimos años.

85. Esas distorsiones y embotellamientos, el costo excesivo al que se ha realizado la sustitución de importaciones, la ineficiencia y los elevados costos que caracterizan a la estructura industrial, etc., han contribuido también de manera principalísima al proceso inflacionario que afecta de manera crónica a algunos países latinoamericanos, sobre todo en los casos en que ese proceso se debe, como parece ocurrir en la Argentina y Chile, a una inflación de costos. Dicho proceso es alentado por el proteccionismo excesivo que se acuerda a la industria nacional, ya que la falta de competencia resultante de la reserva completa del mercado interno y de la situación monopolística o cuasimonopolística de que gozan muchas empresas hace posible el aumento incontrolado de los precios y lo estimula.

86. Mientras los países latinoamericanos continúen acordando a sus industrias una protección excesiva e indiscriminada, las medidas que adopten para combatir la inflación resultarán relativamente ineficaces y hasta contraproducentes, pues la mera restricción crediticia reduce el ritmo de la actividad económica pero no los precios. Estos, por el contrario, son empujados más aún hacia arriba, ya que la disminución de la producción aumenta los costos al agravar la ineficiencia con que operan las industrias. Al mismo tiempo, la falta de competencia externa hace posible que las industrias transmitan con creces a los precios cualquier aumento en sus costos.

87. Es verdad que la sustitución de importaciones provoca necesariamente un aumento en los precios y que por definición el proteccionismo induce una asignación ineficiente de los recursos. No es menos cierto, por otra parte, que los mayores costos y la ineficiencia, al igual que los embotellamientos y las distorsiones en la estructura de los precios y la producción podrían reducirse a niveles razonables y ser transitorios mediante una política previsora y programada de sustitución y una protección racional. La industrialización no tendría así un efecto adverso sobre las exportaciones, sino que las estimularía al fomentar el desarrollo de industrias eficientes. En la sección siguiente se sugiere el procedimiento para elaborar una tarifa proteccionista racional orientada precisamente a promover el desarrollo de las industrias más eficientes.

que sea posible estructurar y dar expresión a una política racional de protección, el gobierno debe determinar, dentro de un cuadro de objetivos nacionales de distribución general de recursos que responda a la política económica que ha adoptado —por ejemplo, entre producción para inversión y para consumo, producción para sustituir importaciones o para exportar, etc. a fin de lograr cierto ritmo de desarrollo de la economía, cierto grado de estabilidad, un equilibrio adecuado entre importaciones y capacidad para importar, etc.—, cuál es el nivel tarifario general o promedio recomendable y cómo distribuir la protección resultante de ese nivel tarifario entre industrias específicas. En otras palabras, hay que determinar cuáles

industrias deben ser protegidas y en qué medida para asegurar el logro de los objetivos de la política económica general. A continuación se trata de precisar el procedimiento y criterios para conseguir la distribución más adecuada de la protección.

89. La determinación de las industrias que deben ser protegidas y de la medida en que deben serlo, sólo puede plantearse y resolverse en términos de un problema más genérico, que es fundamental en todo sistema económico: el de cómo efectuar la distribución o asignación "óptima" de los recursos (actuales y potenciales) de que dispone el país.

90. Aunque la asignación óptima de los recursos puede responder a distintos criterios, algunos de los cuales se hallan en conflicto entre sí, el más importante y de aplicación más generalizada es el de la *eficiencia*, con miras a obtener el máximo producto posible. Según él, la asignación óptima de los recursos requiere, desde el punto de vista económico, que se protejan y estimulen las industrias que representan la utilización más eficiente de tales recursos. Aunque ese criterio no basta para determinar completamente por sí la asignación óptima de recursos, se acepta aquí como punto de partida y norma o guía para seleccionar las industrias que deben ser protegidas y para determinar la medida en que deben serlo. Después se expondrán otros criterios, algunos de ellos persiguiendo objetivos distintos al de la maximización del producto, que pueden esclarecer, o hacer más efectivo, complementar y a veces modificar el de eficiencia. La consideración de estos últimos criterios puede, en consecuencia, aconsejar la modificación de las tasas de gravámenes determinadas a base del primero.

91. La identificación y aplicación apropiada de tales criterios requiere, como se verá, una cierta programación económica, aun permaneciendo dentro de los límites de una economía basada en la libre empresa, a la que se limitará el análisis que sigue.⁵⁸ El criterio de eficiencia, por lo menos teóricamente y dentro de ciertos límites, puede aplicarse automáticamente, con un mínimo de intervención gubernamental y de necesidad de decisiones relativas a industrias específicas, a través del libre juego del sistema de precios, en la forma que se verá a continuación.

92. Desde el punto de vista económico y conforme al criterio básico que se está considerando, la asignación óptima de los recursos requiere que las industrias protegidas sean en principio y como norma las más eficientes. Son precisamente éstas las industrias que menos protección

⁵⁸ No se contemplará aquí el caso de una economía socialista o dirigida, (por ejemplo, las que se denominan "economías centralmente planificadas"), porque estando en ellas las importaciones completamente en manos del estado o de organismos estatales, la tarifa aduanera no puede utilizarse como instrumento proteccionista, o por lo menos no puede actuar en la misma forma que en una economía de libre empresa, pues las importaciones se efectúan conforme lo requieran los planes económicos nacionales. De haber tarifa aduanera en un país de economía socialista, tendría otros objetivos que los proteccionistas (por ejemplo, servir como instrumento de contabilidad social, como medio de recaudación de recursos para inversión o para facilitar el tratamiento diferencial a las importaciones según su origen). Véanse, a modo de ilustración, las declaraciones oficiales o semifociales formuladas con respecto a las nuevas tarifas aduaneras introducidas en la segunda mitad de 1961 en la Unión Soviética y en Hungría, publicadas en el *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 14, No. 1 (septiembre de 1962), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.E.7, p. 53.

necesitan. La determinación de cuáles son tales industrias puede efectuarse más o menos automáticamente estableciendo un *nivel uniforme de protección neta*. Las industrias eficientes encontrarán adecuado ese nivel y podrán desarrollarse, en tanto que las ineficientes, como requieren niveles más elevados de protección para subsistir, no podrán establecerse o tendrán que desaparecer. Con este procedimiento se cumple el principio básico de que el nivel tarifario refleje la política gubernamental a la que debe adaptarse el sector privado de la economía, al mismo tiempo que se resuelve —de manera automática y dentro del criterio de utilización más eficiente de los recursos—, el problema de la selección de las industrias a proteger, esto es, el problema de la distribución óptima de la protección tarifaria entre las diversas clases de productos y ramas de producción. Se produce así una especie de "selección natural" que permite sobrevivir a las industrias eficientes y no a las ineficientes.⁵⁹

93. Obsérvese que no se trata de un nivel uniforme de derechos o gravámenes, sino de un nivel uniforme de protección neta. Se entiende por protección neta la que efectivamente recibe una industria dada en la parte correspondiente al proceso de elaboración o manufactura efectuada por ella, parte que está representada por el costo de esa manufactura, esto es, por el valor agregado por la industria en cuestión. Como el derecho de importación se aplica sobre el valor total del producto, el nivel (en términos porcentuales) de protección efectiva que ese derecho significa para la industria suele ser mayor, y en muchos casos apreciablemente mayor, que el porcentaje o tasa del mismo.⁶⁰ El nivel de protección, en consecuencia,

⁵⁹ Véase a este respecto el informe presentado en marzo de 1956 por la Comisión Tarifaria Sueca, *Revision of the Swedish Customs Tariff* (Estocolmo, 1957). La revisión de la tarifa sueca se hizo precisamente a base de acordar una protección tarifaria neta uniforme para todas las clases de productos.

El nivel uniforme de protección neta evita en principio que se introduzcan distorsiones en la estructura de precios a través de la protección o reduce al mínimo esas distorsiones. Por supuesto que si hay industrias protegidas la distribución de los recursos no será la misma que sin esa protección. Sin protección, o sea con libre comercio, y suponiendo competencia perfecta, plena ocupación, etc., los recursos se emplearían en aquellas producciones en las que el país tiene las mayores ventajas comparativas. La selección de industrias, por ende, se efectuaría automáticamente, a base de los costos comparativos (en relación con las producciones de otros países). Al amparo de la protección, en cambio, se desarrollan industrias que pueden no tener —al menos inicialmente— ventajas comparativas de costos. Por consiguiente, el criterio de eficiencia a que se ha hecho referencia más arriba no equivale al de la utilización más eficiente de los recursos que por hipótesis tendría lugar dentro de un sistema de libre comercio, aunque se aproxima bastante a él o por lo menos no lo desvirtúa en exceso.

⁶⁰ Así ocurrirá siempre que el derecho aplicado al producto manufacturado sea superior al derecho fijado para las materias primas y productos intermedios utilizados en su manufactura (o sea siempre que $D > d$ en la fórmula que se menciona), lo cual debe ser la norma en una tarifa estructurada racionalmente, salvo en los casos excepcionales en que se considere justificada una protección para la producción de la materia prima mayor que para la elaboración del producto. Aun en estos casos excepcionales debe evitarse una protección *negativa* del producto manufacturado, cosa que ocurriría si la proporción o relación entre el derecho para la materia prima y el derecho para el producto manufacturado es mayor que la proporción entre el valor de la materia prima y el costo total del producto (o sea

$$\frac{d}{D} > \frac{100 \cdot V}{100}$$

en la fórmula arriba indicada). En estos casos resultará más ventajoso importar el producto elaborado que producirlo internamente.

está determinado no sólo por la cuantía de la tasa del derecho de importación, sino también por la proporción de valor agregado por la industria (costo de elaboración o manufactura) en el precio final del producto, y por el gravamen aplicado (y efectivamente utilizado) a la importación de las materias primas y productos intermedios empleados por ella conforme a la siguiente fórmula:

$$P = \frac{100(D-d)}{V} + d$$

donde P es el porcentaje de protección efectiva al producto elaborado,
 D la tasa del derecho aplicado a la importación de dicho producto,
 d la tasa del derecho aplicado a la importación de la materia prima y
 V el porcentaje de valor agregado (costo de elaboración o manufactura en relación con el valor final del producto).

94. En consecuencia, la fórmula para determinar el derecho D que debe fijarse a la importación del producto elaborado a fin de dar a su manufactura una protección P es:

$$D = \frac{PV}{100} + \frac{d(100-V)}{100}$$

en la que

$$\frac{PV}{100}$$

da la parte netamente proteccionista del gravamen (directamente proporcional, como puede apreciarse, al porcentaje de valor agregado), y

$$\frac{d(100-V)}{100}$$

representa la parte correspondiente al derecho compensatorio, esto es, el monto en que debe ser aumentada la parte netamente proteccionista del gravamen para compensar a la industria por el mayor costo de la materia prima o los productos intermedios, si es que también está gravada la importación de éstos. El derecho compensatorio equivale, por lo tanto, a la incidencia que sobre el costo final del producto tiene el gravamen impuesto a la importación de la materia prima y los productos intermedios. Si este gravamen es 0 (libre importación) o si la materia prima utilizada es producida internamente a precios internacionales (lana o cuero, por ejemplo, en la Argentina),⁶¹ el derecho compensatorio sería también 0, pues el industrial obtendría el abastecimiento de la materia prima a los mismos precios que los productores extranjeros.

95. Así, si se desea dar a cierta industria una protección efectiva del 30 por ciento —lo que le permitiría desarrollarse siempre que su costo de elaboración o manufactura no excediera del 30 por ciento el de industrias similares

⁶¹ Puesto que se trata de la elaboración de una tarifa racional, se supone que si el país produce la materia prima a precios internacionales (como será habitualmente el caso si esa materia prima normalmente se exporta), su importación no estará gravada; pues en principio el gravamen no tendría objeto ni efecto. Recíprocamente, si la importación de la materia prima está gravada por razones fiscales o proteccionistas, ello se traducirá en un mayor precio efectivo de ésta para el usuario.

A fin de hacer posible el desarrollo de industrias eficientes es necesario como regla que la importación de materias primas sea libre, o que esté gravada con derechos bajos (que no excedan, por ejemplo, de 5 o 10 por ciento) en el caso de aquellas materias primas cuya producción interna se quiera proteger. De lo contrario, los costos industriales pueden verse recargados en exceso.

extranjeras—, representando el valor agregado por ella el 70 por ciento del valor final del producto y estando gravada con un 10 por ciento la materia prima que utiliza, habría que establecer un derecho aduanero del 24 por ciento para el producto que elabora: el 21 por ciento que correspondería a la protección tarifaria neta, más el 3 por ciento de derecho compensatorio. Si el valor agregado sólo fuera del 15 por ciento, bastaría fijar un derecho de importación del 13 por ciento (4.5 por ciento de protección tarifaria neta, más 8.5 por ciento de derecho compensatorio). En cambio, si el valor agregado fuera del 90 por ciento, debería establecerse un derecho del 28 por ciento (27 por ciento de protección, más 1 por ciento de derecho compensatorio).⁶²

96. El primer problema por resolver en este procedimiento de distribución uniforme de la protección consiste en determinar o fijar el valor del *coeficiente normal de protección* (P), o sea el nivel general de protección efectiva que como norma está el gobierno dispuesto a acordar a la industria, y en los ejemplos del párrafo anterior es del 30 por ciento. ¿Hasta dónde, hasta qué nivel o grado de ineficiencia relativa, puede considerarse justificado sostener por medio de la protección a industrias que no podrían subsistir en condiciones de competencia con similares extranjeras? ¿Es deseable, desde el punto de vista económico, y como regla general, proteger a industrias cuyos costos de manufactura excedan a los de industrias similares extranjeras en más del 20, el 30 o el 50 por ciento?

97. Este nivel, que constituye la expresión primaria de la política proteccionista a seguir por el gobierno, debe determinarse a base de la política económica general de éste y en particular de su política industrial, considerando las características peculiares de la economía del país y la etapa de desarrollo en que se encuentra. Lo más que al respecto puede decirse aquí es que un nivel demasiado elevado —como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos— puede provocar una afluencia excesiva de recursos hacia actividades relativamente ineficientes, en detrimento del nivel general de productividad de la economía. Un nivel demasiado bajo, en cambio, puede limitar seriamente el proceso de industrialización.⁶³

98. La determinación y el uso de un *coeficiente normal de protección* como base para la elaboración de la tarifa aduanera están estrechamente vinculados en cierto modo con un argumento en favor del proteccionismo que ha tenido alguna popularidad en años recientes, sobre todo para justificar la protección en un país en desarrollo. Se trata en realidad de una ampliación o generalización del argu-

⁶² Como por principio d es menor que P en la fórmula dada (ya que comúnmente, por lo menos en una economía en desarrollo, la producción de materias primas necesita menos protección que la de productos intermedios y ésta que la de productos finales), la suma del derecho proteccionista más el derecho compensatorio, o sea el total del gravamen aplicable al producto manufacturado, será también por principio menor que el porcentaje de protección efectiva acordada, es decir, $D < P$.

Así, en los ejemplos expuestos más arriba la tasa del gravamen necesario para dar a un producto una protección efectiva del 30 por ciento será menor del 30 por ciento siempre que la importación de las materias primas y otros insumos esté gravada con menos del 30 por ciento.

⁶³ El coeficiente normal de protección utilizado por la Comisión Tarifaria Sueca para calcular las tasas normales de derechos en que basó la preparación del proyecto de tarifa aduanera de 1956 fue del 13 por ciento (Swedish Customs Tariff Commission, *op. cit.*, p. 49).

mento basado en la necesidad o conveniencia de proteger las industrias incipientes o nacientes. Según ese argumento, en un país en estado incipiente de desarrollo industrial (lo que se llama una "economía joven"), a las industrias nuevas les resulta difícil ser competitivas no tanto por ineficiencias de la planta como por la ineficiencia general de la economía en sí, debido a su insuficiente desarrollo, lo que hace que su nivel general de productividad (particularmente en el sector industrial) sea menor que el de las economías desarrolladas. Esa ineficiencia general de las economías jóvenes se debe a factores tales como deficiencias en la infraestructura o capital social básico (transportes inadecuados, abastecimiento insuficiente de energía eléctrica, etc.), bajo poder adquisitivo en la comunidad (lo que limita el mercado para la mayoría de las manufacturas), ausencia de un mercado de capitales debidamente organizado, alto costo del crédito (a causa de la desconfianza en la industria, de la insuficiencia de facilidades crediticias, etc.), comercialización ineficiente y, fundamentalmente, baja capitalización, o sea reducida cuantía del capital por persona ocupada, poca disponibilidad de talento empresarial y de mano de obra capacitada, etc. Esta situación general de insuficiente desarrollo y de relativa ineficiencia de la economía, así como la ausencia de otros factores de economías externas de que gozan las industrias en los países desarrollados, se traduce en una menor productividad y por lo tanto en un mayor nivel general de costos de las actividades industriales. Dichas actividades, en consecuencia, para poder desarrollarse, necesitan un nivel general de protección suficiente que neutralice la incidencia de los factores mencionados.

99. Según esto, el coeficiente normal de protección debería representar fundamentalmente una cuantificación aproximada del impacto que sobre los costos de producción de las industrias del país en desarrollo tiene en promedio la menor eficiencia de la economía del mismo, considerada en conjunto, frente a las economías de los países industrializados.

100. El mismo efecto podría lograrse a través de una modificación del tipo de cambio, ya que una devaluación equivale a un gravamen uniforme sobre todas las importaciones y a un subsidio también uniforme sobre todas las exportaciones. Es decir, la diferencia entre el nivel general de productividad de una economía joven o insuficientemente desarrollada y el de una economía desarrollada o industrializada se traduce en diferencias en los costos monetarios de las industrias respectivas a un cierto tipo de cambio, diferencias que pueden ser neutralizadas variando el tipo de cambio.

101. Esa manipulación del tipo de cambio, sin embargo, no siempre puede ser factible o recomendable. La relativa ineficiencia de las economías jóvenes o en vías de desarrollo existe en el campo de la producción industrial, pero no necesariamente en el de la producción primaria. Esta puede ser y es en la mayoría de los casos relativamente eficiente, sobre todo en los sectores orientados hacia la exportación. En esos casos, una medida de impacto tan uniforme como la devaluación puede no ser el instrumento más adecuado para corregir diferencias de productividad que sólo afectan a una parte de la economía, a menos que se efectúe una devaluación selectiva, recurriendo a tipos de cambio múltiples, lo cual hace necesario utilizar controles directos, con toda la secuela de problemas e inconvenientes que significan. Además, la devaluación bene-

ficiaría de forma especial a los sectores exportadores, en muchos casos controlados por intereses extranjeros, o podría provocar una baja en el precio internacional de los productos exportados, y con ello un empeoramiento en la relación de precios del intercambio del país.⁶⁴

102. La utilización del coeficiente normal de protección permite, en cambio, introducir un elemento compensador de diferencias generales de productividad entre las economías en vías de desarrollo y las desarrolladas precisamente en aquellos sectores de la economía donde dicha compensación es realmente necesaria, esto es, en el sector industrial. También permite, como se verá más adelante, considerar adecuadamente los casos en que se justifique una protección adicional o especial para ciertas ramas de la producción, o en que baste con una menor protección para otras. Esto no significa en modo alguno ignorar la importancia de la tasa de cambio; antes al contrario, tanto la determinación como el uso del coeficiente normal de protección supone, como una condición previa esencial, que la tasa de cambio debe ajustarse de tal manera que no resulte indebidamente inflado el nivel de costos en términos de monedas extranjeras (como ocurre en el caso de un tipo de cambio sobrevaluado)⁶⁵ y que al mismo tiempo equilibre normalmente el balance de pagos al nivel tarifario escogido.⁶⁶

103. Una vez determinado el coeficiente normal de protección a emplear en la elaboración de la tarifa aduanera, deben calcularse por el procedimiento señalado antes (esto es, a base del porcentaje de valor agregado por cada industria y del tratamiento acordado a las materias primas y productos intermedios) las *tasas normales de derechos*, que comprenden, como se ha visto, una protección tarifaria neta más derechos compensatorios, y que representan una protección uniforme a las distintas industrias.⁶⁷

104. Estas tasas normales de derechos no siempre son decisivas o definitivas. Puede resultar conveniente o necesario modificarlas en ciertos casos hacia arriba o hacia abajo, para dar protección especial a algunas industrias o disminuir la protección que otras reciben. Es decir, los derechos que fijará en definitiva la tarifa aduanera pue-

⁶⁴ Algunas de estas objeciones (por ejemplo, baja en los precios de los productos de exportación y consiguiente empeoramiento de la relación de precios del intercambio, con sus efectos adversos sobre la capitalización) se hacen contra el procedimiento de compensar la menor productividad mediante menores salarios. Este procedimiento, además, sería impracticable por razones políticas y sociales, contraería más aún el mercado interno para productos manufacturados, haría más difícil la creación de una oferta adecuada de mano de obra capacitada, etc.

⁶⁵ Véase a este respecto el concepto de tipo de cambio "neutro" en "Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia", estudio reproducido en *La cooperación económica multilateral en América Latina, op. cit.*, pp. 131 s (párrafos 34 a 39).

⁶⁶ La aplicación de restricciones a las importaciones por razones de balance de pagos es considerada brevemente más adelante, en relación con su efecto proteccionista.

⁶⁷ El cálculo de estas tasas normales de derechos es bastante laborioso y requiere una información extensa y detallada. En parte puede obtenerse esa información de censos industriales y de organismos y publicaciones especializadas, pero deben suministrarla principalmente los industriales, respecto a los distintos componentes del costo de producción en cada industria, a fin de poder determinar el costo de manufactura o valor agregado en cada una, y las materias primas y productos intermedios utilizados. En el anexo I se sugiere un procedimiento simplificado y relativamente sencillo para determinar las tasas normales con un grado aceptable de aproximación.

den no coincidir en todos los casos, ni aún quizás en un número apreciable de ellos, con las tasas normales, pero siempre se establecen tomándolas como punto de referencia.

105. La revisión y modificación de las tasas normales de derechos (y por lo tanto las desviaciones del principio de distribución uniforme de la protección) pueden justificarse por razones de orden práctico —incluidas las de índole político-social, así como las de tipo estratégico (por ejemplo, la preparación para una situación de emergencia)—, o bien por consideraciones fundamentalmente económicas, tendientes a lograr una distribución de los recursos mejor que la resultante automáticamente del nivel uniforme de protección.

106. El primer tipo de razones equivale a reconocer que por racional que se desee la tarifa aduanera, ésta no se elabora en el vacío, ni se pueden ignorar las situaciones de hecho, las distorsiones y los intereses creados ya existentes en la economía. Así, allí donde el nivel de algunos gravámenes existentes en la tarifa actual sea bastante superior a las tasas normales obtenidas, acaso sea prudente aumentar éstas un tanto, en evitación de ajustes demasiado violentos, o por lo menos recurrir al procedimiento de fijar derechos móviles, que pueden ir reduciéndose gradual y automáticamente hasta llegar al nivel deseado.⁶⁸ Sin embargo, por definición y hablando en general, las consideraciones prácticas o políticas no pueden ser tomadas en cuenta en la elaboración de una tarifa proteccionista racional. Todo lo más que puede decirse aquí a ese particular es que las modificaciones de las tasas normales de derechos que respondan sólo o fundamentalmente a la protección de intereses creados o que de otra manera afecten adversamente la utilización más eficiente de los recursos deben ser limitadas en lo posible, tanto en número como en intensidad.

107. En cuanto a las consideraciones de tipo económico que pueden justificar modificaciones de las tasas normales de derechos, su característica común es que significa negar que el libre juego del sistema de precios pueda provocar automáticamente la utilización óptima de los recursos desde el punto de vista puramente económico, y que las industrias que se pueden desarrollar al amparo de la protección uniforme sean en todos los casos las más eficientes y convenientes desde el punto de vista económico, o in-

⁶⁸ En el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, el principal obstáculo para elaborar y poner en vigor una tarifa que acuerde una protección racional —esto es, que contenga niveles tarifarios relativamente moderados y basados en el principio de la protección uniforme— radicaría seguramente en que la adopción de tal política proteccionista significaría un cambio radical con respecto a la seguida hasta el presente, y provocaría modificaciones violentas en la estructura económica. La razón de ello es que la actual estructura económica padece de fuertes distorsiones resultantes en medida principal, según se ha visto en las secciones anteriores, de una protección por lo común extrema e indiscriminada. Por otra parte, esta misma situación hace tanto más urgente la adopción de medidas para eliminar o reducir esas distorsiones, particularmente a través de la racionalización del proteccionismo. Para lograr esto y evitar al mismo tiempo cambios violentos y repentinos que serían económica y socialmente costosos y encontrarían resistencias quizás insalvables por parte de los intereses creados, se sugiere que la tarifa, elaborada racionalmente, sea puesta en vigor de manera gradual, a lo largo de un período de cinco años, por ejemplo. Esto es, se fijarían y darían a conocer los niveles tarifarios que regirían al cabo de cinco años, y la diferencia entre el nivel actual de gravámenes para un producto dado y el establecido en la nueva tarifa, se reduciría automáticamente en un 20 por ciento cada año.

convenientes (también desde ese punto de vista), las que no pueden desarrollarse o mantenerse con esa protección.⁶⁹ Algunas de ellas también significan que el criterio de eficiencia —por lo menos como un concepto estático, en las condiciones actuales y referido a industrias tomadas aisladamente— no puede considerarse como base suficiente para determinar por sí solo la distribución óptima de los recursos. En efecto, aun suponiendo que los niveles de los precios indicaran adecuadamente las escaseces relativas —lo que no ocurre, según se verá enseguida, en muchas economías, sobre todo en las insuficientemente desarrolladas—, tales precios reflejan condiciones presentes, sin tomar en cuenta los cambios estructurales provocados por el proceso mismo de desarrollo económico o que se procura lograr a través de la programación económica. Un objetivo fundamental de ésta es precisamente provocar cambios en la cantidad y calidad de los recursos disponibles. De aquí que las condiciones de costos corrientes están en sí sujetas a cambios y pueden no ser guías suficientes para la asignación óptima de recursos en un marco dinámico.

108. Esta última observación es en el fondo una ampliación del argumento que justifica la protección para las industrias nacientes, y conduce de nuevo, en cierto modo, al argumento de la economía a que ya se hizo referencia. En efecto, según ella, fijar niveles de gravámenes de modo tal que sean protegidas las industrias más eficientes no permite tomar en cuenta el caso de las industrias que al principio son relativamente ineficientes, esto es, que tienen un costo inicial elevado, pero que luego podrían ser eficientes, por haber mejorado las condiciones de producción tanto al nivel de la firma en sí —esto es, cuando se haya logrado mayor experiencia en la producción, organización y administración, cuando se haya formado personal técnico y obrero capacitado, cuando el producto se haya establecido firmemente en el mercado, cuando se haya obtenido una escala más económica de producción, etc.—, con las consiguientes economías internas, como al nivel de la rama de industria y de la economía en su conjunto —desarrollo de actividades subsidiarias, cambios en la estructura de la demanda, desarrollo de la infraestructura y de los servicios básicos necesarios, comercialización más eficiente, mejor organización bancaria y crediticia, etc.—, con las consiguientes economías externas.

109. El sistema de precios, por su parte, sobre todo en los países económicamente subdesarrollados, suele padecer de rigideces, imperfecciones y distorsiones —derivadas de la falta de integración en los mercados de los factores de producción, de la relativa inmovilidad de los recursos, de situaciones monopolísticas, etc.— que dan lugar a que no refleje de manera adecuada las escaseces relativas de los factores de producción. En este caso la tasa de retorno que se anticipa sobre el capital no es una guía apropiada de la eficiencia relativa de los usos alternativos de los recursos, lo que equivale a reconocer que los usos más redituables o lucrativos no son necesariamente los

⁶⁹ Entre los argumentos de tipo económico que podrían justificar la fijación de un derecho aduanero superior a la tasa normal, no cabe el de que esa mayor protección sería necesaria para mantener cierta producción a su nivel actual. No constituiría ello, por lo menos, una razón suficiente, aunque sí podría serlo desde el punto de vista político-social. Tal necesidad sólo indicaría que esa producción debe ser considerada relativamente ineficiente, y como tal es conveniente (desde el punto de vista económico), que desaparezca o se contraiga, salvo que su subsistencia sea conveniente por otras razones económicas.

más eficientes. A ello se agrega que en esas economías en desarrollo, caracterizadas frecuentemente por la ausencia del espíritu de empresa, el incentivo del lucro es a menudo insuficiente para provocar inversiones en las actividades que ofrecen mayores posibilidades de ganancia.

110. Por lo demás, el concepto de eficiencia es relativo y complejo. Aún dejando de lado el posible conflicto que se acaba de señalar entre eficiencia y lucratividad, la utilización eficiente de recursos desde el punto de vista de la empresa privada —que encuentra su expresión primaria en los costos monetarios de producción— puede no serlo desde el punto de vista social o de la economía en su conjunto. Incluso puede ocurrir en un momento dado que las industrias más convenientes para el país no sean necesariamente las que representan el uso más eficiente de los recursos en términos absolutos, sino las que representan el uso más eficiente de los recursos entre las industrias que satisfacen ciertos criterios generales en los que se encuadra o basa la política de desarrollo. En virtud de esos criterios pueden ser preferibles las industrias que aprovechen los recursos naturales, y las que utilicen de manera más intensiva el tipo de recurso más abundante (generalmente mano de obra en los países económicamente en desarrollo); las industrias que permitan mayor ahorro de divisas, ya sea por utilizar materias primas nacionales o por sustituir importaciones de manufacturas; las industrias que puedan producir divisas mediante la exportación;⁷⁰ las industrias que den cierta estabilidad a la economía y que reduzcan la vulnerabilidad exterior de ésta; las industrias que formen parte de un grupo de proyectos (complejos industriales) que resultan eficientes si se establecen simultáneamente o en vinculación con otras industrias (aunque aisladamente puedan resultar ineficientes),⁷¹ o que son esenciales para permitir el desarrollo eficiente de otras industrias (por ejemplo, las llamadas “industrias básicas”, y más generalmente las industrias que, aunque no logren hacerse competitivas internacionalmente, pueden impulsar el desarrollo de otros sectores), etc.⁷²

111. Como puede apreciarse, estas y otras consideraciones similares de naturaleza económica —que bajo diversas

⁷⁰ La alternativa entre desarrollar industrias que sustituyan importaciones o desarrollar industrias de exportación se trata más adelante, sugiriéndose un procedimiento para calcular “índices de eficiencia en términos de divisas” de distintas industrias.

⁷¹ Estas son las industrias para las que revisten particular importancia las economías externas específicas. Sin embargo, el aprovechamiento intenso de tales economías con fines de desarrollo industrial complica el problema de la elección de las industrias, convirtiéndolo en problema de elección entre distintas configuraciones o combinaciones de inversiones (esto es, entre diferentes complejos industriales), más bien que entre proyectos específicos.

⁷² Sin embargo, tales industrias básicas no deben establecerse sin consideración de su eficiencia, so pena de constituirse en obstáculos más que en estímulos del desarrollo de otras industrias, al incidir gravosamente sobre los costos de producción de éstas. Así, una industria siderúrgica con altos costos de producción impide más bien que facilita el desarrollo de industrias de manufacturas metálicas.

A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Yale University Press, 1958) destaca el papel que pueden jugar en el desarrollo económico ciertas inversiones que conducen o estimulan otras inversiones a través de la complementariedad de las economías externas, así como la conveniencia de dar prioridad en la protección a las producciones que tienen mayor repercusión hacia adelante y hacia atrás (*backward and forward linkage*), y que por lo tanto actúan como estímulo para inversiones en otros sectores con los que se encuentran relacionadas por una situación de interdependencia (como consumidoras o proveedoras, o sea compra de materias primas y productos intermedios hacia atrás, y abastecimiento de materias primas o pro-

formas son presentadas a menudo como argumentos en favor del proteccionismo— suponen la existencia de una política de desarrollo y requieren, para poderlas tomar debidamente en cuenta, de una cierta programación económica, ya que implican alguna orientación consciente a las inversiones, sustrayéndolas al libre juego del sistema de precios y en algunos casos a las decisiones espontáneas de los empresarios. La programación de que se trata puede ir desde la simple selección de algunas industrias a las que por diversas razones —tales como las señaladas anteriormente— se juzga conveniente dar una protección especial, es decir, una protección superior a la normal acordada a las demás industrias, hasta una planificación total de las inversiones, en la que el sistema de precios, y por lo tanto la actuación automática de la tarifa basada en el principio de la protección uniforme, jueguen un papel subsidiario o casi nulo en la distribución de los recursos.

112. En otras palabras, si hay una programación del desarrollo, se reduce sustancialmente el campo en el que puede actuar de manera autónoma la tarifa basada en el principio de la protección normal uniforme, para provocar una “selección natural” de las industrias protegiendo automáticamente las más eficientes. Aunque las tasas normales de derechos calculadas conforme a ese principio en la forma que se ha visto puedan y deban tomarse como punto de partida y de referencia para fijar los derechos aduaneros, éstos deben adecuarse en definitiva a la selección de las industrias a proteger efectuada a través del programa de desarrollo. La tarifa aduanera se constituye así en uno de los varios instrumentos de estímulo y orientación del desarrollo industrial, que se utiliza en combinación con otros instrumentos —política crediticia, impositiva, etc., así como inversiones directas por el gobierno— para llevar a la práctica el programa de inversiones que representa la asignación “óptima” de los recursos dentro del cuadro general de los objetivos de la política de desarrollo económico adoptada por el gobierno.

113. En el caso de modificar las tasas normales de derechos para dar protección adicional o especial a industrias incipientes —argumento considerado tradicionalmente como el principal, si no el único válido, en favor de la protección—, los mayores gravámenes deberían ser transitorios, constituyendo tarifas temporales de desarrollo. La razón de ello está en la previsión de que los costos de dichas industrias decrecerán con el tiempo a medida que

ductos intermedios y terminados hacia adelante): Cita a este respecto los estudios realizados por Chenery y Watabane sobre el grado de conexión de los distintos sectores industriales en Italia, el Japón y los Estados Unidos, según los cuales en un extremo de la escala se encuentra la producción primaria final (pesca, transporte, servicios y comercio), con muy bajo índice de vinculación hacia adelante y hacia atrás, y en el otro extremo la industria manufacturera intermedia (transformación de la primaria intermedia, textiles, industria química, papel, etc. y sobre todo la industria siderúrgica), con un alto índice de ambos tipos de repercusiones. En el centro de la escala está la producción primaria intermedia (minería metálica, petróleo, carbón, agricultura, bosques, electricidad, etc.), con alto grado de vinculación hacia adelante y bajo hacia atrás, y la producción manufacturera final (maquinarias, astilleros, molinería, lana, cueros, etc.), con una situación inversa. Estas interdependencias se determinan principalmente a través de un análisis estadístico de las matrices de insumo-producto.

Para una exposición relativamente detallada de algunas de estas consideraciones y de otras que pueden o deben tenerse en cuenta en la selección de las industrias, véase el *Estudio económico mundial 1961*, op. cit., Cap. I, especialmente pp. 54-62.

se gane experiencia y se logre una escala más económica en la producción, y que sean vencidas las dificultades iniciales de organización y operación. Sin embargo, la experiencia muestra que nunca o casi nunca se reducen los gravámenes, pues es rara la industria que reconoce haber dejado de ser incipiente y no necesitar ya protección. Suele ocurrir incluso que sean las industrias tradicionales las que mayor protección exigen, lo que significaría que en el transcurso del tiempo se han vuelto menos eficientes. Esta situación se presenta sobre todo en el caso de mercados nacionales relativamente reducidos, en los que la competencia interna no se desarrolla en la medida necesaria para compensar la falta o atenuación de la competencia externa. En esos casos, en consecuencia, las industrias no se verán forzadas a mejorar su eficiencia o a reducir sus precios mientras gocen de protección.

114. A fin de obviar estos problemas, es recomendable que la reducción de la protección especial acordada a las industrias incipientes se efectúe de manera gradual pero automática, para lo cual parece bastante apropiado un plazo de cinco años. La industria se vería casi obligada a hacerse eficiente y competitiva. Si no puede hacerlo, ello probaría que la industria no es económicamente viable y que no se justificaba la protección especial que recibió. La utilización más eficiente de los recursos exige en este caso que esa industria desaparezca.

115. En todo caso, la protección adicional debe acordarse sobre una base altamente selectiva, limitándola a industrias respecto de las cuales haya suficiente fundamento para estimar que eventualmente serán económicamente viables, que tendrán un alto valor para la economía nacional y que significarán una apreciable contribución neta al ingreso nacional. También es deseable que el gravamen adicional proteccionista entre en vigor cuando comience la operación comercial del primer proyecto importante. La garantía de contar con esa protección especial y de que se mantendrá por un período dado (preferentemente con reducciones automáticas anuales, según se sugirió), permitirá al inversionista basar sobre datos seguros sus cálculos de lucratividad de la empresa.⁷³

116. Con respecto al desarrollo de industrias con objeto de atenuar o resolver el problema de la insuficiencia de la capacidad para importar, en secciones anteriores se hizo ver que precisamente éste ha sido quizás el principal estímulo y objetivo del proceso de industrialización en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, por haberse encarado la solución de dicho problema en los términos simplistas de una mera sustitución de importaciones a cualquier costo, la industrialización, lejos de resolverlo, ha provocado a la larga su agudización.

⁷³ Habría mucho que decir en favor de la alternativa, propuesta a menudo, de utilizar subsidios en vez de derechos aduaneros para ayudar a las industrias incipientes a hacer frente con éxito a la competencia extranjera en los primeros años de vida. El subsidio, cuya utilización no presenta mayores problemas si el número de firmas que necesitan esa ayuda es relativamente pequeño, refleja abiertamente tal ayuda, cuyo costo se hace por lo tanto más patente y susceptible de cálculo. Necesita ser renovado, y por lo tanto justificado periódicamente, lo cual permite además fijar condiciones —tales como las conducentes a una mayor eficiencia— que las empresas deben cumplir para recibirlo. La carga del subsidio puede asignarse de manera racional, en vez de gravar fortuitamente a los posibles usuarios del producto protegido, lo que es de particular importancia en el caso de productos alimenticios y otros esenciales o de consumo popular. El subsidio no introduce distorsiones en la estructura de precios, y al no incidir

117. El planteamiento racional de este problema requiere enfocarlo con miras a obtener una estructura óptima de importaciones y exportaciones, compatible con o dentro de un programa que tienda a lograr una estructura óptima de asignación de los recursos. Esto significa ante todo que el desequilibrio entre necesidades de importaciones y capacidad para importar no debe buscarse sólo a través de la sustitución de importaciones, sino también del aumento de las exportaciones, haciendo posible el desarrollo de industrias eficientes orientadas por lo menos en parte hacia los mercados exteriores.⁷⁴ Quiere decir también que en la protección de producciones sustitutivas de importaciones deben ser preferidas aquellas industrias que produzcan el mayor ahorro neto de divisas en condiciones aceptables de eficiencia de operación. Es decir, que tanto en la producción para exportar como para sustituir importaciones se debe dar preferencia a industrias con altos índices de eficiencia en términos de divisas. Estos índices indican los costos relativos, en términos de recursos nacionales, de las divisas obtenidas o ahorradas a través de la producción de diferentes bienes para exportarlos o para sustituir importaciones.

118. Estos índices serían bastante similares a los calculados en algunos países socialistas (Polonia, por ejemplo) para determinar la relativa "eficiencia" de distintas industrias en relación con las divisas que las mismas producen o ahorran.⁷⁵ Por el lado de las exportaciones, el criterio de eficiencia consistiría en lograr el máximo de ingresos netos de divisas (ingresos brutos de divisas provenientes de la exportación menos costos en divisas de los insumos importados) por unidad de costo de producción del bien exportado, es decir, en relación con el costo de la mano de obra y de los insumos de materiales nacionales incorporados al producto. Refinando el cálculo a fin de que el valor agregado en cada etapa del proceso de producción (costos brutos en esa etapa menos costo de los insumos materiales al comienzo de ella) se relacione con el valor neto en divisas extranjeras de la mercadería al cabo de esa etapa (valor bruto en divisas al término de la etapa menos valor en divisas de los insumos brutos de materiales al comienzo de la misma, sean o no importados), se obtiene el índice de "eficiencia neta de divisas" de esa producción.

119. El mismo procedimiento se puede seguir para determinar tales índices en el caso de producciones sustitutivas de importaciones, relacionando el valor agregado o costo

directamente sobre el precio del producto se evita afectar adversamente la demanda de éste ni, por ende, el logro de una escala económica de producción.

⁷⁴ Uno de los grandes defectos de la programación del desarrollo económico tal como se ha estado efectuando en los países latinoamericanos es que normalmente la tasa de crecimiento de las exportaciones es considerada como una variable independiente desde el punto de vista de esos países, determinada primordialmente por la demanda de los países industrializados. Ello se debe a que las proyecciones de las exportaciones se limitan en casi todos los casos a considerar las exportaciones tradicionales, poniendo poca o ninguna atención en la posibilidad de desarrollar nuevas exportaciones, sobre todo a base de desarrollar algunas industrias manufactureras en condiciones de eficiencia y competencia.

⁷⁵ Véase al respecto la información suministrada por la delegación de Polonia en la reunión especial del Comité de Fomento del Comercio de la Comisión Económica para Europa sobre la organización y los métodos adoptados en materia de comercio exterior (Ginebra, 29 de junio a 3 de julio de 1959), en el informe correspondiente (TRADE/84), anexo IV.

de elaboración con el ahorro neto de divisas. Este equivale al ahorro bruto (costo en divisas de las mercaderías cuya importación se sustituye por producción nacional), menos las divisas que dejan de obtenerse por la utilización en el país de insumos materiales que de otra manera podrían exportarse (valor de las materias primas exportables utilizadas en esa producción) y el costo en divisas de los insumos importados. La comparación entre los índices obtenidos para industrias de exportación y para industrias sustitutivas de importaciones permitirá saber qué industrias conviene más desarrollar desde el punto de vista de su eficiencia para economizar o generar divisas. La sustitución de importaciones deberá dar lugar al desarrollo de industrias para exportar cuando el costo de producción por unidad de divisas ahorradas mediante aquella sea mayor que el costo de producción por unidad de ingreso adicional de divisas resultante de la mayor exportación.

120. Hay que referirse brevemente, para terminar, al problema que presentan, desde el punto de vista de los esfuerzos para hacer efectiva una política racional de protección, las restricciones aplicadas por razones de balance de pagos. Aunque una política semejante contribuiría poderosamente y quizás de manera decisiva a reducir al mínimo los desequilibrios en el balance de pagos y a atenuar o eliminar la tendencia crónica a tales desequilibrios, es inevitable que éstos continúen ocurriendo con cierta frecuencia e intensidad, sobre todo a corto y a mediano plazo, y que se presenten aun a largo plazo, por lo menos en forma esporádica y temporal. Esto hará necesario recurrir a medidas de emergencia para limitar las importaciones, salvo que se llegara a establecer algún mecanismo internacional efectivo para compensar las contracciones temporales en la capacidad para importar.

121. Aunque se deban a problemas de balance de pagos, esas restricciones tienen un fuerte efecto proteccionista incidental que puede no sólo inducir inversiones indeseables o de muy secundaria prioridad, sino también habitar a la industria a una protección excesiva, privándola del estímulo necesario para hacerla eficiente y anulando o desvirtuando así en grado muy considerable los esfuerzos por llevar a cabo una política proteccionista racional. Condición esencial de esta política es, por lo tanto, la adopción de medidas que contrarresten o reduzcan al mínimo, en lo posible, aquel efecto proteccionista indeseable.

122. Ante todo el gobierno debe hacer constar de manera clara y terminante que esas restricciones adoptadas por razones de balance de pagos son medidas temporales destinadas únicamente a proteger las reservas de divisas, que no se mantendrán con finalidades proteccionistas y que, por lo tanto, no se aceptarán en principio reclamaciones de las industrias fundadas en la alegación de que no podrán continuar funcionando si dejan de contar con la protección incidental de tales medidas.⁷⁶ La acción poste-

⁷⁶ Esto significaría invertir completamente la práctica corriente en los países latinoamericanos, que consiste, como se vio en las secciones A y B de este artículo, en convertir en medidas permanentes de protección las restricciones temporales o de emergencia

rior deberá, por supuesto, conformarse a dichas declaraciones, pues de lo contrario dejarían de surtir el efecto deseado.

123. Al mismo tiempo se hace necesario aplicar algún sistema de control u orientación de las inversiones, que en su forma más atenuada puede limitarse a incentivos fiscales, facilidades crediticias, etc., en favor de las industrias cuyo establecimiento o desarrollo sea conveniente estimular, impuestos más elevados, restricciones crediticias, etc., para las inversiones que se desea desalentar o ambas cosas. Estas medidas deberían formar parte de cualquier programa de desarrollo económico, respecto del cual la protección tarifaria sólo sería uno de los varios instrumentos que pueden y deben utilizarse. En caso necesario, sin embargo, pueden aceptarse también medidas más directas de control, tales como el permiso previo para establecer nuevas industrias o para importar maquinarias y otros bienes de producción, el control de precios para evitar que las industrias establecidas los aumenten al amparo de la protección adicional que reciben, etc.⁷⁷

124. Finalmente, con respecto a aquellos productos de los que no se desea estimular el establecimiento o la ampliación de su producción interna, debe considerarse la alternativa de reducir sus importaciones mediante mayores impuestos internos al consumo de los mismos, más bien que mediante mayores derechos aduaneros o restricciones cuantitativas a dicha importación. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estos impuestos, y en general el uso del sistema impositivo y de subsidios —así como de los derechos aduaneros— para orientar las inversiones pueden no resultar efectivos, particularmente en los países en vías de desarrollo, donde las fuerzas del mercado no suelen ser lo bastante activas ni responder en forma adecuada para orientar la oferta y la demanda en las direcciones deseables, problema éste que se agrava considerablemente cuando la economía atraviesa un proceso inflacionario. En estos casos puede recomendarse el uso de controles cuantitativos y directos sobre las importaciones, pese a sus desventajas e inconvenientes, siempre que el recurso a tales controles sea una medida esencialmente transitoria.

adoptadas por razones de balance de pagos, sustituyendo cuando más las restricciones cuantitativas o directas por recargos o derechos aduaneros sumamente elevados.

⁷⁷ Así, el establecimiento de nuevas industrias se regula o controla en Nueva Zelandia mediante el requisito del permiso previo para la importación de maquinarias y otros bienes de capital, permiso que debe ser aprobado por el Departamento de Industria y Comercio. Un elemento de juicio básico para conceder o rehusar el permiso es el precio al que la industria espera poder producir y vender: en principio el precio y la calidad de la producción interna deben ser comparables con los de productos similares extranjeros. Para impedir que las industrias establecidas se vuelvan relativamente ineficientes dentro del mercado protegido en virtud de las restricciones motivadas por el balance de pagos o que abusen de la situación monopolística de que gozan, se recurre principalmente a tres tipos de medidas: a) fijación y control de precios: cualquier aumento en el precio establecido en el acuerdo entre la industria y el gobierno —acuerdo al que se llega como condición para dar el permiso de importación de los bienes de capital— necesita previa aprobación del gobierno; b) abriendo la importación de productos competitivos con los de la industria nacional para obligar a ésta a reducir los precios; c) permitiendo el establecimiento de otras firmas que compitan con las existentes.

PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO PARA CALCULAR LAS TASAS NORMALES DE DERECHOS

1. La elaboración de una tarifa sobre la base de acordar en principio un nivel uniforme de protección a las distintas industrias requiere, según se ha visto, calcular tasas normales de derechos constituidas por: a) un porcentaje que representa la protección tarifaria neta, más b) un derecho compensatorio por la utilización de materias primas y productos intermedios o semielaborados que están protegidos y que por esa razón se obtienen a un precio mayor que el del mercado internacional.

2. Esas tasas normales, en particular la parte correspondiente a la protección neta (que se obtiene para cada industria multiplicando el coeficiente normal o uniforme de protección por el costo de manufactura o de elaboración —esto es, por el valor agregado— de la industria respectiva), requieren para su cálculo una información copiosa, suministrada principalmente por los industriales, acerca de los distintos componentes del costo de producción, incluso las utilidades. Con esa información y mediante una elaboración y análisis posterior, será posible determinar, respecto de cada industria y aun a veces respecto de cada producto, el precio y la cantidad de las materias primas y productos intermedios que utiliza y el monto del valor agregado o costo de elaboración.

3. Tal procedimiento, largo y laborioso, es además de difícil aplicación en países insuficientemente desarrollados, que no suelen contar con medios técnicos y administrativos adecuados ni tampoco con una organización del comercio y de la industria que estén en condiciones de suministrar la información básica necesaria y de prestar una colaboración eficaz en otros aspectos del trabajo.

4. Más aún, en el caso particular de la mayoría de los países latinoamericanos, cuya estructura de gravámenes a la importación es muy irracional y con niveles exageradamente elevados, no se justificaría un exceso de precisión al determinar tasas normales de derechos que tendrían que sujetarse a muchas modificaciones sustanciales para evitar correcciones demasiado bruscas de las serias distorsiones existentes. Cabe añadir que, aun efectuando fuertes reducciones en los gravámenes actuales, sería prudente mantener durante algunos años un nivel tarifario bastante elevado, por lo que las diferencias entre las tasas normales determinadas más o menos aproximadamente y las que resultarían de una investigación detallada perderían importancia relativa. Resultaría más beneficioso dedicar parte considerable de los recursos a mejorar la administración de aduanas, pues si no se dispone de una organización adecuada de este servicio no hay tarifa aduanera que pueda ser aplicada eficazmente, por racional y científica que sea.

5. Se sugiere, por lo tanto, un procedimiento simplificado para elaborar una tarifa aduanera relativamente racional. Consistiría en adoptar por anticipado las escalas (niveles mínimos y máximos) de derechos a establecer para cada una de las grandes categorías de productos. Dentro de esos límites, los derechos se fijarían para cada producto, grupo de productos o rama de la industria teniendo en cuenta: a) si en su manufactura se utilizan materias primas o productos semielaborados cuya importación esté gravada, y que, en consecuencia, son obtenibles presumiblemente a un costo que excede al del mercado internacional en el monto de ese gravamen, y b) el valor que aproximada o estimativamente ha sido agregado en el producto por el proceso de elaboración o manufactura (esto es, costo de manufactura en sí, dado por el costo total del producto menos el costo de las materias primas y productos intermedios utilizados).

6. Así, por ejemplo, los derechos podrían fijarse dentro de las siguientes escalas:^a

a) Materias primas, incluyendo productos alimenticios sin elaborar y elaborados: del 0 al 10 por ciento. Las materias primas, en principio, estarían liberadas de todo gravamen, salvo cuando se considere necesario proteger la producción nacional de alguna de ellas.

b) Productos intermedios o semielaborados: del 0 al 20 por ciento, pero de tal modo que no se acuerde a su producción, o sea a su proceso de elaboración, una protección efectiva superior al 25 o al 30 por ciento, con lo cual serían factibles producciones cuyo costo de manufactura excediera hasta en esos porcentajes al de productos similares extranjeros.^b La determinación de los derechos a fijar efectivamente (derecho proteccionista neto más derecho compensatorio por utilización de materia prima gravada) se efectuaría por un procedimiento similar al indicado a continuación para el caso de las manufacturas.

c) Manufacturas: del 10 al 40 por ciento. El derecho máximo del 40 por ciento aseguraría en cualquier caso una protección efectiva por lo menos del 40 por ciento, en el supuesto extremo (y teórico) de que el valor agregado sea del 100 por ciento o en el de que las materias primas y productos intermedios utilizados estén gravados también con el 40 por ciento. En todos los demás casos, aquel derecho máximo significaría una protección efectiva superior al 40 por ciento, como puede apreciarse a continuación.

7. La fijación del derecho básico (esto es, la protección tarifaria neta, sin incluir el derecho compensatorio) entre el mínimo del 10 por ciento y el máximo del 40 por ciento podría hacerse según la siguiente escala porcentual, que aseguraría un nivel de protección, para la mayoría de las manufacturas, de entre el 50 y el 60 por ciento, y en cualquier caso superior al 40 por ciento:

Valor agregado por la industria (V)	Derecho básico (excluyendo derecho compensatorio) (D)	Protección efectiva acordada ($100 \times D/V$)
Menos del 20	10	Del 50 al 100 y más
Entre 20 y 30	15	Entre 50 y 75
” 30 y 40	20	” 50 y 66
” 40 y 50	25	” 50 y 62
” 50 y 60	30	” 50 y 60
” 60 y 70	35	” 50 y 58
Más del 70	40	” 40 y 57

8. En caso de utilizarse materias primas o productos intermedios cuya importación se haya gravado, al derecho básico arriba indicado se agregaría un derecho compensatorio que se obtiene multiplicando la tasa del derecho que paga la materia prima o el producto intermedio por el porcentaje que el valor de tal materia

^a No se considera aquí el establecimiento de derechos fiscales ni el de gravámenes con finalidades cambiarias. Respecto a estos últimos, se supone que el tipo de cambio se fija o ajusta de tal modo que, a los niveles tarifarios escogidos, haya normalmente tendencia al equilibrio en el balance de pagos.

^b En realidad, el margen de diferencia, o sea el grado de protección efectiva, resultaría mayor del 25 o 30 por ciento, pues el costo cif de importación (sin incluir los derechos aduaneros) del producto extranjero se ve aumentado por gastos y demoras de transporte, desaduanamiento, etc. La misma consideración cabe hacer respecto a los productos manufacturados.

prima o producto intermedio representa dentro del costo total del producto (o sea, según se vio en otra oportunidad,

$$\frac{d(100-V)}{100}$$

100

siendo d la tasa del derecho para la materia prima o producto intermedio, y V el valor agregado en la manufactura, por lo que $100-V$ será el valor de las materias primas y productos intermedios utilizados). Así, una materia prima gravada con el 5 por ciento y que representa el 20 por ciento del valor total del producto manufacturado, aumenta el costo de éste en 1 por ciento; tal debe ser, por lo tanto, el monto del derecho compensatorio correspondiente. Este cálculo se repite para las varias materias primas y productos intermedios utilizados en una manufactura: la suma de los resultados obtenidos da el derecho compensatorio total que debe agregarse al derecho proteccionista neto para obtener la tasa normal del derecho aplicable a tal manufactura.

9. El cálculo de este derecho compensatorio y el del derecho básico o porcentaje de protección tarifaria neta requieren conocer la composición aproximada del costo total de los productos: qué proporción está constituida por las diversas materias primas y productos intermedios y cuál representa el costo de manufactura o valor agregado en ésta. Dicha información se obtiene de los industriales, técnicos o especialistas en diversas industrias, así como de antecedentes recogidos o estudios efectuados en otros países. Como no se trata de llegar a resultados exactos, sino más o menos aproximados, la tarea se simplifica en grado considerable.^c

10. En el cuadro que precede puede observarse cómo, pese a que los porcentajes de derechos básicos sugeridos son apreciablemente menores que los comúnmente aplicados a las importaciones de manufacturas en los países latinoamericanos, ellos significan niveles bien elevados de protección efectiva neta, que en casi todos los casos exceden al 50 por ciento. Tales niveles pueden y deben calificarse de exagerados, ya que darían protección a industrias con un costo de manufactura hasta en un 50 por ciento superior al de similares extranjeras.^d Sin embargo, considerando las serias

^c Los censos industriales estadounidenses, por ejemplo, y sobre todo el de 1947, constituyen una excelente fuente de información y de referencia, pues señalan para cada industria, aunque en forma global, la parte del precio final que representan la materia prima y los productos intermedios utilizados. También pueden ser útiles las matrices de insumo-producto elaboradas para distintas industrias y sectores en varios países. Los datos de estas y otras fuentes similares podrían tomarse como punto de partida y exigir a los industriales que sea distinto el valor agregado por ellos.

^d Como se señaló *supra*, nota 63, el coeficiente normal de pro-

distorsiones que caracterizan las estructuras económicas de los países latinoamericanos, así como las numerosas industrias que se han desarrollado en estos países al amparo de una protección mucho mayor, quizás no resultaría práctico ni prudente sugerir por ahora niveles tarifarios más bajos.

11. Por otra parte, la misma racionalización de la estructura tarifaria, en particular la reducción sustancial o eliminación de gravámenes para materias primas y productos intermedios, provocará simultáneamente una considerable disminución en el nivel de protección que necesitan numerosas industrias.

12. En aquellos casos en que se considere que una reducción marcada e inmediata del gravamen —y por lo tanto del nivel de protección efectiva— puede causar serio perjuicio a alguna industria importante, podrían establecerse derechos móviles, que se irían reduciendo gradual y automáticamente hasta llegar al nivel deseado al cabo de un plazo determinado (por ejemplo, cinco años). Este procedimiento podría hacerse de aplicación más general elaborando y dando a conocer la tarifa que entraría en pleno vigor al cabo de cinco años, mediante reducciones automáticas cada año sobre la tasa del derecho, equivalente al 20 por ciento de la diferencia entre esa tasa y la adoptada en la nueva tarifa.

13. Los cálculos a que se ha hecho referencia llevarían a la determinación de las tasas normales de derechos, las que podrían modificarse hacia arriba o hacia abajo en ciertos casos suficientemente justificados por consideraciones de índole económica o político-social. En algunos de ellos se encontrará conveniente acordar a algunas industrias, aunque sea temporalmente, una protección mayor que la adoptada como normal o máxima, y en otros casos, posiblemente bastante numerosos, se hallará factible fijar un derecho bastante menor que la tasa normal, por no necesitar la industria de que se trate toda la protección que dicha tasa acordaría.

14. La principal ventaja del procedimiento sugerido es que permite aplicar con relativa facilidad, aunque modificándolo un tanto, el principio de la distribución uniforme de la protección tarifaria. Permite además fijar los derechos aduaneros de tal modo que la protección efectiva acordada a la industria no exceda de cierto nivel determinado de manera consciente y racional. Ese nivel señalará el grado máximo de ineficiencia que el gobierno está dispuesto a tolerar en las industrias, compatible con la política económica general y al cual debe adaptarse el sector privado.

tección utilizado por la Comisión Tarifaria Sueca en la elaboración del proyecto arancelario de 1956 fue el 13 por ciento.

Cuadro A

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y FRANCIA: PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES, POR SECCIONES DE LA NOMENCLATURA ARANCELARIA DE BRUSELAS, DE LOS GRAVAMENES LEGALES APLICABLES A LAS IMPORTACIONES^a

(Gravámenes vigentes a principios de 1960, en términos ad valorem sobre el valor cif)

Sección y descripción de su contenido	Argentina ^b	Brasil ^c	Chile ^d	Francia
I. Animales vivos y productos del reino animal	158	43	119	13
II. Productos del reino vegetal	144	56	115	17
III. Grasas y aceites animales y vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	169	58	74	16
IV. Productos de las industrias alimenticias; bebidas; líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco	168	89	236	26
V. Productos minerales	120	25	86	4
VI. Productos de las industrias químicas y de las industrias conexas	124	30	63	19
VII. Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de la celulosa, resinas artificiales y manufacturas de estas materias, caucho facticio y manufacturas de caucho; caucho natural o sintético	147	66	80	16
VIII. Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnicionería, talabartería y viaje; marroquinería y estuchería; tripas manufacturadas	192	95	270	13
IX. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería y cestería	167	84	79	15
X. Materias utilizadas en la fabricación de papel; papel y sus aplicaciones	160	68	74	18
XI. Materias textiles y sus manufacturas	167	93	112	17
XII. Calzados; sombrerería; paraguas y quitasoles; flores artificiales y manufacturas de cabellos; abanicos	194	127	183	20
XIII. Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica y materias análogas; productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio	174	80	101	18
XIV. Perlas finas, piedras preciosas y semipreciosas; metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería de fantasía; monedas	168	35	116	12
XV. Metales comunes y manufacturas de estos metales	152	66	68	19
XVI. Máquinas y aparatos; material eléctrico	115	49	43	18
XVII. Material de transporte	167	40	50	19
XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía y cinematografía, de medida, de comprobación y de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; relojería; instrumentos de música; aparatos para el registro y reproducción del sonido	173	44	71	23
XIX. Armas y municiones	195	76	78	14
XX. Mercancías y productos varios, no expresados ni comprendidos en otra parte	187	109	105	23
XXI. Objetos de arte; objetos para colecciones; antigüedades	164	0	19	0
Promedio general	151	60	93	18

^a Para calcular los promedios aritméticos simples por Secciones y por Capítulos de la NAB en los dos cuadros de este anexo, se determinaron en primer lugar los promedios de los gravámenes individuales (en términos *ad valorem*) aplicables en cada país a los productos clasificables bajo cada partida o posición de la NAB. Esta conversión o reclasificación en términos de las partidas de la NAB de los gravámenes aplicables según las nomenclaturas nacionales presenta serias dificultades, sobre todo en el caso de una nomenclatura tan obsoleta e inadecuada como la argentina. Las dificultades debieron resolverse a menudo recurriendo a apreciaciones subjetivas de la relativa importancia de los distintos productos dentro de una posición de la NAB, a estimaciones del nivel de gravámenes aplicables a los mismos y a otras simplificaciones. De aquí que los resultados obtenidos sean sólo aproximaciones; sirven, sin embargo, para dar idea suficiente del orden o magnitud de los niveles medios de gravámenes en los distintos países.

Los gravámenes tomados en cuenta para esos cálculos son los derechos aduaneros y gravámenes de efectos equivalentes señalados para cada país en las notas siguientes, en vigor a principios de 1960, y legalmente aplicables bajo la cláusula de la nación más favorecida. Estos gravámenes pueden no corresponder a los aplicados en la práctica y en numerosos casos ser menores o aun nulos por permitirlo así regímenes especiales de exoneración o en virtud de decisiones administrativas. Tampoco se han tomado en cuenta los derechos preferenciales.

^b Comprende los derechos aduaneros *ad valorem* (pero no los específicos, que no se han tomado en cuenta dada su escasa incidencia) y los recargos cambiarios.

^c Se han tomado en cuenta únicamente los derechos fijados en la tarifa aduanera (que son casi exclusivamente *ad valorem*). No se han incluido la tasa de despacho aduanero (5 por ciento sobre el valor *cif* para casi todos los productos) ni el mayor costo de las divisas para los productos clasificados en la Categoría Especial, que cuando se confeccionó el cuadro equivalía aproximadamente a un recargo del 200 por ciento sobre el valor *cif* del producto. Para petróleo y sus derivados, cuya importación está gravada con el llamado "impuesto único", se han tomado como derechos aduaneros las diferencias entre dicho impuesto y el impuesto interno sobre los productos nacionales similares.

^d Comprende únicamente los derechos específicos (en equivalentes *ad valorem*) y los impuestos *ad valorem* establecidos en el arancel aduanero, a base de los cálculos y la reclasificación según partidas de la NAB efectuados por la Superintendencia de Aduanas en preparación de la reforma arancelaria. No se incluyen los depósitos previos ni los impuestos adicionales con que en muchos casos se sustituyó ese depósito previo. Cuando se confeccionó este cuadro (a principios de 1960) los depósitos previos fluctuaban entre el 5 y el 1500 por ciento del valor *cif*, por plazos de 30 a 90 días, y su costo de financiamiento se estimaba, en el caso de un depósito previo del 1500 por ciento a 90 días, en 90 por ciento del valor *cif*, de importación. Los impuestos adicionales fluctuaban entonces entre el 5 y el 200 por ciento del valor *cif* de la mercadería. El depósito previo, que de mediados de 1959 a fines de 1961 había sido reemplazado casi totalmente por impuestos adicionales, fue restablecido a principios de 1962 para un gran número de productos (aunque manteniendo los impuestos adicionales) con tasas hasta el 5000 y por algún tiempo, hasta el 10000 por ciento del valor *cif*. Además, unos 700 productos fueron retirados de la lista de importaciones permitidas.

Cuadro B

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y FRANCIA: PROMEDIOS ARITMETICOS SIMPLES, POR CAPITULOS DE LA NOMENCLATURA ARANCELARIA DE BRUSELAS, DE LOS GRAVAMENES APLICABLES A LAS IMPORTACIONES*

(Gravámenes vigentes a principios de 1960, en términos ad valorem sobre el valor cif)

Capítulo y descripción de su contenido	Argentina ^b	Brasil ^c	Chile ^d	Francia
1. Animales vivos	80	27	25	20
2. Carnes y despojos comestibles	185	61	38	25
3. Pescados, crustáceos y moluscos	170	60	51	25
4. Leche y productos lácteos; huevos de aves y miel natural	175	53	175	19
5. Otros productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	170	35	185	1
6. Plantas vivas y productos de la floricultura	96	60	106	23
7. Legumbres, plantas, raíces y tubérculos comestibles	153	56	173	15
8. Frutas y nueces comestibles; cortezas de cítricos y de melones	167	63	234	14
9. Café, té, mate y especias	137	73	64	19
10. Cereales	142	52	105	27
11. Productos de la molinería; malta; almidones y féculas; gluten; inulina	175	62	131	32
12. Semillas y frutos oleaginosos; semillas, simientes y frutos diversos; plantas industriales y medicinales, paja y forrajes	126	37	8	10
13. Materias primas vegetales tintóreas o curtientes; lacas; gomas, resinas y otros jugos y extractos vegetales	110	24	36	5
14. Materias vegetales para trenzar y tallar y otros productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	135	46	40	1
15. Grasas y aceites animales y vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	169	58	74	16
16. Preparados de carnes, pescados crustáceos y moluscos	191	110	180	14
17. Azúcares y confituras	177	99	171	60
18. Cacao y sus preparaciones	118	86	90	26
19. Preparados a base de cereales, harinas o féculas; productos de pastelería	188	86	140	31
20. Preparados de legumbres, hortalizas, frutas y otras plantas o partes de plantas	185	115	358	26
21. Preparados alimenticios diversos	186	102	133	17
22. Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	192	121	301	26
23. Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias; alimentos preparados para animales	195	18	451	12
24. Tabaco	174	82	226	0
25. Sal; azufre, tierras y piedras; yesos, cales y cementos	136	41	106	3
26. Minerales metalúrgicos, escorias y cenizas	144	9	10	7
27. Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales	78	25	67	3
28. Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metales preciosos, de elementos radioactivos, de metales de las tierras raras y de isótopos	128	19	89	20
29. Productos químicos orgánicos	102	13	34	23
30. Productos farmacéuticos	151	42	13	17
31. Abonos o fertilizantes	75	11	29	7
32. Extractos curtientes y tintóreos; taninos y sus derivados; materias colorantes, colores, pinturas, barnices y tintes; mastiques; tintas	132	55	71	21
33. Aceites esenciales y resinoideas; productos de perfumería o de tocador y cosméticos	138	65	53	14
34. Jabones, productos orgánicos tensoactivos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos para lustrar y pulir, velas y artículos análogos, pastas para modelar y "ceras" para el arte dental	151	74	142	17
35. Materias albuminoides y colas	164	45	64	19
36. Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos; aleaciones pirofóricas; materias inflamables	140	89	63	7
37. Productos fotográficos y cinematográficos	138	22	45	18
38. Productos diversos de las industrias químicas	125	26	46	17
39. Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de la celulosa, resinas artificiales y manufacturas de estas materias	128	55	76	21
40. Caucho natural o sintético, caucho facticio y manufacturas de caucho	155	76	83	13
41. Pielés y cueros	190	88	441	10
42. Manufacturas de cuero; artículos de guarnicionería, de talabartería y de viaje; marroquinería y estuchería; tripas manufacturadas	192	102	86	18
43. Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia	195	95	120	14
44. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	166	86	70	13
45. Corcho y sus manufacturas	159	54	46	26
46. Manufacturas de espartería y cestería	192	103	207	14
47. Materias utilizadas en la fabricación del papel	101	49	42	11
48. Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel y de cartón	175	79	81	22
49. Artículos de librería y productos de las artes gráficas	144	53	67	13
50. Seda, borra de seda (schappe) y borrialla de seda	126	100	75	9
51. Textiles sintéticos y artificiales continuos	160	71	104	22
52. Textiles metalizados	163	85	73	22
53. Lana, pelos y crines	176	65	76	6
54. Lino y ramio	133	96	53	11
55. Algodón	160	102	47	12

(Continúa)

Cuadro B (Continuación)

Capítulo y descripción de su contenido	Argentina ^b	Brasil ^c	Chile ^d	Francia
56. Textiles sintéticos y artificiales discontinuos	155	75	145	21
57. Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel	148	75	106	15
58. Alfombras y tapices, terciopelos, felpas, tejidos rizados y tejidos de oruga; cintas, pasamanería, tules, tejidos de mallas anudadas (redes), puntillas, encajes y blondas; bordados	187	127	158	26
59. Guata y fieltros; cuerdas y artículos de cordelería; tejidos especiales, tejidos impregnados o recubiertos; artículos de materias textiles para usos técnicos	170	74	52	20
60. Géneros y artículos de punto	185	120	199	26
61. Prendas de vestir y sus accesorios, de telas tejidas	195	120	247	24
62. Las demás confecciones de tejidos	185	120	187	23
63. Prendería y trapos	185	30	19	10
64. Calzados, botines, polainas y artículos análogos; partes componentes de los mismos	194	120	99	21
65. Sombrerería, tocados de cabeza y partes componentes	190	113	289	18
66. Paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes componentes	194	123	131	21
67. Plumasy plumón preparados y artículos de plumas o de plumón; flores artificiales, manufacturas de cabellos; abanicos	200	150	169	21
68. Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica y materias análogas	167	76	69	14
69. Productos cerámicos	182	82	144	19
70. Vidrio y manufacturas de vidrio	173	82	97	22
71. Perlas finas, piedras preciosas y semipreciosas; metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería de fantasía	169	42	116	13
72. Monedas	150	0	—	0
73. Arrabio (fundición), hierro y acero	144	65	51	17
74. Cobre	181	55	119	18
75. Níquel	125	27	91	15
76. Aluminio	152	66	72	22
77. Magnesio, berilio (glucinio)	38	31	23	27
78. Plomo	185	60	91	16
79. Zinc	166	54	83	16
80. Estaño	124	63	54	12
81. Otros metales comunes	51	38	37	23
82. Herramientas; artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metales comunes .	163	67	56	21
83. Manufacturas diversas de metales comunes	188	93	62	22
84. Calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	102	47	40	18
85. Máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a usos electrotécnicos	147	52	49	20
86. Vehículos y material para vías férreas; aparatos no eléctricos de señales para vías de comunicación	136	35	43	17
87. Coches automóviles, tractores, velocípedos y otros vehículos terrestres	192	82	74	25
88. Navegación aérea	145	2	25	19
89. Navegación marítima y fluvial	177	9	20	10
90. Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía y de cinematografía, de medida, comprobación, y precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos	158	23	35	24
91. Relojería	181	106	171	21
92. Instrumentos de música; aparatos para el registro y la reproducción del sonido; partes y accesorios de estos instrumentos y aparatos	200	59	66	25
93. Armas y municiones	195	76	78	14
94. Muebles; mobiliario médico-quirúrgico; artículos de cama y similares	166	105	115	21
95. Materias de talla y moldeo, labradas, (incluso sus manufacturas)	193	139	153	15
96. Manufacturas de cepillería, pinceles, escobas, plumeros, borlas y cedazos	195	96	106	29
97. Juguetes, juegos, artículos para recreo y para deporte	188	117	86	29
98. Manufacturas diversas	187	94	88	22
99. Objetos de arte, de colecciones y antigüedades	164	0	19	0
Productos no clasificados	180	—	—	—
Promedio general	151	60	93	18

^a Para la descripción del procedimiento utilizado y los gravámenes tomados en cuenta en los cálculos de estos promedios, véanse las notas del cuadro A de este mismo anexo.

INCIDENCIA APROXIMADA (EN TERMINOS AD VALOREM) DE LOS GRAVAMENES A LA IMPORTACION DE PRODUCTOS SELECCIONADOS PROCEDENTES DE TERCEROS PAISES, EN PAISES MIEMBROS DE LA ALALC Y EN LA TARIFA EXTERNA COMUN DE LA CEE

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Perú	Paraguay	CEE
CATEGORIA I: BIENES PRIMARIOS									
<i>Grupo 1: Productos alimenticios no elaborados</i>									
01.02 Bovinos para reproducción	L	L	L (L)	12	17	L (L)	14	39	L
01.02 Bovinos para consumo	174	250	20 (P)	23	17	13 (P)	13	39	16
01.04 Ovinos para consumo	156	276	L (L)	103	20	10	14	39	15
02.01 Carne de vacunos enfriada o congelada	170	276	160 (P)	58	30	15 (P)	12	66	20
08.06 Manzanas	197	266	550 (P)	30 (P)	47	110 (L)	12	99	8 a 14
08.01 Bananas	40	286	260 (P)	42	18	350	20	99	20
09.01 Café en grano	26	326	135 (P)	22	18 (P)	39	38	52	16
09.03 Yerba mate	114	326	710 (P)	22	99	39 (L)	26	52	25
10.01 Trigo en grano	194	276 ^a	53 (L)	39	26	10 (L)	12	25	20
10.06 Arroz sin cáscara	156	276	99 (P)	58	36 (P)	80 (L)	11	78	16
17.01 Azúcar sin refinar	200 ^b	306	238 (P)	14	50 (P)	53 (L)	56	87	80
18.01 Cacao en grano	34	285	40 (L)	87	43	95	24	559	9
24.01 Tabaco en rama	137	285	145	92	66	28 y 30	17	48	30
<i>Promedio aritmético simple del grupo I-1</i>	123	264	185	46	37	65	21	99	21
<i>Grupo 2: Materias primas industriales</i>									
25.03 Azufre sin refinar	102	L	100 (P)	750	224	212 (L)	16	136	L
26.01 Mineral de hierro	11	286	32	108 (P)	23	L	16	63	L
27.01 Carbón mineral	L	50 ^c	35 y 55 (P)	51	29	2	16	44	4 (L) ^d
27.09 Petróleo crudo	20	L ^e	L	7	70	L	16	52	L
31.02 Nitrato de sodio (salitre natural)	20	L	3	43	17	1 (L)	14	106	L
40.01 Caucho natural en bruto	14	36	10 y 20 (L)	39	55	66	41	—	L
41.01 Cueros vacunos en bruto	192	276	23 (L)	6	12 (P)	7 (L)	23	—	9
44.03 Madera en bruto	54	306	80 (P)	52 (P)	30 (P)	60 (L)	18 y 30	62	5 (L)
53.01 Lana sin cardar ni peinar	22 ^f	35	40 a 60	50	33	3 a 9 (L)	22	99	L
55.01 Algodón en rama	60 y 170	75	26 (L)	4	25	23	16	67	L
<i>Promedio aritmético simple del grupo I-2</i>	55	106	37	111	52	38	20	63	1
<i>Grupo 3: Bienes de capital</i>									
84.01 Calderas de vapor	40 y 156	45 y 75	26	58	24	16 (L)	14	44	14
84.06 Motores de explosión	L a 150	45 y 95	10	51	29	15 (L)	14	44	10 a 22
84.10 Bombas para líquidos	40 y 150	95 y 65	24 y 10	50 (L) (P)	23	5 a 15	14	49	12 a 16
Bombas para expendio de combustible	197	96	32	55	35	9	49	49	12 a 16
84.20 Balanzas o básculas (excepto precisión)	45 y 150	305	25 (L)	50 (L)	30	9 a 43	16	159	15
84.22 Apiladoras mecánicas	150	45 y 75	25 (L)	35 (P)	23	12 (L)	14	...	8

84.23 Raspadoras (<i>scrapers</i>)	152	26	13 (L)
84.24 Arados de cualquier clase	150	10 y 30	L
84.25 Segadoras	150	26 y 46	L
84.25 Trilladoras	150	16 y 26	20
84.26 Máquinas industria quesera	150	16	20
84.26 Máquinas para ordeñar	150	16	L
84.36 Hiladoras (industria textil)	60	45	15 (L)
84.36 Desmontadoras de algodón	54	76	3
84.37 Telares	43 y 153	45 y 75	25 (L)
84.41 Máquinas de coser (industriales)	150	375	70 (L)
84.45 Tornos paralelos o universales	152	46 y 76	28 (L)
84.45 Prensas para trabajar metal	L a 150	46 a 76	25 (L)
84.45 Máquinas trefiladoras	150 (L)	45	10 (L)
84.52 Máquinas de calcular	20 y 100	45	20 y 31 (L)
85.01 Motores eléctricos.	129 (L)	65 y 115	10 y 25
86.02 Locomotoras eléctricas.	40	45	L
86.05 Furgones de equipaje	192	285	25 (L)
86.07 Vagones para transporte	192	55	25 (L)
86.09 Ejes rectos (tren de ruedas)	150	56	10
86.09 Ruedas y sus partes	40	56	10
87.01 Tractores para la agricultura	100 ^s	L	L
87.02 Camiones.	150	95 y 305	10 y 50 (P)
<i>Promedio aritmético simple</i> <i>del grupo 1-3</i>	119	84	18

CATEGORIA II: PRODUCTOS SEMI-ELABORADOS Y BIENES DE CONSUMO DURADEROS

Grupo 1:

Grupo 1: Productos semielaborados (incluso combustible elaborado), excepto los correspondientes a industrias tradicionales

11.07 Malta.	173	31	40 (L)
15.07 Aceite de linaza	187	286 y 306	36 (L) a 124 (P)
22.08 Alcohol etílico	147	325	200 (P)
23.05 Harina de pescado no comestible	194	18	88
25.03 Azufre refinado	120	11	30 (L)
28.08 Acido sulfúrico	77	275	30 (L)
28.09 Acido nítrico	60	55	40 (L)
28.16 Amoníaco en solución.	187	35	25
28.17 Soda cáustica	150	25	23
31.02 Sulfato de potasio.	40	L	3
31.02 Superfosfatos	40	35 y 55	3
32.01 Extracto de quebracho	192	66	44 (L)
36.02 Explosivos preparados	150	305	11
38.02 Negros de origen animal	38	40	10
47.01 Pastas de madera para fabricar papel	28	36,46 y 305	29 y 32
48.01 Papel para periódico	L	1	3

36	23	10 (L)	14	55	9 a 15
44	22	2 (L)	11 y 13	35	11
39	22	1 (L)	14	35	11
39	22	L (L)	14	35	11
31 (P)	17	14 (L)	14	29	11
33	17	14 (L)	14	29	11
41	22	10 (L)	14	44	11
44	17	52 (L)	14	35	11
45	21	10 (L)	14	44	10 y 13
66 (P)	63	6	14 y 17	75	12
39 (P)	23	12	14	34	10
46	20	14	14	29	12
46	23	12	14	29	4 y 10
37	58 y 68	15 (L)	14	74	11 y 14
50 y 58	19 y 38	8 a 75	14	54	12 y 14
33 (P)	22	2	12	99	14
51 (P)	28	20 y 30 (L)	16	99	13
51 (P)	28	20 y 30 (L)	16	11	10 y 14
38	20	12	17	99	15
37	20	12	17	99	15
35	23	4 (L)	14	35	12 y 20
65 (P)	25 a 47	29 y 46 (L)	14	97 ^b	28
45	27	14	16	57	13

82 (P)	76	35	18	44	20
142	65	7	17	99	5 a 8
33 y 255 (P)	122	63 (L)	39 y 56	...	2 y 3
160 (P)	28	25	31	102	L
820	97	3 (L)	31	55	10
116 (P)	46	8 (L)	46	35	4
134 (P)	34	13 (L)	23	35	15
113 (P)	24	1 (L)	19	60	15
65	28	19 (L)	23	70	14
L	42	1 (L)	14	106	5
L	17	20 (L)	14	106	10
71 (P)	52	15	13	52	L
75	73	13 y 18 (L)	14	62	16
61	24	8	20	...	7
(P)	26	5 y 50 (L)	15 y 17	...	6
88	20	5 (L)	12	35	16

(Continúa)

	Argentina	Brasil	Colombia
53.05 Lana en tops	173	36	18
70.06 Vidrio plano común	130	55 y 96	46
73.01 Hierro en lingotes (arrabio)	20	57	5 (L)
73.02 Ferromanganeso	111	66	3
73.07 Palanquilla (hierro)	37	66	10 (L)
73.10 Barras (hierro)	60	66	10 (L)
73.13 Planchas de acero	44	66	12
73.16 Rieles para vías férreas	60	36	22
74.01 Cobre electrolítico en lingotes	11 y 109	26	12
74.03 } Cobre en barras y chapas	163 y 191	26 y 56	16
74.04 }			
78.01 Plomo en bruto	111	66 ^d	45 (L)
79.01 Zinc en bruto	111	26	30 (L)
80.01 Estaño en bruto	L	96	5
27.10 Gasolina	150	21	L (L)
27.10 Kerosene	20	50	L (L)
27.10 Diesel oil	20	40	L (L)
<i>Promedio aritmético simple</i> <i>del grupo II-1</i>	95	80	28
<i>Grupo 2: Bienes de consumo duraderos</i>			
84.15 Refrigeradores domésticos	235	266	85 (L)
84.40 Máquinas de lavar ropa	196	336	110 (L)
84.41 Máquinas de coser (domésticas)	150	375	70 (L)
85.06 Licuadoras, batidoras	193	336	110 (L)
85.06 Enceradoras de piso	197	345	76 (L)
85.12 Planchas eléctricas	196	336	104 (P)
85.15 Aparatos receptores de televisión	194	316	90 (P)
85.15 Receptores de radio	150 y 200	325	150 (P)
87.02 Automóviles	470 a 1 250 ⁱ	302 y 375	150 y 200
87.09 Motonetas	442 y 492 ^j	316	107 (L)
87.10 Bicicletas	150	316	110 (P)
<i>Promedio aritmético simple</i> <i>del grupo II-2</i>	266	328	108
CATEGORIA III: BIENES MANUFAC-			
TURADOS DE CONSUMO CORRIENTE			
<i>Grupo 1: Productos alimenticios elaborados</i>			
04.02 Leche concentrada en líquido o en polvo	197	51	158 (P)
04.03 Mantequilla	197	286	138 (P)
04.04 Queso común	152	285 y 305	150 (P)
11.01 Harina de trigo	197	286	100 (L)
15.01 Manteca de cerdo	197	275	850 (P)
15.07 Aceite de algodón	187	285	120 (P)
15.07 Aceite de girasol	197	286 y 306	113 (P)

Anexo III (Continuación)

Chile	Ecuador	México	Perú	Paraguay	CEE
39	38	20 (L)	19	99	3
66 y 95 (P)	38	124 y 150 (L)	106 y 141	159	10
109	37	3 y 6 (L)	16	58	5 a 7
35	31	17 y 23 (L)	18	...	2 a 6
121 (P)	37	50 (L)	14	58	4 a 10
60 y 249	42	32 (L)	14	58	6 a 10
123	32	8 (L)	14	58	10
35	21	30	14	65	6 a 10 ⁴
30 (P)	36	160 (L)	14	62	L
39 (P)	63	30 (L)	26	67	10
40	33	3 y 22	20	193	3
35	46	96	22	58	6
30	23	29 (L)	16	62	L
40	93	L (L)	16	124	G
30	93	1 (L)	14	82	G
38 (P)	83	10 (L)	17	82	G
98	48	28	23	77	7
58 (P)	30	240 (L)	32	44	13
33 (P)	44	163 (L)	19	187	19
66 (P)	63	29 (L)	14 y 17	75	12
47 (P)	72	388 (L)	59	107	19
126 (P)	37	100 (L)	45	107	19
31 (P)	89	100	46	207	19
105 (P)	136	144 (L)	23	90	22
94 (P)	122	180	25	77	22
239 (P)	71 a 122	30 a 155 (L)	30 y 40	96	10 y 29
82 (P)	115	125 (L)	21	87	26
110 (P)	76	50 (L)	15	71	21
90	80	147	30	104	19
385	35 y 63	20 a 36	12 y 13	83 y 73	18
133	24 (P)	37 y 39 (L)	15	76	24
206 (P)	158	250 (L)	45	74	23
109	83	6 (L)	13	31	13
152	357	54 y 77 (L)	12	86	20
69 (P)	33	5 (L)	14	77	10 y 15
199 (P)	34	80 (L)	15	77	10 y 15

15.07 Aceite de oliva	197	66 y 256	71 (L)	37 (P)	68	11 (L) a 32	21	77	17 y 20
16.02 Conservas de carne	200	326	900 (P)	590 (P)	359	240 (L)	66	88	20 a 26
16.03 Extractos de carne	197	326	100 (L) a 600 (P)	271	114	38 (P)	38	...	2-9 y 24
16.04 Conservas de pescado	193	326	300 (P)	1010 (P)	265	200 (L)	50	79	20 a 30
20.01} Conservas de legumbre	185	346	630 (P)	1330 (P)	152	212 (L)	106	92	18 a 24
20.02}									
20.06 Conservas de frutas	193	326	900 (P)	1330 (P) y 30	186	numerosas varied.	93	92	17 a 32
22.05 Vinos (comunes)	202	346	250 (L)	290 (P)	172	216 y 280 (L)	75 y 80	62	13 a 19
<i>Promedio aritmético simple del grupo III-1</i>	<i>192</i>	<i>280</i>	<i>359</i>	<i>436</i>	<i>145</i>	<i>110</i>	<i>41</i>	<i>76</i>	<i>19</i>
<i>Grupo 2: Otros bienes manufacturados de consumo corriente (incluso productos semielaborados de industrias tradicionales)</i>									
34.01 Jabones de tocador	197	325	200 (P)	842 (L)	141	122 (L)	145	64	19
36.01 Fósforos	195	336	300 (P)	322 (P)	188 (L)	650	23	103	14
37.02 Películas sensibilizadas sin impresionar: radiográficas id; fotográficas.	74	16	10	87	17	10	7	...	20 (L)
	194	46	26	43	32		21	...	
40.11 Llantas para vehículos	122	106	20 a 67	78 a 288	31 a 44 (LyP)	10 a 90	37 a 41	88	19
40.11 Cámaras de caucho para vehículos.	122	106	64	128 a 288	44 a 58 (LyP)	10 a 90	37 a 41	120	22
42.02 Maletas de cuero	195	336	340 (P)	394 (P)	210 (P)	288 (L)	580	93	19
49.01 Libros	L	25 y 150 (L)	30 (L)	22 y 250	L	240 (L)	L	L	L
53.06 Hilados de lana	170	295	48 (P)	115 (P)	61	57	66	73	6 y 10
53.11 Tejidos de lana pura . . . . .	...	336	130 (P)	123 (P)	53 (P)	79 (L)	91 y 136	76	16 y 20
55.05 Hilados de algodón	100	325	150 (P)	30 (P)	62	6 y 8 (L)	70	79	10
56.01 Fibras textiles sintéticas.	174 y 243	75	50 (L)	33 (P)	28 (L)	18	44	...	14
61.03 Ropa interior masculina	197	345	500 (P)	324 (P)	82 (P)	64 a 200 (L)	186	104	20
61.04 Ropa interior femenina	197	345	360 (P)	1079 (P)	82 (P)	64	186	104	22
64.02 Calzado con suela de cuero, caucho o material plástico.	197	325	30 (L)	60 (P)	67 a 82 (P)	90 a 157 (L)	136 y 156	...	20
83.03 Cajas de seguridad	197	345	300 (P)	130 (P)	56 y 100	51 (P)	28	62	17
85.20 Bombillas o focos	195	316	65 (L)	37 (P)	25 y 62	...	29	77	15
94.03 Muebles de metal para oficinas	209	336	140 (P)	152 (P)	136 (P)	152 (L)	41	48	18
<i>Promedio aritmético simple del grupo III-2</i>	<i>163</i>	<i>244</i>	<i>154</i>	<i>239</i>	<i>76</i>	<i>117</i>	<i>98</i>	<i>78</i>	<i>15</i>

(L) = Importación sujeta a licencia previa. (P) = Importación prohibida.

^a Importación exenta de derechos dentro de una cuota fijada anualmente para cubrir el déficit de la producción interna. Se halla negociada dentro del GATT la importación de 750 000 toneladas anuales con exoneración de derechos.

^b Calculado a base de un gravamen del 122 por ciento (derecho aduanero del 22 por ciento más recargo del 100 por ciento) aplicable sobre un precio oficial o aforo de 140 dólares por tonelada y considerando que el valor *cif* real es de 85 dólares por tonelada.

^c Libre de derechos la importación que cumple las cuotas de contingentamiento.

^d Tarifa de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

^e Sometida a cupos de importación.

^f No está incluido el recargo cambiario, que se halla en estudio.

^g Los tractores menores de 85 HP requieren licencia previa.

^h Además pagan impuestos especiales de 10 000 a 150 000 guaraníes por unidad.

ⁱ Prohibición de importar vehículos de valor unitario superior a 3 500 dólares.

^j Derecho específico de 3.00 y 3.50 dólares por kilogramo, equivalente a un derecho *ad valorem* de 300 y 350 por ciento, si se considera que el precio unitario es de 1.00 dólar por kilogramo.

Notas

Argentina: Información actualizada a marzo de 1962.

En los totales ad valorem anotados se hallan incluidos los derechos aduaneros ad valorem, los recargos cambiarios y la tasa de servicio estadístico.

No se incorporaron el recargo del 20 por ciento implantado por decreto 8158/61 y 11260, que grava a todas las importaciones (posteriormente derogado), ni las equivalencias ad valorem del derecho específico y de los diferentes recargos específicos para planes de fomento forestal y siderúrgico.

Se asignaron derechos del 42 por ciento a los productos no asimilables a ninguna de las posiciones establecidas en el arancel y de 150 por ciento a los no incluidos en la lista de recargos cambiarios.

Brasil: Información actualizada a marzo de 1962.

En el total ad valorem se incluyen los derechos arancelarios, la tasa de despacho aduanero, la de mejoramiento de puertos y el mayor costo (estimado en 200 por ciento del valor *cif*) de las divisas para los productos clasificados en la categoría especial.

No se incluyeron: la tasa de renovación de la marina mercante (5 por ciento), el financiamiento del depósito previo (cuyo costo aproximado es del 9 por ciento) ni los emolumentos consulares (25 dólares para valores de importación que llegan hasta 1 000 dólares más 4 dólares por cada 500 dólares de exceso sobre los 1 000 primeros).

Colombia: Información actualizada a abril de 1962.

El total ad valorem anotado incluye los derechos aduaneros, el derecho consular y las cuotas de fomento.

No se tomó en cuenta, en cambio, el costo de financiamiento del depósito previo, ya que los montos a imponer entraron en vigor el 1.º de septiembre de 1962. La equivalencia ad valorem de estos depósitos varía entre 1 y el 4 por ciento sobre el valor *cif*. Para cada rubro se señala el correspondiente régimen a que está afecto: importación prohibida (P) o licencia previa (L).

Chile: Información actualizada a junio de 1962.

El total ad valorem anotado incluye: los derechos aduaneros, el impuesto sobre el valor nacionalizado (expresado en su equivalente ad valorem *cif*), el impuesto adicional y el costo de financiamiento del depósito previo. Los costos de estos últimos oscilan entre el 10 y el 1000 por ciento *cif*, que al interés del 1.5 por ciento mensual durante 90 días, arroja equivalencias ad valorem del 1 al 45 por ciento.

No se tomaron en cuenta el derecho consular del 2.5 por ciento *FOB*, el impuesto de embarque y desembarque de 0.206 dólares por quintal métrico ni el impuesto del 3 por ciento sobre el valor del flete.

En la actualidad hay una lista específica de mer-

caderías de importación permitida. Las no incluidas en ella se entienden de importación prohibida.

Ecuador: Información actualizada al 2 de mayo de 1961.

Incluye los derechos arancelarios, el derecho consular, los impuestos para obras portuarias, las rentas para las provincias Sur y Oriente y los impuestos para electrificación (expresados todos en términos ad valorem *cif*). Como estos gravámenes se aplican sobre base *FOB*, la conversión se hizo suponiendo que el valor *cif* es 12 por ciento superior al valor *FOB*.

También se incluyen los gravámenes adicionales del 6 por ciento y el 11 por ciento sobre el valor *cif* a los productos catalogados en las listas I y II, respectivamente.

Por lo demás, las importaciones especificadas en las listas I y II se realizan a través de diferentes mercados cambiarios: uno controlado al tipo de venta de 15.15 sucres por dólar, y otro libre a 18.18 sucres por dólar. No se ha incluido este mayor costo en la cobertura cambiaria.

Las mercaderías que no figuran en las listas I y II se entienden de importación prohibida.

México: Información actualizada a marzo de 1962.

Como la tarifa aduanera mexicana es de naturaleza mixta (comprende derechos específicos y ad valorem e incluye además un precio oficial en cada rubro), a efectos del presente estudio esta estructura impositiva se ha convertido en un total ad valorem conforme al procedimiento siguiente: el resultado de aplicar el derecho ad valorem sobre un precio oficial da un equivalente específico; agregado al derecho específico, este valor arroja un total específico; relacionando éste con el precio unitario se obtiene un equivalente ad valorem del gravamen total.

En cada rubro se señala el régimen legal a que se halla afecto, a través del requisito de licencia previa (L).

Paraguay: No se contó con información actualizada acerca de la aplicación de los depósitos previos, impuestos a la venta, etc., al régimen de importaciones. Tampoco se dispuso de los correspondientes anuarios de comercio exterior que hubieran permitido obtener los precios unitarios, elemento indispensable para expresar el derecho específico en su equivalencia ad valorem. En vista de ello hubo que recurrir en la mayoría de los casos a los datos recogidos para el estudio de la secretaría de la CEPAL sobre derechos aduaneros y otros gravámenes a la importación (E/CN.12/554/Add. 8), repetidamente citado en este artículo, y a informaciones suministradas durante la primera conferencia de la ALALC en Montevideo.

Además de los derechos aduaneros, se incluyen los recargos cambiarios, los impuestos a la venta, el costo del financiamiento del depósito previo, el derecho consular y el impuesto de papel sellado y timbre.

INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN AMERICA LATINA*

por Pedro Mendive

1. INTRODUCCIÓN

Técnicamente se entiende por financiamiento de un proceso de desarrollo el hecho de acrecentar con persistencia los recursos productivos de una economía, movilizarlos y asignarlos en forma conveniente. El objeto de dicho financiamiento es, pues, la captación de esos recursos físicos productivos y su transferencia de unos usos a otros. De hecho, tal movilización de recursos físicos no puede hacerse en las economías modernas en forma directa, como quien toma y moviliza una pieza de ajedrez; antes al contrario, han de utilizarse para ello medios indirectos, como son las medidas de política económica que puedan conducir y orientar esa movilización de recursos. Se trata, en suma, de afectar con instrumentos de tipo financiero, económico y fiscal, los precios relativos a los flujos del ingreso monetario.

Como es bien sabido, la actividad económica se orienta por medio de decisiones que se basan en los precios relativos de bienes y factores, en las utilidades, intereses, salarios y otros elementos componentes del ingreso nacional, así como en otros fondos financieros de que pueda disponer la economía. De esa suerte, el financiamiento del desarrollo se basaría en la posibilidad de asignar los recursos físicos mediante la afectación de los elementos que orientan las decisiones de productores y consumidores (precios relativos) y en los elementos que hacen posible ejercitar esas decisiones (afluencia de ingresos monetarios y otros fondos). Esto último dentro del propio sector privado, como en relación con las transferencias de recursos que puedan y deban realizarse entre éste y el sector público.

Recuérdese que los ingresos tributarios representan una deducción al ingreso privado. La tributación directa grava el ingreso (teóricamente) en el momento de ser ganado u obtenido y la tributación indirecta en el momento de su empleo o gasto. De aquí que un cambio en el sistema tributario conduzca a una modificación del ingreso personal disponible y a una alteración de la estructura de precios y que como consecuencia de su desigual incidencia sobre los grupos de perceptores de ingresos y sobre los distintos bienes, puede provocar una redistribución de ese ingreso, un cambio en la estructura de la producción y de la demanda final y hasta una alteración de las proporciones en que aquel ingreso se distribuye entre consumo y ahorro.

De esta suerte el instrumento tributario puede jugar un papel nada desdeñable en el problema de la movilización y asignación de recursos, cooperando al logro de estos tres objetivos:

a) Cumplir el fin financiero de restar recursos al sector privado —en la forma menos perjudicial al buen funcionamiento de la economía y a la distribución progresiva del ingreso— a los efectos de capacitar al estado para financiar un gasto público creciente;

b) Influir negativamente sobre ciertos consumos y positivamente sobre las propensiones a ahorrar de las personas y empresas, y a la vez sobre los incentivos a invertir;

c) Alterar la canalización de los recursos productivos a fin de asignarlos a las actividades de más alta prioridad.

El punto a) queda fuera del alcance de este documento, mientras que los otros dos constituyen el objeto principal del mismo. En efecto, ambos puntos atañen a los aspectos extrafiscales o económicos del impuesto y se relacionan directamente con los distintos tipos de incentivo tributario.

He aquí algunas de las formas que suelen adoptar esos incentivos en las distintas legislaciones tributarias:

a) *Leyes generales de fomento* para la radicación y promoción de ciertas actividades, a cuyo fin se suele distinguirlas según los distintos grados de prioridad que, económicamente, se les acuerda y a las cuales se gradúan una serie de exenciones tributarias (por ejemplo: desgravación parcial o total del impuesto a la renta durante determinado número de años; liberación de derechos arancelarios a las importaciones de los bienes de capital para instalar la empresa, a las materias primas y demás elementos de producción que utilice, etc.);

b) *Uso de la tributación indirecta* con pesados tributos internos y de importación a ciertos consumos suntuarios, para promover un mayor ahorro personal; tratamiento diferencial por artículos en el impuesto a las ventas, a los efectos de alterar la estructura de la demanda final;

c) *Uso de la tributación directa* para promover un mayor ahorro de las empresas incorporando en la legislación un tratamiento especial para las utilidades retenidas, permitiendo el uso de sistemas particulares de depreciación (acelerada, voluntaria, etc.), acordando créditos especiales al exceso de la inversión sobre los fondos de amortización creados, etc.;

d) *Tributación especial a la agricultura*, dadas las características económico-sociales de esta actividad en los países latinoamericanos, a los efectos de promover en ella un aumento de la productividad y facilitar una subdivisión de la tierra;

e) *Tributación preferencial a la inversión extranjera*, a fin de atraer capitales del exterior para que cooperen con el ahorro interno en la promoción de un desarrollo económico más acelerado.

En conjunto, la acción combinada de todos o algunos de estos tipos de incentivo tendría las consecuencias económicas que se señalan a continuación. Por un lado, acrecentaría la inversión interna, ya que promueven un aumento del ahorro y el ingreso de capitales del exterior y

* Versión revisada del documento CPF-DS-5 presentado bajo el mismo título en la Conferencia sobre Política Fiscal (Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962) organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL. Aunque el autor es funcionario de la Comisión Económica para América Latina, los puntos de vista expresados en este artículo representan su opinión personal y pueden no coincidir con los de dicha entidad.

acuerdan más propicias condiciones económicas a la inversión interna. Por otra parte, conducirían a provocar a largo plazo un aumento de la relación producto-capital,¹ desde el momento en que promueven una reasignación interna de recursos productivos (favoreciendo determinadas actividades de alta productividad marginal social, desalentando otras de más baja productividad y alterando la asignación regional de recursos). De estos aumentos que los incentivos promueven en el coeficiente de inversión y en la relación producto-capital resultaría un aumento del producto interno.

Para que todo esto sea cierto deben darse dos condiciones básicas: por una parte, que no surja un conflicto insalvable entre la equidad de la carga y la recaudación tributaria necesaria para que el estado pueda financiar, con estabilidad, un gasto público creciente, motivado por las urgencias de desarrollar el necesario capital social básico del país, y por otra parte que el sistema de incentivos opere con eficacia.

Cabe afirmar, por último, que a fin de que el sistema de incentivos sea eficaz en la consecución de los objetivos que persigue, ha de actuarse sobre tributos de tasas suficientemente altas para que la desgravación o el tratamiento preferencial sean atractivos desde el punto de vista de los motivos que influyen sobre el ahorro y orientan las decisiones de los inversionistas, y que se posea una administración tributaria eficiente, con recursos suficientes y bien organizada.

Con respecto a lo primero, el solo uso del instrumento tributario no parece decisivo con respecto a las propensiones a ahorrar o a invertir. Existe una serie de motivos económicos, psicológicos y de conocimientos técnicos que tanto pueden cooperar con el incentivo tributario en el fomento del ahorro y la inversión como contradecirlo y neutralizarlo totalmente. Más aún, este último conjunto de motivos parece en todas partes más decisivo a ese respecto que el incentivo tributario.

El incentivo tributario sólo será efectivo si la administración fiscal y la educación del contribuyente determinan una evasión tributaria mínima. En caso contrario vendrá más al contribuyente seguir burlando la ley tributaria que acogerse a la exención impositiva, porque ésta implica un costo administrativo para producir las pruebas que exige la exención y supone una intervención de control por el organismo competente con respecto a la empresa acogida al incentivo.

2. LEYES GENERALES DE FOMENTO

Es idea firmemente arraigada en los países latinoamericanos que el desarrollo económico debe ir asociado a un crecimiento de las actividades industriales más rápido que de las primarias, por lo menos hasta lograr un nuevo y determinado equilibrio entre los diversos sectores de la producción. De aquí que las llamadas leyes generales de fomento existentes hoy se hayan dictado proponiéndose como objetivo casi exclusivo estimular la producción manufacturera. Tanto es así que las leyes mencionadas suelen denominarse "leyes de fomento industrial".

En casi todos los países latinoamericanos hay leyes de ese tipo, dictadas unas de antiguo y otras en años recientes. Se asientan sobre el trato tributario preferencial a las

¹ La relación producto-capital para el conjunto de la economía resulta del promedio ponderado de esa relación en cada sector productivo.

actividades que se desea fomentar. En algunas de estas leyes la calificación de "necesaria" respecto de una actividad que puede acogerse a los beneficios está definida en la propia ley. En otras sólo se mencionan algunos de los requisitos que debe llenar y se deja la calificación definitiva a la autoridad competente para la aplicación de la ley.²

Prácticamente, todas las leyes o decretos de esta naturaleza existentes hoy en América Latina contienen siete puntos básicos comunes, aunque a veces varían considerablemente la liberalidad y la amplitud de las franquicias y liberación tributarias. Tal es el caso de las leyes de fomento de México (1954),³ Perú (1960), Panamá (1957), Colombia (1961), Ecuador (1962), Guatemala (1959), Honduras (1958), El Salvador (1961), Nicaragua (1958) y Costa Rica (1959), por ejemplo.

Los cinco países centroamericanos han elaborado recientemente una ley de fomento industrial uniforme y han convenido en aplicarla con vistas a la integración económica y el desarrollo conjunto y coordinado de la región. Como esta ley incorpora todas las ideas modernas sobre los incentivos tributarios típicos que se pueden otorgar en ellas, será tenida como referencia básica en los comentarios que siguen.

De una u otra forma, casi todas estas leyes incorporan los siguientes puntos básicos: a) objetivo perseguido por la ley; b) definición implícita o explícita de las empresas que pueden acogerse a sus beneficios; c) calificación de las actividades según el grado de prioridad que se les acuerda en la promoción del desarrollo; d) naturaleza, monto y plazo de los beneficios tributarios que se acuerdan a cada categoría de actividad; e) procedimiento para acogerse a los beneficios; f) control por parte de la autoridad competente acerca del cumplimiento de las disposiciones legales, y g) sanciones cuando la franquicia tributaria se utiliza con finalidades distintas a las establecidas en la ley. De todos estos puntos, merecen examinarse aquí con algún detenimiento el primero y el penúltimo.

Los objetivos perseguidos son establecer o ampliar industrias manufactureras que contribuyan al desarrollo económico del país. Para ello se suele requerir que estas actividades produzcan bienes de capital, materias primas o bienes de consumo que sean necesarios a ese desarrollo, que no se produzcan en el país o se produzcan en cantidades insuficientes, que utilicen factores internos en determinadas proporciones —alto valor agregado nacional— y que contribuyan a aliviar las tensiones del balance de pagos, ya sea sustituyendo importaciones o promoviendo un mayor volumen de exportaciones. En otras palabras, con estas leyes se persigue un crecimiento del producto industrial en condiciones tales que vaya imprimiendo una determinada fisonomía a la estructura industrial, al desarrollar ciertos tipos de producción manufacturera más aceleradamente que otros tipos considerados menos esenciales desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

Para lograr estos objetivos se suelen otorgar las siguientes franquicias tributarias: a) exención total o parcial de derechos y demás gravámenes que afecten a la importación de la maquinaria y equipo e insumos necesi-

² En aquellos casos en que no hay una ley orgánica de fomento, existen leyes o decretos especiales para fomentar actividades individuales o empresas en ciertas regiones, como en el caso de la Argentina.

³ Las primeras disposiciones sistemáticas datan en México del año 1939.

rios a la producción de la empresa y b) exención del impuesto a la renta y al patrimonio, para la empresa y para sus socios y accionistas. Estas exenciones se otorgan durante un número variado de años —generalmente con el máximo de diez—, según el grado de prioridad que la ley acuerde a cada actividad. Asimismo suele considerarse la misma franquicia para todas las empresas “calificadas” a los fines de la ley, con respecto a las reinversiones que efectúen en ampliación de la planta. Más aún, las reinversiones que en un año determinado haga una empresa acogida a los beneficios son deducibles según algunas leyes, de las utilidades de ese mismo año, a los efectos del pago del impuesto a la renta.

Como se puede observar, los beneficios que otorgan estas leyes de fomento actúan sobre dos aspectos distintos, aunque relacionados, de los elementos que orientan las decisiones de invertir y emprender ciertas actividades productivas: sobre los costos y sobre las perspectivas de utilidades netas (después del pago de impuestos). Con lo primero se trata, durante el período de iniciación de actividades y hasta que la empresa beneficiada alcance cierta eficiencia, de hacerla competitiva respecto de los productos extranjeros o de sustitutos nacionales más o menos cercanos, pero considerados de menos prioridad económica. Se elimina así cierta incertidumbre acerca de las perspectivas de utilidades futuras, por lo menos durante un número determinado de años, es decir, se consolida en cierta manera uno de los motivos que orientan la inversión e iniciación de actividades. Con lo segundo se trata, acrecentando el ingreso disponible de las empresas, los socios y los accionistas —por la exención del pago del impuesto a la renta y al patrimonio—, de favorecer no sólo las utilidades relativas de estas empresas (en relación a otras), a fin de influir aún más sobre aquellos motivos de inversión, sino también de crear mayores ahorros con los cuales autofinanciar ampliaciones de las plantas productoras. Como los beneficios tributarios que se contempla para ello se gradúan por categorías de actividad, en definitiva se trata de promover un desarrollo más acelerado de ciertos rubros industriales, con ventaja sobre otros considerados menos esenciales.

Las franquicias tributarias que algunas leyes conceden son realmente de tal amplitud que podrían considerarse excesivas en cuanto crean un incentivo por medio de la superposición del beneficio de la desgravación total, aún más allá de la propia empresa, con respecto a los principales impuestos que la afectarían.

Para apreciar si ello resulta eficiente desde el punto de vista de la promoción que persigue la ley, cabría clasificar a las empresas en tres categorías, a saber: a) las que por un motivo u otro obtendrían elevadas utilidades, aun sin incentivo tributario; b) las que no obtendrían beneficios durante gran parte del período para el que se conceden las franquicias, y c) las que obtendrían beneficios reducidos.

En el primer caso la empresa que estuviera en condiciones de obtener ganancias elevadas, no recibiría con las franquicias un incentivo adicional para ser emprendida. Con la franquicia impositiva, además de crear una desigualdad tributaria sin motivo eficiente, resultaría una simple pérdida de recursos para el estado. Nótese que, por definición, esos beneficios elevados están indicando una situación favorablemente competitiva de la empresa o que ésta no tiene que hacer frente a la competencia de otras empresas o del extranjero, dadas las imperfecciones del

mercado interno o el juego de las medidas proteccionistas, que suelen ser más efectivas que el instrumento tributario.

En el segundo caso, si no existen perspectivas de ganancias para la empresa, no es fácil que la desgravación contribuya a crear esas perspectivas. De este modo la franquicia relativa a los impuestos directos resulta letra muerta y la correspondiente a los aranceles de importación, que en la mayoría de las veces actúa sobre los costos, no parece que pueda contribuir a crear esas perspectivas hasta el punto de decidir por sí sola a los empresarios para que emprendan tales tipos de actividad.

La situación es bastante distinta en el tercer caso. En efecto, es posible que perspectivas de utilidades reducidas después del pago de los impuestos, se vean acrecentadas si se las exonera de éstos, de modo que lleguen a ser lo suficientemente atractivas —en comparación con otras actividades— dados los beneficios que conceden las leyes de fomento. Resulta así que la efectividad del incentivo se centra en las actividades comprendidas en este último caso.

La idea implícita de acrecentar el ahorro con estas leyes de fomento al promover un aumento del ingreso personal disponible (después del impuesto) y del de las empresas puede resultar efectiva desde el punto de vista del ahorro de las empresas y particulares beneficiados. Pero es más difícil que pueda influir decisivamente sobre un aumento del ahorro nacional.

La desgravación del impuesto a la renta y al patrimonio que muchas leyes otorgan a las empresas y socios o accionistas es de tal magnitud que existe una diferencia sustancial entre el ingreso de estos sujetos tributarios antes y después del impuesto. La desgravación operaría así acrecentando considerablemente el ingreso disponible de las personas y empresas beneficiadas por las leyes de fomento. Este aumento del ingreso disponible determinaría un acrecentamiento de la capacidad de ahorro de estas entidades. Que el ahorro aumente efectivamente dependerá, en el caso de las empresas, de su política de distribución de dividendos.⁴ En el caso de las personas, el aumento del ahorro dependerá de la propensión marginal a consumir —o, si se prefiere su inversa, a ahorrar— al nuevo nivel del ingreso disponible de cada una de ellas.

No es posible extraer *a priori* una conclusión definitiva sobre esto último. Pero cabe recordar la generalizada impresión existente en América Latina de que las clases perceptoras de altos ingresos poseen una elevada propensión al consumo. De ahí que muchos economistas de estos países aboguen más bien por una “penalización” del consumo excesivo a fin de obtener los mismos resultados, esto es, un aumento del ahorro.

Con respecto a las influencias sobre el ahorro nacional, hay que tener en cuenta dos circunstancias diversas: a) que la inversión original en cada empresa acogida a la ley ha significado en su momento dejar de hacer una inversión de monto igual en otra actividad, es decir, que el ahorro disponible en ese momento se transfirió de un uso a otro; b) que la franquicia representa un monto equivalente de recursos tributarios que deja de percibir el estado. Como el gasto corriente del estado es en la práctica difícil de reducir, principalmente a corto plazo, si el gobierno no disminuye su gasto de inversión —con lo cual se produciría una transferencia de recursos del estado a

⁴ Para hacer más conservadora esta política, algunas leyes establecen una desgravación de las utilidades reinvertidas. Tal es el caso de la ley uniforme de Centroamérica.

los beneficiados con la franquicia— se produciría un tras-paso de ahorro real de otros sectores privados al beneficiado con la franquicia, a través del proceso ingreso-gasto del estado.

Esto se comprende claramente con las siguientes consideraciones. Desde el punto de vista de la economía monetaria, el empresario beneficiado con la franquicia entra en posesión de un monto de ahorro monetario exactamente igual a la pérdida de recursos, también monetarios, que sufre el estado al otorgarla. Pero estos ahorros o recursos monetarios corresponden, desde el punto de vista de la economía real, al poder de disposición de una cantidad determinada de recursos reales, según sean los precios prevalecientes. Si el estado deja de efectuar un gasto de monto equivalente a los recursos monetarios que dejó de percibir, aquella cantidad de recursos reales queda a disposición exclusiva del empresario beneficiado por la franquicia y el proceso termina sin repercutir sobre el resto de los ahorradores. En cambio, si el estado recurre a su capacidad de gastar por sobre sus ingresos corrientes y mantiene su gasto público, algunos otros ahorradores verán reducirse su poder adquisitivo de recursos reales, ya sea cediendo sus derechos a través del empréstito o a través del aumento de precios de esos recursos. Ocurre así porque una cantidad dada de recursos reales disponibles no puede satisfacer simultáneamente dos demandas, la del estado y la del empresario beneficiado con la franquicia.

De tal suerte, es poco probable que las franquicias tributarias contenidas en estas leyes promuevan un crecimiento del ahorro nacional. En cambio, si consiguen promover un mayor ahorro en las actividades cubiertas por la ley, indirectamente podrían provocar también una redistribución del ahorro entre los diversos titulares del mismo.

Se suele hacer un reparo a la desgravación arancelaria de las máquinas y equipos que se importan bajo las franquicias que otorgan las leyes de fomento industrial: que alteran en determinada medida los precios relativos de los factores de producción, favoreciendo los del capital con respecto a los del trabajo. Como es bien sabido, en América Latina el factor escaso es el capital y el abundante el trabajo. Como han demostrado diversos economistas, en economías de este tipo conviene utilizar al máximo el factor abundante y economizar el escaso. Refuerza este principio el hecho, comprobado en distintas ocasiones y principalmente en la industria, de que hay una tendencia a usar a baja capacidad el equipo instalado. De ahí que a la poco recomendable combinación de factores se una la poca intensidad de utilización efectiva del equipo de capital.⁵

De la experiencia latinoamericana sólo ha sido posible extraer alguna información cualitativa acerca de los resultados obtenidos con las leyes existentes. En ningún caso se ha contado con cifras estadísticas que permitieran un análisis concreto. Pero es positivamente cierto que estas leyes no han promovido en parte alguna un movimiento masivo de empresarios e inversionistas tratando de acogerse a sus beneficios. Así, por ejemplo, en México, donde la primera legislación data de 1939, se sabe que el número de empresas acogidas a las franquicias de fomento fue

⁵ Obsérvese que estos equipos se producen en los grandes centros industriales teniendo en cuenta las dimensiones de su mercado y su interés por sustituir mano de obra (factor escaso) por capital (factor abundante). Tal es la razón de que estos equipos no siempre se adaptan a las conveniencias económicas de los países latinoamericanos.

siempre sumamente reducido si se le compara con el espectacular crecimiento industrial que desde entonces ha registrado el país. La información que se posee acerca de otros países es muy similar al caso mexicano.⁶ Como se ve, a pesar de las franquicias considerables que las leyes acuerdan, sus beneficios no han sido solicitados en forma masiva. Es verdad, sin embargo, que entre las empresas acogidas a sus beneficios o franquicias figuran algunas de importancia capital sobre todo desde el punto de vista del basamento para el desarrollo económico del país, como la industria siderúrgica y otras de tipo pesado.

Acerca de los resultados positivos que pueden lograrse con estas franquicias se ha esgrimido como ejemplo concluyente y definitivo el caso de Puerto Rico. Al parecer allí se han logrado resultados sorprendentes con el incentivo tributario.⁷ Se piensa, no obstante, que este es un caso atípico y no puede extenderse a toda América Latina. La experiencia portorriqueña constituye un caso de desarrollo regional más bien que nacional. En efecto, Puerto Rico está económicamente integrado con el mercado norteamericano existiendo entre ambos una marcada movilidad de recursos y bienes y beneficiándose —con ventajas tributarias relativas— de un mercado potencial de casi 200 millones de habitantes con altísimo poder adquisitivo. Así, la franquicia tributaria ha significado allí acordar un trato preferencial a la "región", a sus factores, empresas y bienes. En suma, esa experiencia cabe considerarla como un caso de redistribución regional de recursos.

En cierto modo, en parecida situación se encuentra el caso del Nordeste brasileño, donde el sistema de incentivos tributarios está dando muy buenos resultados. En este caso, sin embargo, se trata de una conjunción de factores que concurren al desarrollo de la región y entre los cuales figura el tributario. En efecto, allí existe una concentración del esfuerzo nacional para el desarrollo de la zona; se cuenta con un plan o programa de considerable envergadura, perfectamente definido y estructurado y enérgicamente ejecutado; se han adoptado una serie de medidas de política económica encaminadas a tal fin; se dispone de amplios recursos para financiar el programa, y se ha concitado el interés general para transformar un mercado de 20 millones de habitantes de bajo poder adquisitivo en un importante mercado productor y consumidor. Así se han creado o se están creando las condiciones básicas para el desarrollo de la región, de suerte que el instrumento tributario puede operar con cierta eficacia en unión de todos los factores antes mencionados. Además, la forma de operar con ellos es distinta de la típica ley de fomento.

En efecto, si bien la legislación básica relativa a la Superintendencia de Desenvolvimiento del Nordeste (SUDENE) contempla disposiciones similares a las que tienen establecidas las leyes de fomento más o menos típicas en América Latina, contiene otras que se omiten en éstas. Entre las primeras figuran las siguientes: a) a las industrias nuevas previstas en la legislación básica se las exime del impuesto a la renta y adicional, siempre que se instalen

⁶ Obsérvese, además, que en aquellos casos en que sea relativamente importante el número de empresas acogidas a las franquicias que otorgan las leyes de fomento (en el conjunto centroamericano existen unas 500 empresas), ello no indicaría fehacientemente que el incentivo ha sido eficaz, sino a lo sumo que el "costo" de acogerse a la franquicia ha sido menor que los beneficios que de ella derivan. Nada se sabe acerca de si la actividad acogida se hubiera emprendido lo mismo sin el incentivo tributario.

⁷ Su capacidad para absorber capital del exterior será considerada más adelante, en la sección 5.

antes de diciembre de 1963; b) la SUDENE gozará de una exención de impuestos de importación sobre los equipos destinados al Nordeste, preferentemente los destinados a industrias básicas y de alimentos, siempre que no sean usados o reacondicionados ni existan similares de fabricación nacional. Además, el Consejo Directivo de la SUDENE puede proponer al Presidente de la República: a) que se conceda cambio favorable para la importación, sin cobertura de divisas, a la importación de equipos destinados al Nordeste; b) que se conceda el 50 por ciento de divisas convertibles provenientes de la exportación del Nordeste para la importación de bienes necesarios a la región; c) que la SUDENE declare las prioridades a acordar en relación a los equipos. Estas últimas disposiciones marcan una gran diferencia con los incentivos puramente tributarios, principalmente en un país como el Brasil donde escasean las divisas extranjeras.

Además un gran aporte de capitales de otras regiones del país se está realizando en virtud de la reglamentación de la ley 3995 de 1961, en virtud de la cual la persona jurídica con capital íntegramente nacional podrá deducir hasta el 50 por ciento del impuesto a la renta que deba pagar, si ese monto lo destina a la inversión en las industrias que está fomentando la SUDENE. Aquí se puede observar el intento claro de fomento de una región del país, a la que se acuerda un trato tributario preferencial.

3. USO DE LA TRIBUTACIÓN INDIRECTA

La tributación indirecta puede ser concebida como un instrumento de política económica tendiente a modificar determinada estructura de precios y, por consiguiente, cierta estructura de demanda final, para tratar de adaptar esta última a un patrón predeterminado de la producción. El objetivo o meta de esta política al emplear en tal sentido la tributación indirecta es lograr cambios deseados en la estructura de esa demanda y de esa producción, según planes preconcebidos.

Sin embargo, es muy difícil prever los resultados que se pueden obtener utilizando este instrumento de política económica. Más aún, pueden ser totalmente contrarios a los apetecidos.

Ante todo, si se aplica un impuesto indirecto general de tasa única sobre todos los bienes que se transan en una economía, la primera reacción de los empresarios será trasladar al precio de los bienes la totalidad del impuesto. Como ello significa además una reducción del poder adquisitivo real de los consumidores a los nuevos precios de la oferta, se producirá un cambio en la estructura de la demanda conforme a la elasticidad de ésta para cada bien. A influjos de este proceso se producirá en definitiva un cambio en la estructura de los precios, al que seguirá otro en la estructura de la producción.

No es esto todo. A lo sumo constituye el resultado de lo que podría llamarse el primer impacto de la imposición de tal tributo. En efecto, en segundo lugar hay que considerar que en la medida en que el tributo se traslada al precio de los bienes intermedios, se difunde luego a toda la economía —en cifras decrecientes— a través de las llamadas relaciones interindustriales y el contenido de tributación que lleve consigo cada insumo. Como se comprende, la complejidad que existe de hecho para predecir con anticipación cuál será en definitiva la nueva estructura de precios, demanda y producción, se magnifica aún más si aquel tributo se discrimina, con tasas diferentes, para dis-

tintas categorías de bienes. Y esto es así, aun cuando, a primera vista, pareciera que los artículos gravados menos fuertemente tienen cierta posibilidad de ser estimulados con la discriminación tributaria. Con respecto a los bienes de consumo final, la idea desarrollada por algunos economistas de utilizar la tributación indirecta con tasas elevadas sobre algunos bienes consumidos por las clases de mayores ingresos, conjuntamente con pesados aranceles a la importación de esos productos, no ha tenido aplicación en América Latina, por lo menos con el sentido que los economistas aludidos dan a esa imposición. En efecto, aquella idea persigue desalentar ciertos consumos y ciertas producciones e importaciones, por lo menos en términos relativos. Si la demanda de esos bienes es relativamente elástica, el gravamen hará contraer la demanda y, por consecuencia, su producción e importación. El menor gasto que se efectúe en ellos dejaría libre una proporción de ingreso que podría destinarse a acrecentar el ahorro personal. Por el contrario, si aquella demanda es inelástica, continuarían adquiriéndose estos bienes. En este caso el estado entraría en posesión de mayores recursos, derivados de la pesada imposición que recae sobre ellos, y así sería el fisco el que estaría en condiciones de acrecentar su ahorro. Como se ha dicho, en América Latina esta fórmula de imposición no ha sido aplicada en forma orgánica y sistemática.

La tributación indirecta ha sido utilizada realmente sólo para cumplir con ciertos principios fiscalistas, morales y sociales. En efecto, a excepción del arancel de importación, los demás tributos indirectos han tendido sólo a desalentar ciertos consumos particulares —tabaco, alcoholes, artículos suntuarios— o a acordar ciertas ventajas a la compra de bienes que componen el consumo habitual de las clases de menores ingresos. Y aunque en América Latina puede darse el caso del uso de estos tributos con la idea de favorecer alguna actividad particular, no lo ha sido más que excepcionalmente.

Los aranceles de importación, en cambio, han sido manejados en forma bastante general, aunque no bien definida, en sentido proteccionista. Esto depende del país de que se trate, pues a veces aquel propósito proteccionista coincidió con las urgencias fiscales y las necesidades de disminuir importaciones para aliviar fuertes tensiones en el balance de pagos. No es fácil, por ello, distinguir en América Latina cuándo se utiliza el arancel con propósitos proteccionistas, fiscalistas, o como correctivo del balance de pagos. Puede establecerse, en cambio, que ese arancel ha tomado, además de la forma de gravamen común, otras formas más complicadas, como son los controles cambiarios, los tipos múltiples de cambio, los depósitos previos de considerable altura, etc.

En general hay cierta tendencia a utilizar aranceles mixtos, esto es, la combinación de un derecho específico con otro ad valorem. Entre las excepciones podrían figurar el Brasil, con derechos exclusivamente ad valorem, y Venezuela, con derechos específicos.

Cabe hacer notar que los derechos específicos son totalmente inelásticos a los cambios de precios, desde el momento en que están expresados en valores fijos, según determinadas medidas de volumen, peso o unidad. Los aranceles ad valorem, en cambio, se expresan en función de los precios de los artículos que se importan, por lo que tienden a moverse paralelamente con las oscilaciones de éstos. Ofrecen, como se sabe, la dificultad administrativa de determinar fehacientemente la base imponible, es decir, el precio exterior de esos bienes.

Así, los países latinoamericanos, junto a pesados gravámenes sobre los productos importados similares a los que se desea promover en el país, suelen también utilizar exoneraciones y rebajas a los derechos aduaneros y a otros tributos o cuasi tributos de efectos similares. De ahí que sea difícil ver la incidencia efectiva de los aranceles sobre los distintos grupos de bienes que se importan.

En una investigación realizada por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina se determinó, a través de una incidencia efectiva aproximada de los gravámenes que pesan sobre la importación: a) que en la mayor parte de los 11 países estudiados el promedio de la tributación de los bienes primarios es menor que la de bienes manufacturados de consumo corriente, no tanto porque aquéllos sean bajos, sino porque éstos son muy elevados; b) que es elevada la tributación de las materias primas; c) que es más elevada —salvo en dos países— la tasa de tributación de los bienes de capital que la de materias primas.⁸

Como se puede observar, estas conclusiones son las que en general cabría esperar en países que están promoviendo su desarrollo económico. Por un lado tratan de proteger sus industrias de bienes de consumo contra la competencia extranjera; por otro, favorecen —sin perder de vista su necesidad fiscalista— la importación de materias primas. Con respecto a los bienes de capital, que cuando no existen tensiones de balance de pagos suelen recibir trato preferencial, su posición no era tan favorable en los años en que se hizo aquella investigación. De este modo, la incidencia del impuesto sobre el precio de las importaciones, le daba ventajas relativas sobre los bienes de consumo manufacturados, pero los colocaba en inferioridad con respecto a las materias primas. La alteración que la tasa efectiva de tributación imponía en ese período a la estructura de los precios de los bienes de capital importados se adaptaba a la conveniencia económica que tienen estos países en no favorecer los precios de dichos bienes con respecto al factor trabajo, según se ha dicho en otro lugar. Claro está que no siempre ha ocurrido así.

Es indudable, en todo caso, que los aranceles y gravámenes relacionados en América Latina se utilizaron con propósitos proteccionistas y, por consecuencia, de promoción de ciertas actividades internas.

4. USO DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA

La imposición de un gravamen sobre las utilidades de las empresas tiende a reducir los incentivos a invertir del sector privado y a restarle fondos de inversión.

La explicación del primer punto, esto es, los efectos negativos sobre los incentivos a invertir, derivan de que la comparación entre el valor descontado de los ingresos que se espera obtener de la inversión y el costo de ésta es menos favorable después del impuesto. La explicación del segundo punto está en que el impuesto a las utilidades reduce consecuentemente el ingreso disponible.

Estos efectos de la tributación sobre las utilidades son comprendidos de antiguo. De aquí que se haya buscado la utilización de ciertos resortes tributarios para neutralizar-

⁸ Véase "Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a la importación en países latinoamericanos, y sus niveles promedios de incidencia", en *La cooperación económica multilateral en América Latina*, Vol. I (E/CN.12/621), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.G.3, pp. 125 ss., especialmente p. 140 (párrs. 77-79).

los, tratando, sin embargo, de no perder de vista la necesidad de mantener este tributo que rinde importantes recursos al fisco.

Una forma de contrarrestar estos efectos consiste en la desgravación de las utilidades retenidas por las empresas —no distribuidas—, forma ésta de incentivo que, hasta donde se sabe, no ha tenido aplicación práctica. Otra forma de lograr esa neutralización la constituyen los diversos sistemas conocidos de amortización acelerada. Una forma más de operar en tal sentido es otorgar créditos sobre las inversiones efectivamente realizadas.

La idea de formular un sistema de desgravación a las utilidades retenidas lleva implícito el propósito de otorgar un incentivo a la formación de mayor ahorro interno en las empresas y de acrecentarlo en la medida en que se desgravan dichas utilidades. El propósito de formar este ahorro dentro de las propias empresas, en vez de promoverlo entre los particulares, parece obedecer al hecho, comprobado en varios países industriales (por ejemplo, en los Estados Unidos), de que un alto porcentaje de la inversión manufacturera es financiada con recursos procedentes de fuentes internas de la empresa (auto-financiamiento). En efecto, en el mencionado país cerca del 70 por ciento de la inversión fija de las empresas se financia con recursos internos y en ciertas industrias pesadas ese financiamiento llega a representar el 80 y el 90 por ciento de la inversión. En América Latina —si se descarta la inversión de las empresas extranjeras— se cree que gran parte de la inversión fija es financiada con fuentes internas de la empresa. Esto es más cierto para las empresas medianas y pequeñas, que tienen menos posibilidades de recurrir a fuentes externas a las mismas. Máxime si se recuerda los incipientes y no muy bien estructurados mercados de capital que tienen estos países.

Las objeciones contra este sistema de fomentar el ahorro de las empresas son de tres órdenes diversos: a) que el solo hecho de retener utilidades no asegura la realización de una inversión equivalente; b) motivos fiscalistas; c) razones de equidad. En efecto, que la empresa retenga utilidades en un año o en un período determinado, no significa que esté dispuesta a realizar una inversión de igual monto. Los fondos adicionales que la empresa retenga pueden emplearse en una gran variedad de usos (aumentar sus existencias, acrecentar su liquidez, etc.). Existiendo, frente al acto de ahorro de la empresa, diversas alternativas de empleo de ese ahorro, que se canalice hacia un uso u otro dependerá de circunstancias particulares que sería ocioso analizar aquí.

La segunda objeción se basa en la pérdida de ingresos prácticamente irre recuperables por parte del fisco. Supóngase que cierta empresa tiene en un año determinado 100 unidades monetarias de utilidades. Supóngase igualmente que la tasa del impuesto es del 20 por ciento y que la empresa retiene 10 unidades de las utilidades. Sin incentivo tributario, esa empresa pagaría al fisco 20 unidades de impuesto. Supóngase ahora que se introduce la desgravación a las utilidades retenidas y que ello determina que estas utilidades se acrecientan a 20 unidades. En esas circunstancias el monto del impuesto será de 16 unidades. El estado resiente aquí una baja de ingresos de 4 unidades. Si se supone que las 20 unidades retenidas efectivamente se invierten y que la tasa de beneficios de la nueva inversión es del 20 por ciento —porcentaje que parece común en América Latina—, el incremento de beneficios de la empresa será de 4 unidades. En este caso, para que

el estado recupere su pérdida inicial de ingresos, la tasa marginal de tributación del impuesto a las utilidades adicionales tendría que ser del 100 por ciento. Aun trabajando con tipos marginales de beneficios muchos mayores, subsistiría el absurdo de una tasa tributaria de tal magnitud.

Finalmente, la tercera objeción radica en el hecho de que se otorga trato tributario preferencial a una determinada clase social, lo que está reñido con elementales principios de equidad tributaria. Además, dada la peculiar distribución de la riqueza que existe en ciertos países latinoamericanos, donde los tenedores de la misma se cuentan incluso por familias y en número realmente reducido, este sistema promovería una mayor concentración de esta riqueza y del poder económico.

La depreciación acelerada constituye otro método de otorgar incentivos tributarios a la inversión, a fin de contrarrestar las influencias adversas que pueda ejercer sobre ella el impuesto a la renta. Este método de depreciación consiste en permitir un monto de amortización mayor a la que daría lugar un sistema rectilíneo en los primeros años de instalación de todo nuevo equipo, pero que al final de la vida útil del mismo —calculada según el patrón tributario— sólo se alcance a amortizar, como en aquel sistema, el 100 por ciento de su valor original.

Sistemas de este tipo han sido aplicados en varios países europeos continentales, el Canadá y los Estados Unidos. En este último país se le utilizó durante la guerra para promover la inversión en empresas conectadas con la producción de material estratégico y en 1954 fue instaurado como sistema general. En América Latina, sólo México lo introdujo en su sistema del impuesto a las empresas, con ocasión de la reforma tributaria de 1962.

De las numerosas variantes que puede tener este sistema de depreciación cabe mencionar aquí dos de ellas: a) el saldo decreciente —o su sustituto simplificado de la suma de los dígitos de los años de vida del equipo amortizable— y b) la depreciación voluntaria, por la cual el empresario puede, con fines fiscales, amortizar en uno o más años, a voluntad, el capital depreciable.

El sistema rectilíneo es el que permite una deducción anual uniforme de monto igual al valor original del activo depreciable dividido por el número de años de vida que a ese activo le acuerda la ley tributaria. El método del saldo decreciente es el que permite una deducción decreciente por amortización, según una tasa que puede ser dos, tres o más veces superior a la que se aplicaría con el sistema rectilíneo. Si la tasa permitida fuera, por ejemplo, del 10 por ciento, este método sería el siguiente: en el primer año se aplicaría el 10 por ciento al valor original del equipo, en el segundo el 10 por ciento sobre el remanente, etc. Una simplificación de este método la constituye el llamado de la suma de los dígitos de los años de vida fiscal del equipo. Según este método, la amortización anual se calcularía aplicando una fracción decreciente al costo del equipo. El numerador de esta fracción estaría dado por el número de años que restan de vida al equipo y el denominador, que sería constante, estaría dado por la suma de los dígitos antes mencionados. Así, si un equipo tiene 10 años de vida útil, la fracción del primer año sería 10 como numerador y 55 como denominador (1+2+3...+10=55). En el segundo año esta fracción sería:

$$\frac{9}{55}$$

y así sucesivamente.

Edmonds ha confeccionado el siguiente cuadro, en el que se muestra, con una tasa de amortización de 5 por ciento para el sistema rectilíneo y de 10 por ciento para los otros dos métodos, cuál sería el monto depreciado de un equipo de vida útil de 20 años.⁹

Años	Línea recta	Saldo decreciente	Suma de los dígitos
1	5	10	9.5
5	25	41	43
10	50	65	74
15	75	79	93
20	100	88	100

La amortización voluntaria la realiza el empresario de acuerdo con su criterio propio y puede hacerla totalmente en el primer año o prorratear el costo original del activo depreciable en el número de años que considere conveniente. Se supone que este sistema concede los mayores incentivos a la inversión en nuevo equipo amortizable, aun cuando se reconoce que puede agravar algunos de los inconvenientes que tienen los otros sistemas de depreciación acelerada.

Antes de seguir adelante, ha de hacerse presente que la depreciación acelerada significa en el fondo, desde un punto de vista estrictamente fiscal, una posposición del pago del impuesto para los últimos años de la vida del equipo particular de que se trate. Si la depreciación reduce las utilidades afectas al impuesto, está claro que un sistema decreciente de altas anualidades de amortización al comienzo reduce en este período inicial las utilidades gravables y las acrecienta en los últimos años, cuando la cuota de amortización es reducida.

Se dijo antes que el aliciente a la inversión es abordado por los sistemas de depreciación acelerada desde dos puntos de vista diversos: haciendo más atractiva la inversión y acrecentando las fuentes internas de financiamiento de las empresas. ¿En qué forma o por qué medio la depreciación acelerada puede contribuir a crear o a acrecentar aquella atracción a la inversión?

La posibilidad que estos sistemas de depreciación conceden al empresario de amortizar fuertemente al comienzo el costo del equipo amortizable significa que pueden recobrar ese costo con mayor rapidez gracias a esta posposición del pago del impuesto. Así, en el cuadro de Edmonds reproducido más arriba se demuestra que una modesta tasa de amortización del 10 por ciento hace recuperar el 74 por ciento del costo original del activo en la mitad de la vida útil del equipo.

Siendo esto así, existen para el empresario dos hechos favorables: un menor riesgo —y, por tanto, una menor prima implícita en sus cálculos para cubrirlo— y una menor asignación de intereses a cargar sobre ese equipo. De todo ello resultaría que el equipo depreciable que será invertido en ampliar la planta productora tendría un menor costo real desde el punto de vista del empresario.

Ahora bien, si la decisión de realizar una nueva inversión se basa en una comparación entre el valor descontado —a la tasa de interés prevalecte— de las utilidades esperadas de la nueva inversión y el costo real de esta inversión, mayor será el atractivo de realizarla cuanto más bajo sea su costo real. En suma, la decisión de invertir la toma el empresario a base de perspectivas de utilidades, tipo de interés y costo de la inversión.

⁹ William J. Edmonds, en *National Tax Journal*, Vol. VIII, marzo de 1955.

Cuanto más alta sea la tasa de amortización —esto es, cuanto menor sea el plazo para recuperar la mayor parte del costo del equipo depreciable—, menor será el costo real del equipo y mayor el incentivo a invertir. De esta suerte, un sistema de depreciación acelerada debe ser bastante liberal para realizar sus objetivos.

En efecto, parece ser —al menos en los Estados Unidos— que los sistemas de depreciación acelerada con tasas no muy elevadas no condujeron a un estímulo apreciable de la inversión. En el aludido trabajo de Edmonds se incluyen los resultados de una encuesta realizada con motivo de la adopción del sistema acelerado de depreciación en 1954. De esa encuesta se concluye que el 60 por ciento de las empresas consultadas no pensaban acelerar su programa de expansión del capital, el 27 por ciento lo ampliarían en parte y sólo el 13 por ciento se proponían acelerar aquel programa.

El mecanismo de operación de la depreciación acelerada hace posible un mayor autofinanciamiento de la inversión. El exceso de amortización permitida bajo este sistema con respecto al rectilíneo, más extendido —por lo menos en América Latina—, resulta en una ventaja impositiva que se traduce en mayores fondos a disposición de las empresas y que pueden utilizarse con fines de inversión. Pero no cabe sobre esto una seguridad completa de que esta inversión se realice, por las razones dadas anteriormente.

Es cierto que en las empresas que realizan la inversión a una tasa constante o creciente, es permanente la postergación del impuesto hacia el futuro. Desde el punto de vista de la posibilidad de acrecentar los fondos de inversión, el sistema de depreciación acelerada es más favorable cuanto mayor sea la tasa de expansión de la empresa. Claro está que en este caso será mayor la cuota de impuesto que el estado deje de percibir de tal empresa. En el conjunto de la economía, salvo que se produzca una considerable expansión autónoma de la inversión, el fisco resentiría una merma de recaudación con respecto a los niveles existentes antes de introducir este incentivo. Y cuanto mayor sea la tasa de amortización —es decir, cuanto menor el período en que se permite depreciar la mayor parte del activo amortizable—, más alta será esta merma en el caso de las empresas en rápida expansión. La contradicción que puede existir entre el acortamiento del período de amortización —para hacer efectivo el incentivo— y la necesidad de recaudar tributos, es alegada de continuo contra el sistema de la depreciación acelerada.

Además de la rebaja lisa y llana de las tasas del impuesto, existen en la práctica algunas alternativas a la depreciación acelerada. Por ejemplo, el sistema inglés de establecer créditos tributarios sobre el costo de la inversión en el año en que ésta se realiza (10 por ciento sobre inmuebles y 20 por ciento sobre maquinaria y equipo) otorga de hecho un incentivo a esa inversión. La ventaja que ofrece este sistema es que pueden variarse los porcentajes de crédito según sean las condiciones económicas lo que da mayor flexibilidad al sistema. En opinión de Cary Brown,¹⁰ desde el punto de vista del incentivo estos créditos son más efectivos que el sistema de depreciación acelerada instituido en los Estados Unidos en 1954. Ofrece además la ventaja de que coincidirían los sistemas de depreciación fiscal y contable de la empresa, evitando la complicación de dos sistemas distintos para establecer la utilidad fiscal y la comercial.

¹⁰ Véase E. Cary Brown, en *National Tax Journal*, Vol. VIII, marzo de 1955.

En América Latina está bastante extendido el sistema de desgravar total o parcialmente las utilidades invertidas, lo que en el fondo constituye un crédito tributario por inversión, y puede asimilarse al sistema antes mencionado.¹¹ El sistema actual de los Estados Unidos consiste en establecer un crédito sobre el exceso de la inversión sobre la depreciación en cada año. Esto lleva implícita la idea de favorecer a las empresas dinámicas que están acrecentando efectivamente su capital.

Se ha preconizado —haciendo prevalecer los motivos económicos sobre las razones de equidad— que los sistemas de crédito fueran diferentes según distintos tipos o sectores de actividad. La razón de esto radica en que todo programa de desarrollo económico trata de hacer crecer unos sectores o actividades más rápidamente que otros, algunos de los cuales podrían incluso ser “desincentivados”. La discriminación del incentivo a través de los créditos podría efectuarse mucho más flexiblemente que a través de la depreciación acelerada.

5. INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Volúmenes bajos de ahorro e insuficiente capacidad para importar han limitado en América Latina el coeficiente de inversión, entorpeciendo así la consecución de una tasa de desarrollo más acelerada. Si se descarta la inflación como medio de acrecentar forzosamente ese coeficiente, queda a los países latinoamericanos la posibilidad de atraer capitales del exterior para complementar con ellos los ahorros internos y acrecentar al comienzo su capacidad para importar, a los efectos de promover ese desarrollo acelerado. Esta verdad primaria ha sido recogida de una manera u otra en todas las legislaciones. Así, por ejemplo, a veces se han dictado leyes especiales que en forma orgánica tratan de crear el “clima” para esa inversión (Argentina); otras veces se da a la inversión, implícitamente, un trato preferencial tributario en las leyes de fomento (Centroamérica, Colombia, Ecuador),¹² y en algunos casos se acuerda ese trato tributario preferencial al otorgar una concesión para la explotación de ciertas actividades como, por ejemplo, la minería (Perú).

Cuando un país cualquiera otorga al extranjero una franquicia tributaria, sacrificando parte de su capacidad de recaudar recursos tributarios, lo hace en el convencimiento de que así promoverá un aumento del producto nacional y de su capacidad para importar. Las bondades de un sistema de incentivo tributario para la inversión extranjera deben considerarse, pues, a la luz de la verdadera efectividad del incentivo y de la promoción del crecimiento del producto que se debe a esta inversión.

Para ello es útil establecer, aunque sea en forma burda, una clasificación en tres grupos de las actividades a que puede dedicarse la inversión extranjera, a saber: a) actividades productivas para satisfacer el mercado interno que aparejan una abundante ocupación de factores nacio-

¹¹ Es interesante destacar que las urgencias financieras predominan a veces sobre los intentos de estimular la inversión. En la Argentina existía desde hace muchos años la desgravación de las utilidades invertidas en determinados activos fijos. El 29 de agosto de 1962 se eliminó esa franquicia —salvo para la agricultura— en razón de las mencionadas urgencias financieras.

¹² Por lo general estas leyes no discriminan entre inversionistas nacionales o extranjeros. A lo sumo se suele excluir de algunas de sus franquicias al extranjero que está gravado en su país de origen por los ingresos derivados de su inversión en el exterior. Se procede así porque esta imposición anularía al incentivo que se pretende crear con las leyes de fomento.

nales; b) actividades que producen preferentemente para la exportación y que también ocupan cantidades considerables de factores internos; c) actividades productivas orientadas principalmente a la exportación pero que dan ocupación a cuotas insignificantes de factores internos. Véase primero la efectividad del incentivo y luego los efectos sobre cada uno de estos tres casos.

Los motivos económicos que llevan al capital extranjero a buscar colocación en otros países están determinados por la consecución de una tasa de utilidades mayor que la que obtendría en su propio país. Para decidir la inversión en el extranjero, la diferencia entre ambas tasas de utilidades deberá ser tanto mayor cuanto más grande sea el riesgo previsible para la inversión en el exterior. Así, tensiones políticas y sociales, inestabilidad económica, perspectivas de devaluaciones recurrentes, etc., que puedan existir o preverse en un país cualquiera, determinarían una prima de riesgo tan alta que anularía la atracción que pudiera ofrecer una tasa elevada de utilidades. Agréguese a esto que en muchos países desarrollados las utilidades provenientes de su inversión exterior están sujetas al pago del impuesto a la renta, por lo que —si igual gravamen se aplica también en el país que recibe la inversión— la diferencia entre las dos tasas de utilidades antes mencionadas debe acrecentarse en la cuantía consiguiente a la doble tributación.

Dadas las diferentes características económicas que en orden a disponibilidad relativa de factores, existen en los países inversionistas y en los que reciban la inversión, es previsible que la tasa de utilidades sea mucho más alta en estos últimos. En efecto, si la remuneración de cada factor depende de la disponibilidad relativa de cada uno de ellos, en países como los latinoamericanos, donde la oferta es abundante en mano de obra y escasa en cuanto a capital, la remuneración de éste será, relativamente, superior. A la inversa, en los países desarrollados, con abundancia de capital y escasez relativa de trabajo, la tasa de utilidades será menor que en aquellos otros países. Tales son los fundamentos económicos necesarios para crear un movimiento internacional de capitales. Que este último se realice o no en la práctica dependerá de los factores negativos que reducen la tasa *pura* de utilidades.

La franquicia tributaria puede ser un medio de neutralizar total o parcialmente los efectos de aquellos factores negativos. Su eficacia dependerá de la comparación del monto de esta franquicia con la prima de riesgo antes mencionada. Así, en muchos casos, esa franquicia puede resultar totalmente inoperante. Sin embargo, en algunos países donde la prima de riesgo puede considerarse elevada, esa corriente de inversión privada extranjera se continúa realizando. Muchas veces sucede así porque, al margen del incentivo tributario o con su complemento, se acuerdan a ese capital ventajas de otro tipo —la exclusividad de explotación, concesiones o privilegios similares, por ejemplo— que crean en el mercado de esas actividades imperfecciones y por consiguiente perspectivas de utilidades elevadas. Como se comprende, estas imperfecciones del mercado pueden constituir y de hecho constituyen un incentivo más poderoso que el tributario para atraer capitales del exterior. De inmediato surge en este punto el problema de la conveniencia política, económica y social de crear tales imperfecciones de mercado en favor de la inversión extranjera.

En síntesis, en aquellos países donde la prima de riesgo sea reducida —dada la estabilidad política, social y eco-

nómica— la franquicia tributaria puede constituir un acicate a la inversión extranjera.

En este sentido suele esgrimirse otra vez el caso de Puerto Rico. Se repite aquí de nuevo la inaplicabilidad del ejemplo a los países latinoamericanos considerados individualmente (y no en conjunto, como región). En efecto, en aquel caso se trata de una reasignación regional de recursos por las razones que se dieran en la sección 2. Además, si todos los países latinoamericanos acordasen igual franquicia al capital extranjero, ésta no constituiría un incentivo especial desde el punto de vista de cada país considerado individualmente. En efecto, por definición el incentivo debe surgir de una situación de ventaja relativa que dejaría de existir en cuanto la franquicia se extendiese por todo el continente. De tal suerte, el capital extranjero seguiría afluyendo a América Latina, pero se radicaría en países particulares no a influjos del incentivo tributario, sino de las más favorables condiciones económicas que unos países tienen con respecto a otros, desde el punto de vista del inversionista. Puede suponerse que el mismo resultado se lograría si la tasa del impuesto —sin otorgar franquicia— fuera igual en todas partes.¹³

Este argumento parece explicar una de las principales diferencias que existen entre el caso de Puerto Rico —integrado al mercado norteamericano con ventajas tributarias relativas— y los países de América Latina, entre los que existe una puja por atraer ese capital.

Los efectos económicos del incentivo tributario serán en cierto modo distintos para aquellos tres casos en que se agruparon las posibles actividades productivas de la inversión privada extranjera, como puede verse a continuación.

a) Si la actividad emprendida por la inversión extranjera produce preferentemente para el mercado interno, sustituyendo importaciones y ocupando una cuota elevada de factores internos, de hecho está influyendo favorablemente en el nivel del ingreso interno. Esto se produce directamente con la retribución de los factores que ocupa. Si para realizar la producción esa actividad requiere principalmente insumos nacionales, surge otro efecto favorable indirecto a través de la promoción de actividades conexas y de pagos derivados de ingresos a los factores que ocupan estas otras actividades. Aun en el caso de que sean importados parte de esos insumos, siempre resultará conveniente que sea nacional el valor agregado a estos insumos. Esa conveniencia será efectiva desde el punto de vista del ingreso y del balance de pagos, aun considerando las remesas de utilidades al exterior. A veces puede sumarse a esto la ventaja de introducir al país determinada tecnología que lleva aparejado ese capital y la capacitación que realiza de cierto tipo de personal calificado.

Así, el hecho de que el estado resienta momentáneamente en este caso su capacidad de recaudar impuestos, puede estar compensado por la conveniencia de contar con

¹³ El incentivo tributario otorgado por los países importadores no tiene la virtud de acrecentar la oferta de capitales disponibles en los países exportadores. Dentro de ciertos límites estrechos, el monto de capital dispuesto a invertirse en el exterior está determinado más fundamentalmente por factores internos de los propios países exportadores de capital. El incentivo tributario desigual otorgado por los países importadores de capital tiene así sólo la virtud de promover una redistribución geográfica de aquel monto de capital. Convendría tener presente este hecho antes de agudizar la puja de incentivos tributarios que suelen desatar los países en vías de desarrollo y formar alguna especie de acuerdo internacional sobre esta materia que tienda a igualar el tratamiento impositivo al capital extranjero.

mayor volumen de recursos de inversión y con un aumento del ingreso nacional.

b) El segundo caso —la actividad emprendida para la exportación, pero con alta ocupación de factores internos— parece similar al primero. La mayor diferencia entre ambos derivaría del hecho de producir para la exportación y no para el mercado interno. Sus efectos sobre el ingreso y el balance de pagos serían, en definitiva, similares.

c) Totalmente distinto es el tercer caso. Aquí la penetración de la actividad en el producto interno y el balance de pagos depende, en proporción elevadísima, de la tributación de esta actividad y del gasto que el estado realice con la misma.¹⁴ Si esto es así, una fuerte franquicia tributaria reduciría considerablemente la conveniencia de tal inversión, máxime cuando la misma se encauza a la explotación de recursos naturales no renovables.

Para comprender esto supóngase en primer lugar el caso de la gran minería del cobre en Chile allá por 1954. Esta actividad ocupaba menos del 1 por ciento de la población activa del país y contribuía al producto bruto de Chile, a través del pago a los factores internos —los llamados costos locales—, con menos del 2 por ciento. Sin embargo, el valor neto de la producción fue algo así como el 19 por ciento de la de todo el país. Por otra parte, las exportaciones de cobre significaron como el 60 por ciento de las ventas exteriores totales del país. Si el estado no hubiera impuesto tributos a la minería cuprífera, la contribución total de esta actividad a la economía chilena se habría reflejado en aquel 2 por ciento del producto y en una cifra no superior al 11 por ciento de la capacidad para importar.

El cuadro cambia totalmente con la tributación. En efecto, la contribución de la minería al producto bruto fue aproximadamente del 12 por ciento —a través de la recaudación del tributo y del gasto del estado efectuado con ella— y a la capacidad para importar algo más del 60 por ciento.

Supóngase ahora que Chile, para estimular la producción de cobre, hubiera rebajado a la mitad la tasa efectiva de tributación de esta actividad. ¿Cuál hubiera debido ser entonces el nivel de producción necesario para compensar, por lo menos, el resentimiento que la rebaja hubiera producido en el producto bruto y en la capacidad para importar? La producción de cobre debería haber crecido de unas 350 000 toneladas a más de 600 000. Como se comprende, razones técnicas, de mercado, de política internacional de producción y precios que tienen los consorcios mineros internacionales, etc., no habrían hecho posible fácilmente que Chile produjera tal cantidad de mineral en el corto plazo. Se habría producido así una pérdida evidente para la economía del país.

Caso opuesto al de Chile, que aplica una tasa de tributación considerable a su gran minería de cobre, es el del Perú. En este país la tasa de tributación es muy baja en comparación con el nivel de América Latina y puede considerarse como una tasa de incentivo considerable.

En efecto, la minería peruana del cobre ha estado sujeta (por lo menos hasta 1962) a la ley general del impuesto a la renta.¹⁵ En 1947, paralelamente al impuesto a la ren-

ta, cuya tasa era del 7 por ciento en el caso de la minería, el país introdujo un impuesto a las sobreutilidades con una tasa del 14 por ciento. A los efectos de la minería del cobre se consideró como sobreutilidad la parte que excediera a la ganancia obtenida por las empresas en cualquiera de los años 1944 a 1946. En 1952, la ley eximió a la minería en general del impuesto a las sobreutilidades, por lo que desde entonces la minería del cobre paga la tasa del 7 por ciento sobre la utilidad de alguno de aquellos años 1944 a 1946. En otras palabras, esta actividad ha venido disfrutando en el Perú de los beneficios de una tasa fija sobre una base imponible fija. De esa suerte, la empresa minera paga prácticamente una cuota fija de impuesto cualquiera que sea el nivel de actividad. Este considerable incentivo es mayor aún si se tiene en cuenta que la amortización por agotamiento de la mina (depletion) es agregada al costo de producción.

Para la empresa de Toquepala se aplica el mismo sistema, salvo en cuanto a la base imponible que, por no existir la empresa en 1944-1946, fue fijada por el gobierno según cálculos que se desconocen.

La producción cuprera evolucionó desigualmente en los dos países. Mientras que en el Perú aumentó 40 por ciento entre 1947 y 1952 y 70 por ciento entre 1952 y 1959, en Chile permaneció estable hasta 1952 y desde entonces aumentó 35 por ciento. Sin embargo, si se considera que la tributación es la forma en que esta actividad penetra en la economía interna, las influencias de los aumentos de producción sobre el producto nacional y el balance de pagos, teniendo en cuenta la tasa efectiva del impuesto en uno y otro caso,¹⁶ han sido extraordinariamente más notables en Chile que en el Perú.

6. TRIBUTACIÓN AGRÍCOLA

Se acepta comúnmente que en la mayor parte de los países latinoamericanos la producción agrícola registra en los últimos doce años un relativo estancamiento o, en el mejor de los casos, un lento crecimiento. En unos países esa situación predomina sobre todo en la producción agrícola para exportación; en otros, en cambio, se la observa muy particularmente en la producción para consumo interno. No cabe aquí analizar este fenómeno ni sus factores determinantes, pero estudios realizados por especialistas en la materia atribuyen este hecho a la influencia conjunta o separada de los siguientes factores: a) deficiente tenencia de la tierra; b) carencia de espíritu empresarial en el tenedor de la tierra; c) primitiva tecnología aplicada; d) distracción de recursos hacia otros sectores. Se suele vincular estos dos últimos factores con los precios relativos, que han operado en contra de los estímulos a la producción agrícola.

Si esto es así, habrá que estudiar en qué forma el instrumento tributario puede cooperar en la remoción de esos factores que operan como obstáculos al desarrollo del sector, si es que esa cooperación puede ser realmente efectiva.

Que los precios relativos hayan sido desfavorables al sector agrícola puede haberse debido a dos hechos fundamentales: a) que se haya tropezado con mercados de

¹⁴ Recuérdese que, por hipótesis, las actividades económicas consideradas en este caso absorben muy poca ocupación de factores productivos internos.

¹⁵ En un tiempo existió un módico impuesto a la exportación, pero se consideraba como un adelanto sobre el pago final.

¹⁶ En Chile la tasa es del 50 por ciento con un adicional variable que se utiliza para estimular la producción. En efecto, este adicional, que puede llegar al 25 por ciento, se reduce gradualmente a medida que la producción aumenta en determinadas proporciones. Chile asegura de este modo un ingreso tributario y da cierto incentivo al aumento de la producción.

precios deprimidos (mercado mundial en el caso de productos de exportación y mercado interno en el caso de productos destinados al consumo nacional); b) a la imposición gubernamental de precios bajos para subsidiar determinados consumos o determinadas clases sociales. Con respecto a los mercados deprimidos de productos agrícolas, es posible —aunque no seguro según la experiencia latinoamericana— que la mejora en las perspectivas de utilidades —precio menos costos incluyendo el impuesto— estimule parcialmente la producción del sector. De esta suerte, una rebaja tributaria podría mejorar esas perspectivas. Sin embargo, como es un hecho comprobado la baja tributación que en casi todos los países soporta esta actividad, esas perspectivas no mejorarían mucho consideradas en valores absolutos. Se cree incluso que serían totalmente inoperantes para cambiar, por ejemplo, la tecnología actualmente aplicada.¹⁷

En el caso de que la situación desfavorable de los precios agrícolas se deba a la imposición de precios bajos por parte de la autoridad, se piensa que la misma puede ser mejorada más directa y eficazmente elevando esos precios que recurriendo a la desgravación tributaria.

Si todo esto es así, cabe preguntar qué papel podría cumplir el instrumento tributario para remover aquellos factores que determinan desde hace años el relativo estancamiento de este sector en América Latina.

Comienza ya a abrirse paso cierta literatura sobre las vinculaciones que pueden existir entre la tributación agrícola, la tenencia de la tierra y los aumentos de producción, aunque esa literatura no ha elaborado todavía un desarrollo sistemático y completo de la materia. De cualquier forma, en ella se preconiza una determinada forma de antigua tributación, con cargas más pesadas, de suerte que la penalización del sector se utilizaría como “estímulo” para lograr aquellas metas.

La base de este impuesto sería el valor presunto de la producción potencial de la tierra poseída y podría ser establecido individualmente para cada parcela o considerando para cada una de ellas el valor potencial medio determinado para la región en que la misma está ubicada. Esta base valorativa entraña la necesidad de contar con un catastro previo y valores individuales o medios por región. Asimismo envuelve el problema de la revaluación a ciertos intervalos, que lógicamente se facilita si la base de valuación se establece a través del promedio de cada región. En todo caso, dado un cierto grado de estabilidad de precios, la revaluación sólo sería necesaria en períodos más o menos largos. Este sistema catastral, cuyas bondades realzan los economistas europeos continentales desde la época de su implantación en la Lombar-

¹⁷ Es interesante referirse al caso argentino. Desde 1940 a 1945 este sector fue afectado por las dificultades de exportación derivadas del conflicto bélico. Prácticamente el gobierno tuvo que subsidiar la agricultura para mantener las posibilidades de su producción futura. Después de la guerra y en los años inmediatos a ella, el alza de los precios internacionales fue aprovechada por el gobierno para financiar su propio gasto al apropiarse, a través del tipo de cambio y de la compra oficial de las cosechas, de las utilidades potenciales del sector agrícola. Desde 1955 y hasta ahora, el gobierno argentino le ha dado toda clase de incentivos, incluso promoviendo una redistribución interna masiva del ingreso nacional a favor de este sector. Sin embargo, la producción agrícola no reaccionó ni se ha dado el caso de que hubiera intentos en gran escala por mejorar la tecnología aplicada. Por otra parte, en ningún momento se produjeron liquidaciones de tierras ni se dio el caso de pérdidas en los valores relativos de la propiedad agrícola, aun en aquellos períodos en que fue mayor el “desaliento” de esta actividad.

día por María Teresa de Austria, lleva implícita la idea de una estabilidad de sus valores por períodos no menores de diez años, para que surta sus deseados efectos sobre el nivel de la producción agrícola. Si los procesos de inestabilidad de precios se siguieran repitiendo, la base de valoración por el promedio de la región y los índices de precios de los productos agrícolas facilitarían la necesaria revaluación periódica sin complicaciones ni costos excesivos.

Establecida así la base del impuesto, algunos sostenedores de este tipo de tributación abogan por la imposición de un tributo proporcional, en tanto que otros preconizan que la tributación se lleve a cabo por medio de tasas progresivas o de una complementación de ambos sistemas, como en el impuesto personal a la renta.

Con aquella base imponible, la aplicación de un impuesto proporcional lleva la idea de promover un aumento de la productividad agrícola y, por consiguiente, de la producción total del sector. Si la tasa del impuesto es de altura suficiente, obligaría a los propietarios a una más intensa y racional explotación de la tierra para reducir la tasa efectiva del tributo y no resentir una pérdida o una merma considerable de sus utilidades actuales.¹⁸ La complementación de esta tasa proporcional con un sistema de tasas progresivas incluiría, además del objetivo de aumentar la producción, la idea de promover, a su manera, una distribución de tierras y del ingreso agrícola. En efecto, el establecimiento de escalas de valores imponibles que se gravan con tasas marginales más altas a medida que aumentan de hecho determina que la tasa media crezca con esos valores. Así, en buena cuenta, si esa escala progresiva de tasas se estructura de cierta manera, resultará conveniente ir desprendiéndose de parte de las tierras cuyo conjunto exceda determinada base imponible, para que el contribuyente quede en escalas más bajas y soporte una tasa media menor. Por otra parte, como los impuestos a la propiedad tienden a capitalizarse (al valor descontado del impuesto según la tasa de interés prevaliente), bajará en consecuencia el valor de venta de la tierra, lo que facilitará su subdivisión. Como es fácil de comprender, las tasas progresivas operarían, al igual que en todos los casos de impuestos progresivos, como instrumento de redistribución o, mejor dicho, de igualación del ingreso.

Para que un impuesto de esta naturaleza se pueda estructurar en forma orgánica y eficiente se precisa contar con los siguientes elementos básicos: a) una buena carta de suelos, de preferencia realizada a base de la aerofotogrametría; b) un buen catastro; c) una adecuada valuación catastral de acuerdo con el valor presunto o potencial de producción de cada predio.

La complejidad de estructuración y organización que requiere la base del impuesto, su costo y elementos técnicos que demanda, son factores que han impedido crear en América Latina el ambiente propicio para la implantación de este tributo. En todas partes se prosigue con los modelos arcaicos de catastros deficientes, de valoración baja y de tasas reducidas. En cierto sentido, la única excepción será en breve el caso chileno, que ya posee el levantamiento aerofotogramétrico y el catastro con la va-

¹⁸ En contra de esta tasa proporcional, se alega que no resulta equitativa, pues grava con una tasa media igual cualquiera que sea el valor potencial de la tierra de que se trate. Aun desgravando a los pequeños propietarios, la falta de equidad se daría en los demás sujetos del impuesto.

loración antes mencionada, habiéndose presentado al Congreso (1962), un proyecto de ley de tributación agrícola sobre esa base. Hasta donde se sabe, la tasa de este impuesto será única y de altura modesta.

En toda caso, mientras no se cuente con los elementos básicos antes mencionados, existen alternativas para hacer tributar a la agricultura sobre bases más racionales que —teniendo en cuenta el principio de la penalización— tiendan a acrecentar la producción de este sector y a la vez la recaudación tributaria.

7. CONFLICTO ENTRE EL OTORGAMIENTO DE INCENTIVOS Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

El otorgamiento de incentivos tributarios —exoneración, desgravación, créditos, deducciones, trato preferencial, etc.— significa, hablando en términos generales, que el estado percibe en una primera etapa un menor volumen de recursos tributarios que el que lograría sin esos incentivos. A más largo plazo, si los incentivos han operado eficientemente y han promovido un acrecentamiento del ingreso nacional y si hay un sistema tributario elástico, el estado podría resarcirse, gracias a ese proceso dinámico de crecimiento, de las pérdidas iniciales sufridas en su recaudación tributaria. Esto entraña conocer la verdadera efectividad del incentivo y su influencia sobre la elasticidad del sistema tributario.

La considerable y creciente participación que el sector público tiene en el gasto nacional total de los países latinoamericanos es un hecho estadísticamente comprobado. Para apreciarlo objetivamente basta recordar algunas cifras estadísticas. En países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, etc., entre el 15 y el 25 por ciento del gasto nacional total lo efectúa el estado. Del 20 al 30 por ciento de ese gasto se invierte en activo fijo, de suerte que la inversión pública viene a significar, en promedio, un 5 por ciento del producto nacional. Más aún, la inversión pública en América Latina tiende a representar más del 30 por ciento de la inversión total y en algunos casos sobrepasa el 40 por ciento.

La alta participación del gasto público en el gasto nacional que indican las cifras precedentes no obedece a razones accidentales o de simple capricho, sino que ha sido impuesta por las particulares características económico-sociales propias de estas economías. En todos los países latinoamericanos es de suma urgencia ampliar, mejorar y desarrollar el capital social fijo que requiere el proceso de crecimiento económico. En su mayor parte, por no decir íntegramente, el desarrollo de este capital cae de hecho bajo la competencia del estado.

El bajo nivel del ingreso nacional que prevalece en estos países, su regresiva distribución funcional y la alta propensión al consumo de las clases de ingresos altos, dan lugar a que el ahorro nacional sea también bajo y esté concentrado en pocas manos: en los reducidos grupos de altos ingresos y en las empresas (utilidades no distribuidas y reservas), controladas también en buena parte por dicho grupo de perceptores de ingresos. Los numerosos sectores de población de ingresos bajos tienen en casi todos estos países una capacidad de ahorro prácticamente nula. Así, pues, faltan generalmente las bases necesarias para establecer amplios y eficientes mercados de capital. Este bajo y concentrado ahorro privado se encauza en parte hacia actividades productivas de alta rentabilidad y en parte también a inversiones de muy escasa productividad social.

Obsérvese ahora que las inversiones en capital social básico, por su propia naturaleza, requieren tal densidad de ahorros que limitan el acceso de la mayoría de los inversionistas privados, en ausencia de esos mercados de capital. Por otra parte, como los rendimientos financieros que pueden esperarse de estas inversiones son bajos y generalmente de maduración a largo plazo, no concitan el interés del capital privado. Esta misma razón y otras que sería ocioso mencionar aquí hacen que tampoco el capital privado extranjero —inversión directa— se sienta atraído hacia ese tipo de inversiones. Además, una buena parte de este capital social fijo cae dentro del que se considera como privativo del estado en los países latinoamericanos.

No obstante la importancia de esta inversión pública en capital social, otras razones han determinado la creciente significación del gasto público dentro del gasto nacional total. El profesor Schumpeter desarrolló la idea del “empresario innovador” como motor de la revolución industrial en los países desarrollados. Singer, a su vez, afirmó que en los países en vías de desarrollo el “empresario innovador” ha sido en parte sustituido por el “estado innovador”, queriendo significar con ello que el sector público ha venido a ser en estos países uno de los factores dinámicos de la economía interna. Esto constituye un hecho comprobado en buena parte de los países latinoamericanos y hay que aceptarlo como tal.

Ya sea directamente o en cooperación con el capital privado, el estado viene desarrollando en América Latina el papel de empresario en muchas actividades productivas que requieren una densidad de capital muy alta y que hubo que emprender sea como sea, por motivos superiores de política económica, sin considerar su rentabilidad financiera en el corto plazo. Esas actividades son siempre de alta prioridad en cuanto base eficiente para un desarrollo económico más acelerado.

La sumaria explicación precedente es útil para imaginar un aspecto importante de la contribución que el estado debe prestar al desarrollo económico: la magnitud de los recursos no inflacionarios que debe captar, movilizar y canalizar en un proceso de crecimiento con estabilidad, y la complejidad de aplicación que reviste esta función estatal.

La contrapartida de esta asignación de recursos reales —pues a ello equivale en el fondo esta creación de capital real— es el hecho financiero de captar periódicamente una parte del producto nacional. La magnitud de esta parte del producto que debe captar el estado para el financiamiento del sector público estará determinada por la velocidad de la tasa de crecimiento económico y la forma que éste adopte. Sin embargo, a juzgar por la experiencia de los pocos países que en el pasado reciente han experimentado en América Latina un desarrollo persistente y satisfactoriamente rápido, cabe esperar que la magnitud de esos recursos constituya en el futuro una parte cada vez mayor del producto. Si se descarta la posibilidad de recurrir a un crédito público altamente creciente o a una inflación también acelerada para captar los mayores recursos reales de que debe disponer el estado, es forzoso concluir que los ingresos tributarios deben crecer a un ritmo mayor que el producto nacional.

De esta suerte, la primera finalidad que debe cumplir el sistema tributario es allegar los recursos necesarios al estado, es decir, llenar una función esencialmente fiscal o financiera.

El eficaz cumplimiento de esta función primaria se ha

visto entorpecido en el pasado por la vulnerabilidad exterior de muchos sistemas tributarios y por la escasa elasticidad-ingreso de dichos sistemas.¹⁹

A juzgar por la observación actual, en muchos países latinoamericanos el sistema tributario presenta una extrema vulnerabilidad exterior. Se quiere decir con ello que las fluctuaciones del sector externo afectan con fuerte intensidad e igual sentido a las recaudaciones fiscales. Realmente, en los casos de vulnerabilidad tanto el sistema tributario como las recaudaciones fiscales descansan en alta proporción en los impuestos al sector externo. En países como Chile, Venezuela, el Perú, etc., esos tributos representan entre el 40 y el 60 por ciento del ingreso tributario total. Más aún, en buena parte de las naciones latinoamericanas los simples derechos de importación llegan por sí solos a representar entre el 15 y el 25 por ciento de aquel ingreso total.

Ahora bien, las fluctuaciones anuales que en más o en menos registró el comercio exterior de América Latina en el período 1948-59 fueron en promedio superiores al 10 por ciento, mientras que las del producto bruto apenas si llegaron al 2.5 por ciento. Obsérvese también que en aquellos casos en que la recaudación tributaria descansa en el comercio exterior se ha visto afectada con una intensidad mucho mayor que el producto bruto. Esto, unido a la baja elasticidad-ingreso de los sistemas tributarios —que en parte deriva de esa misma circunstancia y de otras que sería ocioso analizar aquí—, crea serios problemas al financiamiento no inflacionario del sector público.

En efecto, cuando se recuerda la magnitud del financiamiento de un gasto público que en el futuro cercano debe crecer más que el producto bruto, se percibe claramente el problema de la inflexibilidad del sistema tributario. Todo el proceso inflacionario, en este caso de inflexibilidad tributaria, hace que los ingresos públicos se vayan quedando rezagados con respecto a ese gasto.²⁰ Aun sin inflación, un proceso de rápido crecimiento económico determina en las actuales circunstancias del sistema impositivo que esos ingresos se rezaguen respecto de los gastos públicos y del producto nacional.²¹

¹⁹ Se define la elasticidad-ingreso del sistema tributario o más brevemente su "coeficiente de elasticidad", como la relación existente entre el incremento de la recaudación impositiva originada en aumento del producto nacional y este mismo incremento. Si dicha relación o coeficiente es menor que la unidad, el sistema es inelástico; si es mayor que la unidad, el sistema es elástico. Por supuesto, cuanto mayor sea este coeficiente mayor será la elasticidad del sistema.

²⁰ Desde el punto de vista de la economía real, la asignación de recursos físicos hacia el estado se puede realizar igualmente, pero a base del recrudescimiento inflacionario.

²¹ Existe además una estrecha interrelación de la política fiscal y la política monetaria. En realidad un crónico estado de déficit fiscal excluye la posibilidad de diseñar una política monetaria autónoma. Las urgencias fiscales, a las que en último término ningún banco central puede oponerse, determinan un incremento de la oferta primaria de dinero, sobre la cual puede construirse toda una pirámide de oferta monetaria a través de la expansión crediticia. Evitar ese incremento significa de hecho la imposición de una política restrictiva de crédito al sector privado. No imponerla determinaría una reactivación del factor de propagación de la inflación. Como se ve, la autonomía de la política monetaria es bastante precaria ante tales situaciones de déficit fiscal. En todo caso, parece que una política monetaria restrictiva incide más negativamente sobre la inversión privada que una tasa media de tributación más alta. En efecto, las influencias deprimentes del impuesto surgen de la altura de las tasas marginales, las que a su vez están relacionadas con el efecto-sustitución de los tributos, por cuanto si un sistema tributario de alta tasa media de tribu-

La vulnerabilidad exterior del sistema tributario y su inflexibilidad al crecimiento del producto dan origen a la aparición de déficit fiscales inducidos que en su origen y efectos son muy distintos de aquellos otros en que voluntariamente incurre el estado para cumplir ciertos designios de su política económica general. En buena cuenta aquellos déficit inducidos han cooperado en los procesos de inestabilidad interna y externa de las economías latinoamericanas, tanto acentuándolos —cuando existían— como provocándolos.

Con las breves consideraciones que preceden queda planteada la magnitud de la contradicción que puede existir entre la urgencia de financiar un gasto público creciente y los sistemas de incentivos, que al principio acrecientan la rigidez de las recaudaciones tributarias. Existen dos formas de apreciar esa contradicción: desde un punto de vista estático, limitando el análisis a su primer impacto, o dándole un sentido dinámico, es decir, investigando las relaciones entre los incentivos, un proceso continuo de crecimiento económico y la elasticidad del sistema tributario. En lo que sigue se centra la atención en el punto de vista dinámico por ser la forma más pertinente de tratar el problema.

Acéptese que un sistema de incentivos tributarios alcance dos de los fundamentales objetivos que puede perseguir: aumentar el coeficiente de inversión —y, por supuesto, el de ahorro privado— e incrementar la relación producto-capital en el largo plazo. Esto promovería un proceso de desarrollo económico, entendido éste no sólo como un proceso en que se alcanza un crecimiento mayor del producto que el de población, sino también como un proceso en que se va provocando un cambio en la estructura de la producción.²² El aumento repetido que se va logrando en la producción significa de hecho que se va ampliando la base imponible de la economía. Con respecto a los impuestos directos —sobre la renta y patrimoniales—, esa ampliación se debe al aumento de la riqueza y del ingreso nacional que se obtiene gracias al desarrollo económico. Con relación a los impuestos indirectos, esa ampliación surge del mayor volumen de transacciones internas e importaciones que aquel proceso trae consigo. ¿Pero qué sucede realmente con las recaudaciones tributarias del fisco? Por definición, el sistema de incentivos contribuye de alguna manera a restar elasticidad al sistema. Si el proceso de desarrollo no contribuye a su vez a contrarrestar esos efectos, la recaudación tributaria —con los sistemas ya de por sí poco elásticos que imperan en América Latina—²³ tenderá a crecer menos que el producto bruto y que el gasto público, como ya se expresó

tación mantiene las tasas marginales en límites máximos prudentes no tiene por qué afectar negativamente la inversión (efecto-ingreso del tributo). En cambio los efectos deprimentes de una política monetaria restrictiva no resultan sólo de las limitaciones crediticias para fines de inversión, sino de sus proyecciones sobre el tipo de interés y la eficacia marginal del capital, es decir, sobre los motivos más profundos que gobiernan la propensión a invertir.

De esta suerte, sentada la necesidad de acrecentar el gasto público en proporción superior al producto bruto interno, surge la conveniencia bien entendida de aumentar los tributos y de acordar una mayor elasticidad al sistema tributario.

²² En este último aspecto, recuérdese lo que se dijo antes acerca de la reasignación de recursos productivos por sectores a fin de conseguir que en el largo plazo mejore la relación producto-capital.

²³ Hasta donde se sabe sólo dos estudios completos se han realizado sobre la elasticidad del sistema tributario: el de Chile y el de Colombia. En ambos casos se ha comprobado en el largo plazo que dicho sistema es inelástico. Apreciaciones parciales acerca de otros países llegan a la misma conclusión.

anteriormente. Ha de verse, pues, si el desarrollo económico puede dotar de mayor elasticidad a un determinado sistema tributario.

En primer lugar conviene recordar sucintamente algunos de los factores que inciden sobre la elasticidad del sistema:

a) la elasticidad se ve afectada cuando aumentan los precios, por la diferencia de tiempo existente entre el momento en que se incurre en la obligación tributaria y el momento en que efectivamente se paga el impuesto;

b) la elasticidad va asociada a la estructura de las tasas de los principales impuestos;

c) la elasticidad sufre el efecto de los cambios de estructura productiva que se logran con un proceso de crecimiento económico;

d) la elasticidad depende de la existencia de importantes impuestos con base en una valoración fija o específica.

No hay ninguna perspectiva de que el desarrollo económico —esto es, el crecimiento del producto— contrarreste el factor de rigidez mencionado en último término, porque es inherente al propio sistema tributario. En cambio, la elasticidad del sistema sí puede alterarse en virtud de los demás factores indicados, como se verá a continuación.

a) Es experiencia comprobada generalmente en América Latina que en los casos en que se logró un persistente y rápido crecimiento del producto, éste fue unido a cierto incremento en los precios. Acaso haya sido Venezuela uno de los pocos países que, en el pasado más o menos reciente, lograra aquel crecimiento con marcada estabilidad. No es del caso analizar aquí las razones que determinan esta correlación positiva entre crecimiento económico y nivel de precios internos. Sin embargo, la referencia es importante, pues si la misma o parecida asociación entre precios y desarrollo se produce en el futuro, la diferencia cronológica entre la obligación y el pago tributario ha de afectar negativamente a la relación recaudación-producto bruto. Dada la distinta influencia que en ello tienen los impuestos directos y los indirectos, es de esperar que esa incidencia negativa sea más pronunciada en los sistemas basados en los impuestos directos que en los indirectos. En efecto, en aquéllos existe un lapso variable, pero en todos los casos bastante largo, entre el momento en que se crea la obligación y aquel otro en que se la paga. En los indirectos, en cambio, ambos hechos casi se producen simultáneamente, por lo que los aumentos de precios no afectan la mencionada relación. En este sentido, salvo prácticamente el caso de Colombia, como los países latinoamericanos basan su sistema tributario en los impuestos indirectos, están menos sujetos al deterioro de la elasticidad de su sistema tributario que podría ocasionar este factor considerado aisladamente.

b) La estructura de las tasas se relaciona principalmente con el impuesto a la renta y su influencia sobre la elasticidad del sistema debe ser estudiada conjuntamente con la amplitud de la base de ese impuesto.

Como ya han demostrado Slitor, Musgrave y otros autores, existe una estrecha dependencia entre la elasticidad del impuesto a la renta y la progresividad, proporcionalidad o regresividad del sistema. Así como un impuesto de tasas progresivas es elástico, un tributo de tasa proporcional es de elasticidad unitaria y otro de tasas regresivas es inelástico. Se debe esto a que en el primer caso, a medida que el ingreso personal aumenta, va cayendo en categorías de tasas marginales cada vez más altas. De esa suerte el crecimiento del ingreso personal determina la

aplicación de una tasa media más elevada. Por el contrario, si el impuesto fuera proporcional, la tasa media sería igual, cualquiera que fuese el nivel del ingreso personal. Finalmente, un sistema regresivo determinaría una tasa media inferior a cada incremento del ingreso personal. Tal sería el caso de una tasa fija igualitaria para cualquier nivel de ingreso.

En América Latina puede asegurarse que en grado mayor o menor son progresivos todos los sistemas de impuesto a la renta personal. En consecuencia, el proceso de desarrollo económico determinaría un crecimiento de la recaudación tributaria mayor que el del producto bruto. Es decir, la elasticidad del sistema sería mayor cuanto más progresivas sean las tasas marginales para los niveles de ingreso más altos, dentro de un patrón determinado de distribución del ingreso. Pero si esa distribución por grupos del ingreso personal cambiara con el proceso de desarrollo económico, también se alterarían la base del impuesto y su elasticidad.

Que esta elasticidad aumente o disminuya al redistribuirse un ingreso personal creciente, dependerá de la amplitud de la base, de la forma en que ese ingreso se concentre en los distintos grupos de perceptores y de la progresividad de las tasas marginales para cada uno de esos grupos.²⁴ Parece probable, en todo caso, que un proceso de desarrollo económico cuyos beneficios se extiendan a todas las capas sociales, alteraría favorablemente la elasticidad del impuesto.²⁵

c) Es fácilmente explicable que la elasticidad del sistema tributario sea modificada por los cambios estructurales en la producción y en la importación que resultan de un proceso de desarrollo. La elasticidad total del sistema es consecuencia del promedio ponderado de las elasticidades de los distintos tributos, donde el rendimiento de cada impuesto constituye el factor de ponderación. En otros términos, si cambia la importancia relativa de cada tributo en la recaudación total, cambia de hecho uno de los elementos que determinan la elasticidad del sistema en su conjunto. Y estos cambios en la importancia relativa de cada impuesto pueden fácilmente ser determinados a su vez por los cambios estructurales que el desarrollo económico trae consigo.

Con respecto a las importaciones, los cambios ocurridos en Chile, el Brasil, la Argentina y México, por ejemplo, han significado una sustitución de compras de bienes de consumo —principalmente duraderos— por producción interna, dejando esos bienes su lugar a la importación de materias primas y bienes de capital. Entre los instrumentos de fomento que han cooperado en esos procesos de sustitución de importaciones se encuentra, por lo menos en forma limitada, un tratamiento arancelario preferencial a las materias primas y a los bienes de capital. Así, pues, es de presumir que los cambios ocurridos en la composición de las importaciones hayan dado lugar a cambios en la importancia que la imposición de cada grupo de bienes tuvo en la recaudación total de los derechos de importación. Como es natural, estos cambios han reducido la elasticidad del conjunto del sistema arancelario.

La influencia que sobre la elasticidad de los restantes tributos hayan tenido los cambios de estructura producti-

²⁴ Todo esto considerando que permanezcan fijos los mínimos no imponibles, las deducciones y los créditos que contemplan los impuestos personales a la renta. Su variación también alteraría la base del impuesto.

²⁵ En parte también porque la base actual parece un tanto estrecha en algunos países.

va que se han venido produciendo en casi todos los países, no es tan clara como en el caso de las importaciones. Sin embargo, dada la pérdida de importancia relativa que la agricultura ha venido sufriendo en casi todas partes —principalmente en relación con la industria y algunos servicios— y en vista de la menor tributación que tradicionalmente ha tenido en el pasado este sector —aun incluyendo los impuestos a la exportación que algunos países utilizan como sustitutos del impuesto sobre la renta—, es posible que los cambios estructurales ocurridos hayan determinado un aumento de la elasticidad del sistema tributario en su conjunto o una disminución de su rigidez.²⁶

²⁶ No se han analizado los diversos impuestos al patrimonio y a la propiedad, por ser generalmente impuestos de base valorativa fija. Esta base fija lo es, al menos, por un número determinado de años. Más aún, en aquellos casos en que la base se reajusta periódicamente como consecuencia del aumento del nivel de precios, ese reajuste siempre va a la zaga. Puede suponerse, pues, que

Si fuera necesario deducir una conclusión respecto a las relaciones existentes entre el proceso de desarrollo económico y la elasticidad del sistema tributario, en manera alguna podría ser concreta y decisiva. En ciertos aspectos cabría esperar un fortalecimiento de su elasticidad y en otros un debilitamiento. Esta falta de precisión sugiere, sin duda, que en cada caso particular debería efectuarse un estudio para concretar esa relación, de la que depende, como antes se indicó, uno de los principales factores que neutralizarían la relativa rigidez que los incentivos imponen o pueden imponer a los sistemas tributarios. Más aún cuando de todo lo dicho tampoco resulta claro que los incentivos operen eficientemente en todos los casos y que a veces no signifiquen pura y simplemente una pérdida en la recaudación tributaria.

los aumentos reales de recaudación de estos tributos derivan exclusivamente del aumento de la riqueza, por lo que su velocidad nunca podrá exceder a la de ésta.

LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA*

INTRODUCCIÓN

Durante la quinta reunión extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en la ciudad de Guatemala en el mes de agosto de 1963, los Ministros de Economía, después de discutir algunos aspectos relacionados con la política de industrialización que se ha venido siguiendo dentro del mercado común, acordaron celebrar una reunión a principios de 1964 dedicada exclusivamente al examen de los problemas principales que afronta la integración económica en este campo. La presente nota ofrece algunos elementos de juicio que podrían considerarse en esta ocasión.

Parece oportuno examinar la forma y medida en que se están cumpliendo los objetivos de la integración económica, por lo que hace al desarrollo industrial, y hasta qué punto se está logrando dotar al mercado común de una base propia de capacidad productiva, que aproveche los estímulos y posibilidades del libre comercio, la equiparación arancelaria y los demás instrumentos que se han establecido con ese fin. Un examen de tal naturaleza facilitaría a los gobiernos la formulación de orientaciones sobre la mejor forma de consolidar lo ya alcanzado, y serviría también para superar dificultades y avanzar hacia el logro de nuevas metas.

Dentro de este orden de ideas, primeramente se señalan los principales instrumentos legales e institucionales en que se apoya la política industrial centroamericana, y se formulan, con base en los textos de los tratados que se han suscrito, los más importantes principios y objetivos que configuran esa política.

En seguida se examinan las tendencias más acusadas en el crecimiento industrial de los cinco países durante la década 1950-1960 y la significación que reviste el mer-

cado común centroamericano para su desarrollo en el futuro. Sobre esta base se esbozan los lineamientos generales que habría de seguir la industrialización dentro de la unidad económica regional, destacándose la necesidad de especializar y modernizar las industrias tradicionales y, principalmente, de fomentar el establecimiento y desarrollo de las industrias básicas, productoras de bienes de capital y productos intermedios.

Más adelante se plantea la necesidad de imprimir nuevas modalidades de aplicación a los instrumentos existentes de la política industrial centroamericana, mediante la organización de un esfuerzo de promoción de alcance enteramente regional. Este esfuerzo habría de perseguir inicialmente el establecimiento de las industrias básicas para la expansión manufacturera del mercado común, para lo cual se sugiere un conjunto de medidas y acciones referentes a la identificación de dichas ramas de actividad, la presentación de proyectos por parte de la iniciativa privada, los estudios de factibilidad y la preparación de proyectos específicos, así como las distintas acciones que en forma coordinada habrían de realizar el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA).

Finalmente, y como un caso especial, se analizan los problemas correspondientes a las industrias de ensamble, incluyendo las condiciones en que convendría buscar su establecimiento y los diversos tipos de disposiciones que cabría incluir en el protocolo adicional previsto en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para dichas industrias.

I. LA POLÍTICA INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

Es apreciable el esfuerzo que han desplegado los países centroamericanos, dentro del programa de integración económica, para impulsar la industrialización de sus economías. Al propio tiempo, ese esfuerzo ha sido aprovechado para entrar de lleno en la formulación de una política de alcance regional, con orientaciones claras sobre la pauta de industrialización que se persigue promover y con un conjunto de instrumentos legales e institucionales para llevarla a la práctica. Se tiende así a subsanar deficiencias en las políticas industriales nacionales, principalmente en lo que toca a su falta de uniformidad, a la ausencia de objetivos diferenciados y a la forma indiscriminada en que se han aplicado, así como en lo que concierne a lo limitado de los instrumentos con que han contado hasta

ahora —especialmente la protección arancelaria y la exención fiscal— y a la escasez de los recursos que se canalizan hacia la industrialización.

1. PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Los principales instrumentos legales de política industrial centroamericana que los gobiernos han establecido hasta la fecha son el libre comercio, el arancel común a la importación proveniente del resto del mundo, los incentivos fiscales uniformes, el régimen de industrias de integración y su primer protocolo, el protocolo arancelario sobre productos lácteos y el sistema especial de promoción de actividades industriales. Son ya objeto de aplicación el libre comercio, la equiparación arancelaria y el régimen de industrias. No han entrado en vigencia el régimen de incentivos fiscales uniformes, el sistema especial y el primer protocolo al régimen de industrias de integración. Por otra parte, ha quedado previsto —y está pendiente de negociar, formular y adoptar— un protocolo adicional sobre los

* Este texto se presentó como nota conjunta de la secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en la sexta reunión extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en San José, Costa Rica (29 de enero a 10. de febrero de 1964).

incentivos fiscales y el régimen de intercambio que se aplicará a los productos de las industrias de ensamble dentro del mercado común centroamericano.

El ICAITI y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) son asimismo dos instituciones básicas de la política industrial de la región. El primero ha venido trabajando desde 1955 y el segundo inició sus operaciones en 1961.

2. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

Con esta serie de instrumentos legales e institucionales persiguen los gobiernos centroamericanos la industrialización conjunta de sus economías en un solo sistema de alcance regional. Todos ellos crean importantes estímulos para que la acción de la iniciativa privada pueda orientarse provechosamente hacia las actividades manufactureras que hace falta establecer, fortalecer y ampliar. Los instrumentos generales —la zona de libre comercio y la tarifa uniforme a la importación— establecen un clima propicio para el avance industrial en distintas direcciones. Dentro del marco del mercado común, los de carácter selectivo —el régimen de industrias de integración y el BCIE— proporcionan estímulos poderosos para la transformación de la actual estructura industrial, mediante el establecimiento de industrias de gran capacidad y avanzada y compleja tecnología, así como a través de la adaptación de las manufacturas ya establecidas a las posibilidades que abre la integración económica en cuanto a producción a mayores escalas, especialización y modernización de maquinaria y equipo.

a) Estructura industrial

Los tratados centroamericanos existentes han venido definiendo la estructura industrial que se busca establecer en la región. Como principio general, los criterios que se han seguido en la formulación de la tarifa uniforme tienden a estimular la producción interna y a facilitar las compras en el exterior de las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital necesarios para la industria y que no puedan producirse en el área. Por su parte, el régimen de industrias centroamericanas de integración tiende al establecimiento de ramas industriales que, por sus características técnicas y de tamaño mínimo de planta, requieren acceso al mercado común regional para establecerse y operar sobre bases económicas. A su vez, en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, la acción del estado se orienta de modo principal a favorecer a las industrias productoras de bienes de capital y materias primas industriales, así como a aquéllas que utilicen altas proporciones de mano de obra, materias primas, productos semielaborados y envases de origen centroamericano. Finalmente, el hecho de que las operaciones del BCIE sólo puedan referirse a proyectos de integración o de directo interés regional determina una orientación definida para la canalización de los recursos financieros centroamericanos precisamente hacia actividades manufactureras como las señaladas.

b) Desarrollo equilibrado

El arancel uniforme a la importación y el convenio regional sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial establecen asimismo relaciones de igualdad tendientes a evitar que la actividad productiva se localice en determinados países, obedeciendo a disparidades originadas en factores artificiales —por ejemplo, distintos niveles de imposición arancelaria y diferentes tasas y beneficios fiscales— y no en razón de diferencias en las condiciones reales de costos. Por su parte, mediante el régimen de industrias de integración, podría asegurarse —al menos en el caso de las industrias básicas— que su localización se efectúe siempre dentro de condiciones económicas que garanticen la viabilidad y rentabilidad de las inversiones, y en forma que resulte en una distribución de las mismas en que participen los cinco países. Además, la acción del BCIE está llamada a coadyuvar en la tarea de reducir las disparidades que hoy día existen entre ellos, en cuanto al grado relativo de desarrollo de la infraestructura económica. En lo que toca directamente a la industrialización, responde a un objetivo similar la disposición que se incluyó en el convenio centroamericano de incentivos fiscales, en el sentido de facultar a dos países para que extiendan determinados beneficios durante lapsos mayores que los demás.

c) Condiciones de competencia

Al crear el mercado común, los gobiernos centroamericanos han tenido el propósito de sentar las bases para implantar un sistema económico ampliamente competitivo en el ámbito regional que establezca condiciones propicias para progresar técnicamente, aumentar la productividad, mejorar la calidad de los productos y reducir los costos y los precios. De otro modo, y en lo que se refiere a industrias que —por sus características técnicas y económicas y por el tamaño relativamente pequeño del mercado común— darían lugar al establecimiento de sólo una planta, o de un número muy reducido de ellas, instrumentos como el régimen de industrias y la misma tarifa arancelaria permiten establecer garantías en beneficio de los intereses del consumidor. Se estaría así siempre en posición de obtener condiciones adecuadas de precios, calidades y abastecimiento, incluso en aquellos casos en que la estructura productiva no fuese de tipo competitivo. Por lo demás, en su resolución 115 (CCE), el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano ha declarado contrarios a los fines de la integración económica “las prácticas, pactos o acuerdos entre empresas comerciales o industriales que tiendan a restringir la competencia o a limitar el intercambio comercial entre los países” miembros del mercado común, y ha solicitado a la secretaría de la CEPAL y a la SIECA las investigaciones y los estudios necesarios para formular un proyecto de protocolo al Tratado General, en el que se delimiten las prácticas aludidas y se fijen las sanciones y medidas aplicables en tales casos.

II. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DENTRO DEL MERCADO COMÚN

1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN 1950-1960

Las medidas de integración económica que tomaron los gobiernos centroamericanos durante la década anterior,

junto con las favorables condiciones en que se desarrolló la capacidad de compra de las exportaciones al resto del mundo durante los primeros años de la posguerra, contribuyeron al logro de un proceso de industrialización que tuvo características satisfactorias en varios aspectos. Por

lo que hace a las primeras, la ampliación de mercados que se logró mediante el sistema de tratados bilaterales de libre comercio y la elevación al nivel nacional de los aranceles a la importación, permitieron mantener un ritmo de crecimiento de la inversión industrial que fue en todo momento más elevado que el de la inversión total, disminuyéndose al mismo tiempo la capacidad de producción no utilizada en este sector.

La producción industrial pudo aumentar de esta manera a un ritmo sensiblemente superior al del conjunto de la economía, y el intercambio de productos manufacturados llegó a convertirse en el elemento más dinámico dentro de un proceso de comercio intercentroamericano que en el total creció asimismo rápidamente. Ambos factores permitieron mantener más o menos constante el porcentaje del valor de las importaciones en el total del consumo regional de productos industriales y, probablemente, contribuyeron también a prevenir las presiones todavía mayores que de otro modo hubiera ejercido la demanda de importaciones sobre la balanza de pagos.

Con todo, hasta 1960 el estímulo proveniente del aumento en el tamaño del mercado disponible a través de los tratados de libre comercio, no había sido todavía suficiente para impulsar una transformación del sector manufacturero que, por su naturaleza y magnitud, pudiera sentar las bases de un proceso de desarrollo económico apoyado en la industrialización.¹ Durante todo el período la estructura interna de la industria no registró cambios de importancia, y continuó apoyándose, de modo principal, en unas cuantas ramas tradicionales —alimentos, bebidas, tabaco, vestuario, textiles, madera y muebles— que representaron una proporción casi constante, dentro del valor agregado total del sector, de alrededor de 85 por ciento. Ello se explica por el pequeño tamaño inicial del sector en el conjunto de la economía. Por otra parte, la participación del sector industrial en la producción total de Centroamérica prácticamente no aumentó, a pesar del crecimiento registrado, ni se acusaron reducciones apreciables en el porcentaje importado dentro del consumo total de productos manufacturados.

Es evidente, pues, la ausencia de un proceso global de sustitución de importaciones, si por ello se entiende la satisfacción de la demanda con proporciones crecientes de producción interna. Salvo la industria textil —en que la participación de la producción en la oferta interna aumentó de 30 a más de 50 por ciento— en casi todas las demás ramas productoras de bienes de consumo final la proporción importada casi permaneció al mismo nivel, y aumentó ligeramente en los rubros de bienes de consumo duradero, productos intermedios, y bienes de capital.

2. EL MERCADO COMÚN COMO BASE PARA TRANSFORMAR LA PAUTA NACIONAL DE INDUSTRIALIZACIÓN

La formación de la actual estructura manufacturera de los países centroamericanos ha sido el resultado de su desarrollo en el ámbito de mercados nacionales de reducido tamaño, tanto por el bajo nivel de ingreso por habitante como por lo pequeño de su población. En este sentido, el sistema de tratados bilaterales tuvo el efecto de ampliarlos en proporciones apreciables, pero sin haber llegado a transformarlos dentro de una dimensión distinta, de alcance

¹ Entre 1950 y 1960 la tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante fue apenas de 0.6 por ciento anual acumulado.

enteramente regional. Así, las principales ramas de actividad existentes son precisamente las únicas que han podido establecerse sobre esa base de mercado. Por su parte, las realizaciones logradas en materia de sustitución de importaciones constituyen probablemente lo más que pudo alcanzarse dentro de esa pauta de desarrollo manufacturero. Esta misma estrechez de los mercados condujo con frecuencia a que las limitadas posibilidades de producción se aprovecharan en plantas de tamaño inferior al económico, dando lugar, asimismo, a fenómenos de duplicación de inversiones y capacidad no utilizada.

Con el mercado común, los gobiernos centroamericanos han impreso a la demanda disponible la dimensión regional que, por su misma naturaleza, no alcanzarán los tratados bilaterales, creando así condiciones que permiten iniciar la transformación de cinco estructuras manufactureras limitadas en un sistema industrial unificado dentro del conjunto de la economía centroamericana. Estas nuevas condiciones hacen posible ahora la organización de las industrias tradicionales sobre bases más económicas, eliminando las características desfavorables a que dio lugar su establecimiento dentro de un ámbito en gran medida nacional en cuanto a su alcance. De otro lado, hacen posible el desarrollo de una serie de actividades productivas nuevas, cuya creación había sido impedida hasta ahora por la falta, entre otras cosas, de un mercado de adecuado tamaño.

Algunos de estos cambios han comenzado ya a perfilarse. Es patente un nuevo espíritu de empresa dentro del mercado común, activamente orientado hacia el aprovechamiento de sus posibilidades de intercambio y de las favorables condiciones que encierra para la inversión industrial. Así, ya se han iniciado o están por comenzar producciones distintas a las tradicionales como son las de llantas, estructuras metálicas, cable y alambre de cobre, sosa cáustica y cloro, insecticidas y fertilizantes, derivados del petróleo y otras materias primas para la industria química.

Ello no obstante, ha de verse que, además del mercado común regional, la industrialización centroamericana depende también de un conjunto de medidas de alcance asimismo regional, que habrían de ejecutarse por el lado de la oferta. Esto es así por cuanto el aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo industrial que se han creado plantea importantes requisitos de coordinación, asistencia técnica y financiamiento, que pueden o no materializarse de modo espontáneo dentro del mercado común, y cuya satisfacción debería buscarse complementariamente, a fin de asegurar la pronta realización de los objetivos de desarrollo que se persiguen.

A estos requisitos se agregan las necesidades que impone el desarrollo económico a la industrialización, en vista de las perspectivas poco favorables que se observan en las actividades tradicionales de exportación. En efecto, distintos estudios concuerdan en que las perspectivas inmediatas de crecimiento de estas exportaciones al resto del mundo son más bien modestas en sí mismas o en relación con las necesidades del desarrollo, y fluctúan entre 2 y 4 por ciento anual. Sobre esta base, apreciaciones preliminares indican que incluso para alcanzar un ritmo por demás modesto de crecimiento del producto bruto por habitante igual al 2.5 por ciento anual —tal como quedó establecido en la Carta de Punta del Este— el sector industrial tendría que alcanzar una alta y sostenida tasa de expansión y requeriría aumentar en forma apreciable la participación de la producción en la oferta interna, mediante una inversión

neta industrial de unos 1 000 millones de dólares en un período de 10 años.²

3. DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS PRODUCTORAS DE BIENES DE CONSUMO

La producción de artículos manufacturados de consumo habrá de desempeñar un papel importante en el desarrollo del mercado común centroamericano. En efecto, las primeras estimaciones resultantes de los cálculos mencionados indican que de casi 980 millones de dólares en que habría de crecer la producción industrial entre 1960 y 1970, 658 o sea las dos terceras partes aproximadamente corresponderían a este tipo de productos. Para alcanzar incrementos de tan elevada magnitud, sería necesario, entre otras cosas, aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece la base regional de mercado que se ha creado recientemente. En el caso de las industrias tradicionales, esto implicaría la especialización de la producción por plantas, la modernización de su maquinaria y equipo y el aumento de su capacidad hasta alcanzar tamaños más económicos. De esta manera se lograría aumentar la productividad y asegurar precios más asequibles a los niveles de ingreso de la población consumidora. Podría asimismo aprovecharse la capacidad disponible con mayor eficacia e intensificarse la sustitución de importaciones alcanzada hasta ahora.

Estas tareas plantean problemas de carácter eminentemente regional, cuya solución requiere del concurso tanto de los gobiernos miembros como de los productores ya establecidos en los distintos países. Es evidente, por ejemplo, que la especialización de la producción de plantas localizadas en un país determinado dependerá de las decisiones que en el mismo campo adopten las empresas ubicadas en el resto del mercado común. De otro lado, es necesario que las inversiones en capacidad productiva adicional dentro de estas industrias se decidan con una visión regional de conjunto, a la luz de las necesidades que no podrían cubrirse a través de los programas de especialización y modernización. Así, antes que resultar en pérdidas de las cuantiosas inversiones ya efectuadas en estas actividades, su crecimiento en el futuro habría de apoyarse en la base productiva disponible para transformarla, modernizarla y ampliarla.

La satisfacción de la demanda de bienes de consumo con producción centroamericana no podría lograrse con base en la actual estructura industrial, por su poca diversificación y por concentrarse, como se ha visto, en un corto número de manufacturas ligeras. Además, para ello se requerirá continuar impulsando la sustitución directa de importaciones en todos aquellos rubros adicionales en que ello resulte factible por el tamaño del mercado y por justificarlo así las condiciones vigentes por el lado de la oferta. Hay que destacar que las limitaciones observadas hasta ahora en el proceso de industrialización se vinculan

² Esto supondrá duplicar en promedio la inversión neta anual en el sector manufacturero —que en 1960 alcanzaba una cifra de 45 millones de dólares— o, en otros términos, hacer crecer su monto anual hasta alcanzar al fin de los 10 años una cantidad cercana a los 140 millones de dólares. Estos cálculos se basan en proyecciones de la demanda industrial derivadas, rama por rama, de la meta global de crecimiento y de los coeficientes correspondientes de elasticidad-ingreso de la demanda. Con base en estas proyecciones, el incremento requerido en la producción interna se calculó por diferencia, a partir de la capacidad para importar prevista. Una vez calculado este incremento, el monto de la inversión neta se estimó con el auxilio de coeficientes aplicables a la relación producto-capital, por ramas industriales.

con el escaso dinamismo de sus principales componentes, tanto por el hecho de que están orientados hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores ingresos, como por la circunstancia de que, habiendo llegado a cubrir altas proporciones de la oferta interna en algunos casos, encuentran pocos estímulos adicionales de expansión en la sustitución de importaciones.

La producción de bienes de consumo que hoy día no se fabrican en Centroamérica conduciría a atenuar las tendencias al desequilibrio de la balanza de pagos derivadas de las condiciones en que habrán de seguir evolucionando las exportaciones tradicionales y de las crecientes necesidades de importación que plantea el proceso mismo de desarrollo económico. En el mismo sentido, habría de actuar la especialización y tecnificación de las industrias tradicionales, ya que tal proceso permitirá cubrir una proporción más elevada de las necesidades con producción centroamericana.

4. NECESIDAD DE DIVERSIFICAR LA BASE INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

Si la industrialización siguiera centrándose en las ramas productoras de bienes de consumo, manteniendo unilateralmente la pauta tradicional, sus posibilidades de desarrollo serían más bien limitadas. Salvo por los incrementos de la demanda a que podrían dar lugar las reducciones de costos y precios derivados de la modernización de las industrias ya establecidas, y en ausencia de cambios profundos en la distribución de la riqueza y el ingreso, dichas ramas de actividad tenderán a crecer con relativa lentitud, en función del incremento demográfico y de los ingresos generados por las exportaciones agrícolas.

Por otra parte, las condiciones básicas de la industrialización dentro de los mercados nacionales, han dado lugar a un proceso incompleto de sustitución de importaciones, ciertamente inferior al de las posibilidades que ofrece la demanda regional, dentro del cual se ha requerido en apreciable medida de materias primas, productos intermedios y bienes de capital adquiridos en el exterior. Ello explica en parte la insuficiencia del sector para impulsar un proceso integral de desarrollo económico. En efecto, incluso cuando las exportaciones tradicionales se desarrollaron en condiciones favorables, los incrementos en los ingresos de la población, derivados por ejemplo de mejores precios o de mayores ventas al exterior, se tradujeron en aumentos proporcionalmente mayores de las importaciones que de la producción centroamericana, tanto para atender la demanda de bienes de consumo que no se producían internamente, como para satisfacer las necesidades de insumos de las industrias ya establecidas. Si este fenómeno siguiera prevaleciendo con idénticas características en Centroamérica, las limitaciones de la capacidad para importar —que, como se ha visto, continuarán manifestándose— bien podrían obstaculizar las posibilidades mismas de crecimiento de las industrias de bienes de consumo.

Resulta evidente, pues, que para alcanzar un ritmo de industrialización como el requerido, las inversiones tendrían que orientarse hacia el establecimiento de actividades distintas a las que producen bienes de consumo y, por lo que hace a estas últimas, hacia la creación de condiciones de abastecimiento de los elementos que necesita para su producción, distintas a las que han caracterizado su desarrollo hasta ahora. Ambas cuestiones están estrechamente vinculadas, ya que esas industrias nuevas no son

otras que las ramas productoras de bienes de capital y productos intermedios —por ejemplo, sosa cáustica, ácido sulfúrico, pulpa y papel, fibra de rayón, insecticidas, fertilizantes, llantas, cemento, caucho, acero, vidrio, derivados del petróleo, y plásticos—, y que el elemento diferente en la nueva pauta de crecimiento de las que fabrican artículos de consumo sería precisamente la utilización de insumos de origen centroamericano, además del proceso de especialización y tecnificación a que se ha hecho referencia.

La producción en el área de bienes de capital y productos intermedios constituirá la fuente de estos insumos, permitirá un mejor aprovechamiento de los estímulos a la actividad productiva interna que se derivan del aumento de la demanda y facilitarán la ampliación del proceso de sustitución de importaciones, que hasta ahora se ha limitado a los bienes de consumo final, comprendiendo ahora, además, los productos que entran en su fabricación. No menos importantes son las posibilidades de crecimiento que se abren a estas industrias en función del empleo de sus productos en otros sectores de la economía, como la agricultura, la industria de la construcción y las obras públicas. Los estudios efectuados hasta la fecha sugieren que estas posibilidades podrían ser de una significación todavía mayor para Centroamérica en las siguientes etapas de su desarrollo.

Todo esto —la especialización y modernización de las industrias tradicionales, el establecimiento de nuevas industrias productoras de artículos de consumo y el impulso a la producción de bienes de capital y productos intermedios— aportaría importantes elementos para ir articulando los actuales sectores manufactureros nacionales en un sistema de alcance regional y suministraría la base productiva necesaria para continuar expandiendo el comercio intercentroamericano en el futuro. Sobre esto último queda claro que, una vez agotada la demanda adicional de bienes de consumo que se ha creado con el libre comercio y la equiparación arancelaria, el crecimiento del intercambio a un ritmo elevado tendrá que ocurrir simultáneamente con una diversificación de su composición actual.

5. DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS BÁSICAS

Las actividades productoras de bienes de capital y productos intermedios son las que aquí se denominan industrias básicas. Son básicas en el sentido de que crean condiciones materiales para el desenvolvimiento del sector manufacturero y de que, debidamente apoyadas en la explotación de recursos naturales propios de la región, liberan el nivel de actividad económica en otros campos, como los antes mencionados, de las limitaciones que podrían surgir de una reducida capacidad para importar los insumos manufacturados que requieran.

El carácter básico de estas industrias se deriva de las relaciones de interdependencia que las ligan entre sí y con otras ramas industriales y sectores productivos. Sus productos se utilizan en una serie de actividades conexas y colaterales, en tanto que ellas mismas adquieren de aquellas proporciones apreciables de los factores de producción que necesitan. De esta manera, cualquier impulso de crecimiento en alguno de los componentes repercutirá favorablemente en los demás, a través de mayores demandas para su producción o de menores precios y mejores condiciones de abastecimiento de sus necesidades de insumos.

En vez de agotarse en una sola etapa, la industrialización que podría alcanzarse a consecuencia de un ensanchamiento de la demanda, ya sea por un aumento de los ingresos de las exportaciones o, como en Centroamérica, por el establecimiento del mercado común, se prolongaría en un proceso más largo, ramificándose además a nuevas etapas y a otras actividades productivas.

Tan importante como la iniciación de la producción de estas industrias, es su establecimiento en términos adecuados de tamaño, localización, técnica y composición de la producción misma. De hecho, estas condiciones son determinantes en la pauta que haya de seguir el crecimiento ulterior del sector industrial. Por ejemplo, la adopción de procesos relativamente atrasados o la elección de tamaños demasiado pequeños de planta en las ramas manufactureras básicas, puede determinar bajos niveles de eficiencia productiva y elevaciones de costos que tenderían a obstaculizar el establecimiento de actividades colaterales, a reducir las posibilidades de expansión de las existentes y a debilitar la posición competitiva frente a otros países.

Así pues, se necesita identificar grupos de industrias en que la instalación de una fábrica cree condiciones propicias para que aparezcan otras, que a su vez tiendan a reforzar la posición de las que las precedieron, formando así un núcleo dinámico de crecimiento. Por ello, la evaluación aislada de una técnica o de un proceso productivo puede conducir a conclusiones equivocadas, al no tomar en cuenta el conjunto de beneficios de una serie de actividades complementarias. Los complejos industriales constituyen una clara ilustración de este punto. Así por ejemplo, la instalación de una refinería con base en ciertos procesos técnicos y de determinada capacidad puede parecer una decisión intrascendente si se considera en forma unilateral, pero la perspectiva podría cambiar radicalmente si se analiza como un posible punto focal del crecimiento de una gama de actividades derivadas con vistas al mercado regional.

Las zonas industrializadas que han alcanzado un grado alto de diversificación y complementariedad en su aparato productivo están en posición ventajosa para facilitar el proceso de inversión en virtud de que las plantas o los proyectos nuevos que se establecen pueden gozar de inmediato de las condiciones favorables creadas por la inversión que les precedió. La situación es distinta en los países en vías de desarrollo, en donde es característica predominante la debilidad de las relaciones entre distintos sectores y ramas de actividad. De aquí que la promoción de empresas y actividades complementarias revista una importancia mayor y sea en muchos casos condición necesaria para que la inversión tenga lugar. Lo anterior es particularmente válido en el sector industrial centroamericano, pues las características de cada uno de los mercados nacionales han impedido que pueda crearse una serie de manufacturas básicas, y en general establecer una sólida trabazón de relaciones entre las distintas ramas del sector.

6. RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA POLÍTICA COMERCIAL CENTROAMERICANA

La expansión del sector manufacturero en la próxima década recibirá su principal estímulo de la sustitución de importaciones dentro del mercado centroamericano. Sin embargo, si se quiere lograr un ritmo de crecimiento de la

economía regional suficiente para elevar el nivel de vida de la población y absorber el excedente de mano de obra en las actividades primarias o en servicios improductivos, la política de industrialización no podrá descansar exclusivamente en las posibilidades que ofrece el mercado común. Ello es así porque este mercado es insuficiente para sustentar algunas industrias básicas en cuyo desarrollo podría contarse con una amplia base de recursos naturales propios de la región como las reservas forestales y pesqueras y ciertos yacimientos minerales. Incluso en el caso de las industrias productoras de bienes de consumo, la demanda centroamericana tenderá a imponer límites al grado de especialización que sería necesario para lograr aumentos apreciables en la productividad.

Si a estas consideraciones se agrega la necesidad de fortalecer el sector externo de las economías del Istmo, queda claro que la política de industrialización tendrá que apoyarse en el futuro en una activa política comercial, tendiente a promover la exportación de productos manufacturados a otros países o grupos de países. A este respecto el objetivo de la política centroamericana no se limitaría a la concertación de arreglos comerciales para la apertura de mercados adicionales a las exportaciones. De igual importancia sería el establecimiento de acuerdos con terceros países o grupos de países en materia de inversión de ca-

pital y de transferencia de técnicas que contribuyan al crecimiento del sector industrial.

Se trataría con ello de ampliar selectivamente la estructura manufacturera de manera tal que, aprovechando las ventajas que ofrece la tecnología moderna, y mediante la eficiente explotación de recursos naturales de la región, pueda asegurarse una posición competitiva en el exterior por lo menos a un grupo determinado de industrias. Paralelamente se iría estableciendo una pauta de especialización del comercio exterior que descansa menos en las exportaciones de productos primarios y se oriente en forma creciente hacia manufacturas en que puedan lograrse niveles adecuados de productividad. El sentido de una política de industrialización de esta naturaleza no sería el de sustituir importaciones para lograr simplemente el máximo de autarquía. Por el contrario, lo que se requeriría es inducir un cambio estructural en la producción interna y en el comercio exterior, que abra nuevas o mejores perspectivas de crecimiento. Tampoco se trataría nada más de incrementar los ingresos del exterior mediante el aumento de las exportaciones de artículos manufacturados. De igual o mayor importancia sería el objetivo de estimular en esa forma el desarrollo de otras inversiones y el establecimiento de otras actividades productivas.

III. NECESIDAD DE UNA ACCIÓN CENTROAMERICANA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

1. ALCANCE DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

El establecimiento en condiciones adecuadas de las industrias básicas para el desarrollo manufacturero de Centroamérica y, en general, la transformación de la pauta de industrialización en estos países plantean importantes requisitos. Para hacerles frente, es indispensable en primer lugar dar plena aplicación a todos los tratados básicos del mercado común, acelerando el perfeccionamiento del libre comercio y de la tarifa uniforme a la importación; poniendo en vigencia, a la mayor brevedad, aquellos que —como el de incentivos fiscales y el primer protocolo al régimen de industrias— no se han empezado a utilizar en la práctica, y elaborando y suscribiendo aquellos otros que todavía faltan, como el protocolo sobre industrias de ensamble.

Con igual claridad ha de verse que es también indispensable mejorar las modalidades de aplicación de los tratados y demás instrumentos que se han venido adoptando y estableciendo. En efecto, el carácter pasivo de los convenios existentes, en virtud del cual la materialización de sus estímulos queda librada a iniciativas que pueden o no producirse o llevarse a cabo, y la ausencia de una acción regional para aplicar dichos instrumentos en favor de un programa enteramente centroamericano de desarrollo industrial, podrían restarles fuerza en la práctica. Ello implicaría que los esfuerzos de inversión tendiesen a concentrarse en el nivel nacional y se dejaran de aprovechar el vigor y dinamismo que podría tener el esfuerzo conjunto de los países.

Hay que distinguir los instrumentos generales de la integración de aquellos que tienen campos y propósitos específicos. Los instrumentos generales —el libre comercio y la tarifa uniforme a la importación— se aplican automática y obligatoriamente. Están llamados a establecer

un clima apropiado para el desarrollo regional, y determinan condiciones, también generales, que propician la expansión de la actividad productiva. Desde este punto de vista, su vigencia tiene efectos importantes que, incluso durante el corto período en que se han aplicado, se han traducido en incrementos relativamente satisfactorios de la producción industrial y, sobre todo, del comercio intercentroamericano de artículos manufacturados.

Pero de la misma manera queda claro que estos instrumentos no establecen condiciones suficientes para que la inversión industrial se produzca en los volúmenes y campos que hace falta cubrir. Es obvio que la realización de esto último dependerá también de muchos otros factores: financiamiento, disponibilidad de recursos técnicos, organización y conocimiento del mercado, etc.

Por su parte, la aplicación de los instrumentos específicos sí queda sujeta en todos los casos a la presentación de las correspondientes solicitudes. Tanto en relación con el régimen de industrias como en lo que atañe al convenio de incentivos fiscales, por ejemplo, la concesión de beneficios y la misma posibilidad de ejercer su influencia en la realidad económica dependen de las acciones que la iniciativa industrial lleve a cabo para ello. De igual modo, las actividades del ICAITI y los programas de crédito del BCIE están condicionados actualmente por el nivel y naturaleza de las manifestaciones de la demanda que sobre sus recursos establezcan los grupos industriales todavía incipientes de Centroamérica.

Todo lo anterior sugiere que la política industrial centroamericana podría carecer de suficiente eficacia si —apoyándose de modo exclusivo en sus actuales instrumentos legales e institucionales— continuara dependiendo de la forma pasiva de aplicación de los mismos. También denota que la eliminación de este riesgo no estriba, necesariamente, en la suscripción de tratados adicionales, ni tampoco en el establecimiento de nuevas instituciones.

2. NUEVAS MODALIDADES PARA UNA POLÍTICA CENTROAMERICANA DE FOMENTO

La solución debe buscarse en otra parte y específicamente —con el conjunto de instrumentos disponibles en la actualidad— en modalidades para su aplicación que aseguren el eficaz cumplimiento de los objetivos que persiguen. Esa solución consistiría en imprimir a dichos instrumentos una dimensión positiva de acción a través de un esfuerzo deliberado para canalizar —en volúmenes adecuados— ahorro centroamericano y fondos de capital provenientes del exterior hacia las inversiones industriales, y para lograr el oportuno establecimiento de las actividades productivas que determinarán la transformación de la pauta centroamericana de industrialización.

En realidad, esta idea se ha planteado prácticamente desde el principio del programa de integración, y ha inspirado algunas de las acciones que han tomado los gobiernos en este campo. Se trataría ahora de completarla y, sobre todo, de traducirla en un esfuerzo integral en función de objetivos concretos.

Habría que comenzar, entonces, por determinar cuáles industrias sería necesario establecer en períodos y con prioridades determinados, y organizar una labor concertada para su promoción, asociando a ella a los industriales privados a cuyo cargo quedarían y, en su caso, estableciendo formas apropiadas de vinculación con industriales e inversionistas de fuera del área; colaborando en la formación de las respectivas empresas; asegurando la preparación de proyectos en condiciones técnicas adecuadas; allegando y asignando los recursos financieros requeridos, tanto de crédito como de capital, incluso el capital de trabajo; formando oportunamente los cuadros del personal calificado y especializado, y complementando todo ello mediante el otorgamiento expedito de todos los beneficios legales que puedan existir, de tipo nacional y regional.

Hay una estrecha relación entre las medidas ejecutivas de promoción y esta modalidad de aplicación de los tratados y de operación de las instituciones, que habría de producirse en un sólo esfuerzo para impulsar y realizar la industrialización regional. Una vez establecidos los tratados y mecanismos requeridos, resulta evidente que su existencia sólo adquiere pleno sentido —ganando en profundidad y amplitud de posibilidades— en función de aquellas medidas de promoción que se tomen para llevar a la práctica los enunciados de sus textos y estatutos constitutivos.

Este tipo de esfuerzo plantea importantes requisitos que habrían de formularse y llenarse dentro de programas nacionales de desarrollo industrial, impartiendo así una mayor eficacia a las actividades que hoy se realizan a ese nivel. Pero no bastaría esto para dar el impulso necesario a la industrialización, ni para transformar la estructura manufacturera conforme a los requerimientos del desarrollo económico. Al menos en lo que se refiere al desarrollo de las industrias básicas y a la especialización y modernización de las ramas tradicionales, se precisaría aunar y organizar todos los medios de que disponen los cinco países en una tarea conjunta.

Los obstáculos al desarrollo sobre una base nacional no se circunscriben en estos países al reducido tamaño de sus mercados de productos. Son también limitadas sus disponibilidades de capital, y de recursos empresariales. Hay pues, lógicamente, una relación orgánica entre las posi-

lidades del mercado nacional, por una parte, y la capacidad también nacional para aprovecharlas, por otra. Al transformarse los cinco mercados nacionales en uno sólo de tipo regional, ampliándose consecuentemente el número y las condiciones de las oportunidades de inversión, dicha capacidad nacional también tiene que ampliarse para realizarlas.

A fin de establecer una nueva relación congruente con las posibilidades del mercado común, resulta necesario articular los recursos técnicos, legales, institucionales y financieros en un núcleo también común de medios destinados a dotarlo de su correspondiente base productiva, comenzando por orientar en una sola dirección regional las escasas disponibilidades nacionales.

Esta necesidad se refiere tanto a la especialización de las industrias tradicionales existentes, como al establecimiento de las ramas de actividad nuevas y de carácter básico para la industrialización en el futuro, pero es particularmente acusada en relación con estas últimas. Si bien se ve, en el caso de las primeras se cuenta ya en Centroamérica con una base de conocimiento sobre producciones, procesos y posibilidades, que facilitará en cierto modo los esfuerzos de tipo regional que se hagan para ampliar la capacidad instalada en plantas de mayor tamaño, y para especializar la producción, reemplazar los equipos anticuados e implantar las técnicas más modernas. En cambio, la situación es muy distinta en cuanto a las ramas básicas de actividad, pues con ellas se trata de establecer en Centroamérica formas de industrialización poco conocidas, de técnica compleja y altas exigencias de recursos de personal especializado, con requisitos de inversión muy superiores a los que están habituados a cubrir los empresarios de estos países y que plantean problemas nuevos de comercialización y mercados.

No debe perderse de vista que el de Centroamérica, a diferencia de otros movimientos multilaterales de cooperación económica, no persigue simplemente finalidades comerciales. Se orienta también hacia el objetivo —que por lo demás es condición esencial para asegurar la viabilidad de un proceso de crecimiento sostenido en los países miembros— de transformar a cinco economías precariamente apoyadas sobre bases nacionales en un sistema productivo de más amplias posibilidades. En el caso de la industrialización, el mercado común podría conducir a un cierto desarrollo y mejoramiento de los actuales sectores manufactureros. Pero sería difícil que llevase al aprovechamiento de sus principales oportunidades, en parte por la dispersión de esfuerzos, y en parte porque éstos tenderían a neutralizarse recíprocamente. A este respecto, un proceso de desarrollo que se organiza a base de una aguda competencia entre países es contradictorio con el objetivo esencial de unificación económica centroamericana que se persigue.

La reorganización de la promoción industrial en los dos campos que se han señalado permitiría juzgar las diversas iniciativas en sus propios méritos, desde un punto de vista centroamericano considerado no ya por una de las partes, sino por todos los países miembros. De esta manera, a la idea de aprovechar país por país las posibilidades de la integración económica en beneficio nacional, a base de esfuerzos también nacionales, se agregaría la otra idea, de realizarlas en provecho regional, apoyándose en impulsos más amplios y vigorosos de alcance centroamericano. Se propiciaría así una mayor comunidad de intereses y se vería entonces que por encima de las tendencias estrechas

para que las industrias se establezcan en países determinados, hay un interés solidario de todos para fincarlas en los lugares más apropiados y en los términos requeridos,

ya que, en definitiva, de esto dependerá en gran medida el tipo y rapidez que asuma su desarrollo económico en el futuro.

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS PARA LA PROMOCIÓN DE INDUSTRIAS BÁSICAS

1. CARÁCTER Y ALCANCE DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL CENTROAMERICANA

La labor de promoción industrial que ha quedado planteada en la sección III se concibe como un esfuerzo conjunto de los organismos de integración en el que se ponen en juego los instrumentos del mercado común a fin de estimular la inversión privada y orientarla hacia aquellas actividades que son de mayor interés en el desarrollo de Centroamérica. Para que esta labor sea eficaz es evidente que el mecanismo de promoción que se adopte no debe ser de carácter restrictivo, con procedimientos rígidos que tiendan a entorpecer u obstaculizar la acción de los inversionistas. Por el contrario, lo que se precisa es facilitar el camino a la iniciativa privada, indicándole las posibilidades de inversión, proporcionándole el apoyo financiero y técnico necesarios para llevar a efecto sus proyectos, promoviendo el financiamiento del exterior, etc.

El impulso al desarrollo manufacturero sobre una base enteramente centroamericana habría de circunscribirse al establecimiento y desarrollo de las industrias básicas de escala regional y la especialización y modernización de las principales industrias tradicionales. El amplio campo de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, del aumento de la producción de esos productos en términos de industrias de tamaño subregional y de las que exportan al resto de Centroamérica apoyándose principalmente en un mercado nacional, continuaría siendo objeto de promoción al nivel de cada país.

Por otra parte, a medida que se vayan terminando los planes nacionales de desarrollo industrial que en forma coordinada se están elaborando en los cinco países con el asesoramiento de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, los aspectos regionales de la industrialización podrán formularse con mayor precisión, incorporándose y suministrando orientaciones al esfuerzo centroamericano de promoción.

Cabe mencionar que los bancos e instituciones nacionales de fomento industrial tendrían en este esfuerzo regional de promoción un papel estratégico, además de la participación tan importante que a este respecto han venido jugando, y habrán de seguir desempeñando, dichas instituciones al nivel nacional.

En las páginas que siguen se plantean las medidas que podrían tomarse en relación con las industrias básicas. Los aspectos referentes a la especialización y tecnificación de las tradicionales podrían considerarse posteriormente, teniendo en cuenta los estudios que al respecto están realizando la SIECA, la secretaría de la CEPAL y la Misión Conjunta.

2. FASES Y SECUENCIA DE LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN

a) Definición de las industrias básicas

Como primer paso en la tarea de promoción habría que determinar las ramas de actividad que están llamadas a

desempeñar un papel estratégico en la siguiente fase de la industrialización en Centroamérica, y que recibirían el mayor apoyo de los organismos regionales, con objeto de asegurar su establecimiento durante la próxima década.

Los estudios que desde 1955 viene realizando la secretaría de la CEPAL, con la colaboración de expertos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, han permitido aclarar que dichas ramas de actividad corresponderían de modo principal a las industrias química y mecánica, y darían lugar a la producción de materias primas, productos intermedios y envases para otras industrias manufactureras, la agricultura y la industria de la construcción, así como al establecimiento de bases para la formación de los primeros complejos industriales centroamericanos. Se incluirían también las industrias destinadas principalmente a la exportación, así como algunas actividades de ensamble que —como se verá en la sección V— constituirían en ciertos casos la primera fase hacia el establecimiento de industrias básicas de escala regional.

Esos estudios permitirían elaborar una lista de industrias básicas que incluya los datos, informaciones y elementos de juicio pertinentes, complementando los trabajos ya efectuados por la secretaría de la CEPAL con los que está preparando la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica y otros que se han formulado en los distintos países miembros. En vista de la información y conocimientos ya disponibles, es ésta una tarea que podría terminarse en pocos meses, sin dejar de cubrir las principales ramas de actividad a establecer, por ejemplo, a lo largo de los próximos diez años.³ Una vez terminado, el proyecto respectivo se examinaría y revisaría en el seno del Consejo Ejecutivo del Tratado General, y sería luego sometido a la consideración y aprobación final, en su caso, del Consejo Económico Centroamericano.

La aprobación de la lista de industrias básicas por el Consejo Económico establecería el compromiso de los gobiernos de continuar tratando y decidiendo en forma conjunta sobre los proyectos que se presenten, y de impulsar deliberadamente de la misma manera, y con la más alta prelación, el establecimiento de dichas ramas de actividad en las condiciones más adecuadas para Centroamérica.

Esto no quiere decir que sólo los proyectos correspondientes a las industrias de la lista serían objeto de promoción. Es evidente que igual tratamiento habrán de merecer iniciativas que, a la luz de idénticos criterios, revisieran el mismo interés para la región. En este sentido, la lista serviría como marco de referencia para la coordinación de la política de desarrollo industrial al nivel centroamericano.

b) Presentación de proyectos por parte de la iniciativa privada

Una vez aprobada la lista, se le daría la más amplia divulgación, con objeto de orientar la elaboración de pro-

³ Por su parte y en cumplimiento de la resolución 121 (CCE), la secretaría de la CEPAL emprenderá en 1964 un nuevo programa de investigaciones sobre el sector manufacturero en Centroamérica.

yectos por parte de los interesados. Al mismo tiempo, se iniciaría una activa y vigorosa promoción entre la iniciativa privada. Podrían también fijarse plazos iniciales para la presentación de proyectos, atendiendo a las características de cada industria, y teniendo en cuenta el avance logrado en los estudios de factibilidad para determinadas ramas industriales.

Los proyectos se someterían directamente al nivel centroamericano y serían tratados conjuntamente por los gobiernos en las instituciones de la integración económica. De la misma manera, las solicitudes que se presenten a las autoridades nacionales serían cursadas por éstas a los organismos regionales, a fin de que las decisiones se tomasen siempre en el ámbito del mercado común en su conjunto. Tendería así a eliminarse el recorrido que hoy día hacen muchos promotores de inversiones por los cinco países, frecuentemente con el propósito de determinar la localización más conveniente no desde el punto de vista del desarrollo regional, sino desde el ángulo de los beneficios máximos que sea dable conseguir en alguno de ellos.

Sería de suma importancia proceder con rapidez a una evaluación de fondo de los proyectos presentados y, en su caso, proporcionarles todos los medios de apoyo disponibles para asegurar su pronta realización. Para ello, una vez transcurridos los plazos y efectuados los estudios correspondientes, el Consejo Económico, auxiliado por el Consejo Ejecutivo y demás organismos de la integración, escogería los que se adaptaran mejor a las condiciones y necesidades de la región, y adoptaría en el momento oportuno, y dentro de plazos también predeterminados, los acuerdos respectivos, señalando en cada caso los beneficios e instrumentos de la integración económica aplicables. Cabe aclarar con referencia a los demás proyectos, que el hecho de que no fuesen seleccionados no entrañaría prohibición a su establecimiento, sino más bien que no sería objeto de promoción por parte de los gobiernos centroamericanos.

c) *Estudios por ramas de actividad industrial*

La adopción de una lista de industrias básicas por el Consejo Económico, establecería también el orden de prioridad para la asignación de recursos y para las demás acciones de promoción de la actividad manufacturera de los organismos centroamericanos de integración. Es posible que, en algunos casos, las iniciativas que se presenten sean en principio reducidas en cuanto a su número y grado de elaboración. Se sugeriría entonces que dichos organismos impulsen su terminación y, en su caso, la preparación de los proyectos que hagan falta. Con tal fin estos organismos necesitarían disponer de conocimientos básicos sobre la presente estructura industrial de Centroamérica, la evolución que habría de imprimirse en el futuro, en función del tamaño presente y potencial del mercado, y de las condiciones de oferta en cuanto a los recursos naturales, técnicos y humanos de la región. Esto entrañaría la realización de una serie de estudios por ramas de actividad industrial, a fin de contar con elementos de juicio respecto del número y capacidad de las plantas que convendría establecer durante períodos determinados y en relación con magnitudes también determinadas del mercado disponible. Se contaría también con información detallada sobre las materias primas, envases, productos semi-elaborados y bienes de capital de origen centroamericano que podrían utilizarse por estar ya disponibles, o cuya producción cabría iniciar como resultado del estableci-

miento de estas industrias. Se derivarían además apreciaciones acerca de los criterios para la elección de técnicas y estimaciones sobre requisitos de inversión, condiciones de costos y precios, y efectos previsibles sobre la balanza de pagos.

d) *Estudios de factibilidad, preparación, financiamiento y ejecución de los proyectos*

Las investigaciones por ramas industriales suministrarían datos para evaluar en forma adecuada las iniciativas que se presenten.⁴ Pero además servirían de base para continuar impulsando el esfuerzo de promoción, primeramente a través de la preparación de estudios completos de factibilidad y la formación de grupos de inversionistas interesados y, después, mediante la formulación de los proyectos de diseño e ingeniería de las plantas, la formación y financiamiento de las empresas, construcción de las instalaciones y puesta en marcha de sus actividades de producción y distribución. Una vez disponibles los estudios por ramas y los de factibilidad, sería indispensable que bancos e institutos nacionales de fomento participaran activamente en todo este proceso, junto con los organismos regionales de la integración.

De esta manera, la promoción de las industrias básicas quedaría establecida como un proceso completo que, empezando con la identificación de posibilidades de inversión, se prolongaría ininterrumpidamente hasta terminar con la ejecución de los proyectos.

3. MECANISMOS INSTITUCIONALES Y NECESIDADES DE RECURSOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS

A fin de llevar a la práctica todo este esfuerzo de promoción de las industrias básicas en Centroamérica, la acción de los gobiernos habría de apoyarse en tres elementos principales. En primer lugar, se requeriría coordinar las actividades de las instituciones regionales de fomento e integración. En segundo lugar, habría que constituir un núcleo de recursos técnicos de alta calidad, debidamente complementado y fortalecido con servicios similares provenientes del exterior. Finalmente, sería indispensable disponer de suficientes recursos financieros para cubrir los costos de los trabajos de preparación y evaluación de proyectos, y para respaldar su ejecución con aportaciones de los propios países centroamericanos. En torno a esos tres elementos, habría que estimular la acción de la iniciativa privada regional y extranjera y la de los organismos nacionales de fomento industrial, aprovechando al mismo tiempo la experiencia de otros países, mediante una estrecha colaboración con instituciones técnicas y de financiamiento similares a las que ya existen en la región.

a) *Mecanismos institucionales*

Debe señalarse como factor positivo, que existen ya en Centroamérica los elementos necesarios para establecer una base institucional como la que se requiere. Estos son los distintos organismos de la integración económica que han creado los gobiernos durante los últimos años. Debidamente orientados por el Consejo Económico, de modo directo, o a través respectivamente de su Comité Directivo, su Asamblea de Gobernadores y el Consejo Ejecutivo del Tratado General, el ICAITI, el BCIE y la SIECA habrían

⁴ No obstante, es claro que la promoción de determinadas industrias que obviamente son viables y de directo y urgente interés para Centroamérica, no tendrá por qué demorarse para esperar los resultados de estas investigaciones.

de desempeñar un papel crucial en todas estas tareas, los dos primeros dentro de sus esferas especializadas y la última con las funciones que le corresponden en materia de administración y aplicación de los tratados y convenios vigentes.

En este sentido, convendría formar un comité integrado por el Director del ICAITI, el Presidente del BCIE y el Secretario General de la SIECA, que actuando directamente, y a través de grupos técnicos de trabajo, estableciera una adecuada coordinación entre las tres entidades, así como entre ellas y los institutos nacionales de fomento industrial, al nivel operativo de sus respectivos programas de actividad, y sentara las bases para llevar a cabo eficazmente el programa de promoción. Inmediatamente sus tareas comprenderían, además, los estudios tendientes a identificar las industrias básicas que habrían de ser objeto de promoción, siguiendo luego con la evaluación de proyectos, la orientación de los estudios por ramas de actividad y demás medidas que forman el conjunto de aspectos técnicos, económicos, legales y financieros de la promoción industrial.

Por lo que hace al ICAITI, la formulación de objetivos concretos en cuanto al tipo de industrias que se persigue crear y las prioridades que se le asignen, definiría con toda claridad sus necesidades inmediatas de personal especializado como organismo consultor y evaluador de proyectos,⁵ así como la magnitud y naturaleza de los servicios de investigación tecnológica e industrial que deberían buscarse en el exterior. De la misma manera quedaría definido el contenido que habría de darse a su programa de investigación de recursos naturales, paralela o adicionalmente a los estudios de más largo plazo que figuran dentro del proyecto de catastro que patrocina el BCIE. Podría asimismo el ICAITI identificar las necesidades de las industrias básicas por establecer, en materia de personal técnico y administrativo especializado y de mano de obra calificada y, sobre esa base, formular y ejecutar oportunamente los programas que se requieren para su formación.

Por su parte, el BCIE podría entonces cuantificar los recursos financieros necesarios durante períodos determinados para establecer las industrias básicas, y analizar y estimar las posibilidades de financiamiento interno. También podría formular recomendaciones para canalizar el ahorro centroamericano hacia dichas industrias en los volúmenes necesarios, estudiar las fuentes de financiamiento externo y proyectar las modalidades más apropiadas para obtener el que se requiriera y, en general, fijar la participación que habría de tomar la propia institución en todo este proceso.

A este respecto, el BCIE podría actuar como factor aglutinante del capital centroamericano, ayudando a organizar grupos de inversionistas de la región,⁶ estimulando su participación en función de metas concretas para cada indus-

⁵ Por lo demás, es ésta una de las principales funciones que habrá de desempeñar el ICAITI en el futuro, no sólo para facilitar la transmisión de la tecnología contemporánea y centroamericana, sino también para desempeñar cabalmente las funciones que en esta materia se le han asignado en distintos tratados de la integración económica.

⁶ Es ésta una de las principales condiciones que habría que llenar en cualquier intento que se hiciera para lograr la participación del capital local en las industrias nuevas, de escala regional. La experiencia disponible indica que, dada la magnitud de las inversiones, dicha participación sólo puede realizarse mediante la asociación de intereses nacionales en grupos más fuertes de carácter centroamericano.

tria, participando con sus propios recursos en la capitalización de determinadas empresas y otorgándoles facilidades de crédito, sirviendo como agente intermediario en la colocación de valores y otros títulos, e ideando la organización financiera y otras modalidades de las empresas que habrían de formarse. Podría además el BCIE servir como elemento capitalizador para obtener el capital del exterior que hiciese falta, arreglando créditos de distintas fuentes, interesando a inversionistas no centroamericanos e impulsando su asociación con los grupos locales.

b) Necesidades de recursos técnicos

La constitución de un núcleo técnico propio y de servicios complementarios idóneos es quizá el requisito fundamental que habría que llenar en cualquier esfuerzo de promoción industrial. Durante los últimos años se ha avanzado en el ICAITI en la formación de personal capacitado para la investigación tecnológica e industrial. Por su parte, en el corto lapso que ha transcurrido desde su fundación, el BCIE ha logrado ya formar sus primeros cuadros de personal especializado. De la misma manera, en algunos países los institutos nacionales de fomento han alcanzado progresos satisfactorios en este campo. A partir de estos logros, se trataría de establecer una base mínima de recursos técnicos de los organismos centroamericanos por una parte y, por otra, de completar el faltante —que sería la mayor parte— en el exterior.

Por lo que hace al ICAITI, esta tarea se vería facilitada si se aprobase la recomendación formulada por la reciente misión de estudio de las Naciones Unidas, en el sentido de que la asistencia técnica y financiera del Fondo Especial se extienda por cinco años más, a partir de 1965. En lo que toca al BCIE, cabría considerar el establecimiento, con carácter inmediato, de un departamento de promoción, como instrumento especializado de la entidad para cumplir con la función que le asigna su convenio constitutivo en este campo, dotándolo de recursos financieros propios y foráneos, distintos y adicionales a aquéllos de que ya dispone para su programa actual de crédito. Dentro de un concepto de división racional del trabajo, convendría integrar este departamento con elementos competentes en materias financieras, de crédito, organización y promoción de empresas, asignándose al ICAITI los recursos especializados en los aspectos técnico-industriales propiamente dichos. Grupos de trabajo de ambos organismos y de la SIECA podrían entonces aunar esfuerzos y actuar de consuno en relación con iniciativas concretas propias o provenientes de otras fuentes.

Aun cuando los cuadros técnicos de los organismos de la integración económica habrían de ser necesariamente mayores que los actuales, por las limitaciones financieras y de otra índole seguirían siendo pequeños en sí mismos y en relación con los requerimientos. Como se ha dicho, constituirían una base mínima, cuyas actividades, salvo en casos contados, se referirían en lo general a la evaluación de proyectos de inversión y no a la formulación de estudios detallados por ramas de actividad industrial⁷ ni a la preparación de los proyectos. Es obvio que para esto último se requerirían recursos adicionales de los que no podrían disponer dichos organismos, por su elevado número y por la diversidad de campos de especialización. Son éstos precisamente los servicios que habría que obtener en el

⁷ Los estudios que a este respecto se están realizando bajo los auspicios de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica habrán de suministrar información completa sobre distintas ramas básicas de actividad industrial.

exterior, mediante la contratación de firmas de consultores de alta reputación, el establecimiento de relaciones de trabajo con otros institutos de investigación tecnológica e industrial y la concertación de acuerdos de colaboración con instituciones de fomento y entidades de financiamiento internacionales y de otros países. En el caso de las instituciones de fomento de países latinoamericanos, este tipo de acuerdo podría tener la ventaja de facilitar la ampliación de la base regional de mercado, y conducir eventualmente al establecimiento de condiciones para la creación en Centroamérica de industrias productoras de artículos manufacturados para exportación a algunos de esos países.

c) Instrumentos jurídicos

Los convenios que ya han adoptado los gobiernos dentro de la integración económica y, principalmente, el del arancel uniforme a la importación, el de incentivos fiscales, el régimen de industrias de integración y el sistema arance-

lario especial, son los instrumentos jurídicos que se utilizarían para promover el desarrollo de las industrias básicas en Centroamérica. Cuál habría de ser específicamente el instrumento o la combinación de ellos a utilizar, es asunto que tendría que determinarse para cada caso por el Consejo Económico en la fase inicial de las tareas de promoción.

Cabe destacar que, por lo que hace al régimen de industrias y del sistema arancelario especial, la identificación en términos específicos de las industrias básicas a establecer dentro del mercado común, podría servir para que los gobiernos delimitaran de una vez su campo de aplicación, refiriéndolos exclusivamente a estas ramas de actividad, aunque como se ha sugerido, no necesariamente a todas y cada una de ellas. Quedaría entonces aclarado que ni el régimen ni el sistema especial se aplicarían a todas las demás actividades del sector manufacturero, las cuales sólo se regirían por los convenios generales de la integración.

V. EL CASO ESPECIAL DE LAS ACTIVIDADES DE ENSAMBLE

Consideradas como una primera etapa dentro de un proceso de gradual transformación en industrias manufactureras, las actividades de ensamble de ciertos productos industriales son de interés para el desarrollo económico de Centroamérica. En la medida en que se integren a la estructura productiva del mercado común, podrían proporcionar estímulos a la instalación y desarrollo de otras industrias, facilitar el logro de importantes avances tecnológicos en estos países, y contribuir considerablemente a la sustitución de importaciones y, en general, a la industrialización de la unidad económica regional. Vistas desde este ángulo, algunas de esas actividades podrían quedar comprendidas dentro del grupo de las industrias básicas para el crecimiento manufacturero de la región, y figurar en esa categoría como un caso particular. La política centroamericana en materia de ensamble no se concebiría, entonces, solamente en términos de la creación de condiciones que hagan posible su establecimiento. Se definiría también —al igual que en el caso de las industrias básicas— como un esfuerzo de alcance regional encaminado a lograr su implantación conforme a las necesidades de la integración económica centroamericana.

En el artículo transitorio séptimo del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, las cinco partes contratantes se comprometieron a suscribir un protocolo adicional en que se determinen a) el sistema de incentivos que se aplicará a estas actividades; b) las normas que regularán el intercambio de productos ensamblados dentro del mercado común; c) los requisitos y las obligaciones a que se someterán las plantas ensambladoras en materia de producción o utilización de partes de origen regional, y d) las actividades productoras que podrán acogerse a dicho régimen. En tanto no entre en vigor el protocolo, las actividades de ensamble que se acojan al artículo transitorio mencionado recibirán franquicias por tres años sobre la importación de maquinaria y equipo.

Las actividades de ensamble constituyen un punto de partida para alcanzar objetivos determinados de la política industrial centroamericana. En la práctica, el logro de estos objetivos dependerá de que dichas actividades se establezcan en forma que permita su gradual incorporación a la base productiva del mercado común y de los términos que se fijen para ello desde el comienzo.

Dentro de los lineamientos generales estipulados en el artículo transitorio séptimo, los elementos de juicio que se presentan en seguida podrían facilitar la elaboración del protocolo adicional. Estos elementos de juicio se han formulado en el supuesto de que el protocolo tendrá una estructura similar a la del Convenio y que habrá una relación básica entre las disposiciones de ambos textos. En este sentido, el protocolo sería fundamentalmente un instrumento complementario.

1. CAMPO DE APLICACIÓN

El protocolo se referiría exclusivamente a aquellas actividades de ensamble correspondientes a las industrias mecánicas, así como a otras ramas de actividad con operaciones mecánicas de ensamble, que se establecieran en Centroamérica sobre la base de una gradual transformación en actividades manufactureras. Para ello se requeriría diferenciar las operaciones de ensamble de las de simple armadura, por una parte, y las de manufactura completa, por otra. Además, sería necesario estipular que los reglamentos respectivos incluirán en cada caso criterios cuantitativos para precisar esa diferenciación. En un sentido estricto, dichos criterios corresponderían a las proporciones mínimas que representan los insumos fabricados por las propias plantas dentro del total de insumos manufacturados que utilicen. Pero en este caso resulta evidente que deberán referirse a las proporciones mínimas de utilización de insumos originarios de Centroamérica.

Al fijar criterios cuantitativos se facilitaría la administración del protocolo y se evitarían dificultades que podrían de otro modo derivarse de la aplicación de sus disposiciones en el caso de las mismas industrias, ya sea a las actividades de armadura, que son de mucho menor interés para la región, o a las de manufactura, que merecen un apoyo mayor. Se aclararía así que las actividades de armadura y manufactura estarían fuera del alcance del protocolo.

2. CALIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS

Dentro de los criterios que se establecieran al definir el campo de aplicación del protocolo, parecería que las condiciones previstas en el artículo 4 del Convenio de incen-

tivos fiscales, serían igualmente aplicables a las actividades de ensamble. Tales condiciones son las siguientes; *i*) utilización de procesos técnicos modernos y eficientes, compatibles en este caso, con altos niveles de ocupación; *ii*) producción de artículos que se requieren para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades básicas de la población, o que sustituyan artículos que son objeto de importación considerable, o aumenten el volumen de las exportaciones; *iii*) generación de un valor agregado en el proceso industrial que sea de importancia por su monto total o porcentual, y *iv*) contribución a un mayor empleo de materias primas o productos semi-elaborados nacionales o regionales y, en general, de los recursos naturales, humanos o de capital centroamericano.

Convendría que el protocolo acentuara, como criterios específicos para la calificación de las empresas ensambladoras, el enriquecimiento tecnológico de la economía centroamericana, las perspectivas de un proceso rápido de transformación en manufacturas y el estímulo al desarrollo de otras actividades productivas.

3. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS

Como no todas las actividades de ensamble revisten la misma importancia para el crecimiento económico de Centroamérica, sería necesario distinguir entre ellas, a fin de graduar los beneficios otorgables y favorecer adecuadamente a aquéllas que sean de más alto interés. Cabría considerar el establecimiento de dos categorías, atendiendo a la naturaleza y el uso de los productos ensamblados: la primera abarcaría bienes de capital y productos intermedios; la segunda, bienes de consumo duraderos.

Esta clasificación coincidiría con dos criterios de importancia para Centroamérica: *i*) la relación de la industria de ensamble con el desarrollo de otras actividades productivas, y *ii*) la importancia de los productos ensamblados desde el punto de vista de la defensa de la balanza de pagos.

Respecto de esto último, cabe prever que las necesidades de bienes de capital y productos intermedios de los países del área habrán de continuar aumentando con rapidez. En estas circunstancias, y siempre que no resulte en niveles de costos y precios que rebasen determinados límites, sería factible estimular la producción interna, empezando con las operaciones de ensamble, pues de todos modos habría de seguirse importando, ya sea en forma de partes o de artículos terminados.

La situación es distinta en lo que se refiere a bienes de consumo duraderos, pues por definición se trata de industrias que no producen artículos de cuya existencia dependa el eficiente funcionamiento de otras ramas de actividad. Asimismo, esos bienes son artículos típicos de consumo de los grupos de altos ingresos, cuyas importaciones podrían limitarse en caso de necesidad, sin que ello ocasionara mayores perjuicios al grueso de la población.

4. INTEGRACIÓN DE LAS INDUSTRIAS DE ENSAMBLE

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo transitorio mencionado, las empresas ensambladoras que se acojan al protocolo quedarán sujetas a requisitos y obligaciones en cuanto a la producción o utilización de partes de origen regional. Estos requisitos y obligaciones habrían de determinarse para cada industria, y serían aplicables tanto a las productoras de bienes de capital y productos interme-

dios, como a las de bienes de consumo duraderos. Asimismo, se referirían, no sólo a la proporción inicial de partes producidas en Centroamérica, sino también al aumento de esta proporción y a la utilización gradual de otras producciones de origen igualmente centroamericano, con especificación de plazos para el cumplimiento de las distintas etapas en que se dividiera ese proceso. Tanto la proporción inicial, como las más elevadas a que se llegará con el tiempo, no tendrían necesariamente que originarse en las actividades de la propia planta de ensamble, sino que podrían llenarse —al menos parcialmente— con la producción de otras empresas industriales centroamericanas. Esta orientación ofrecería ciertas ventajas, por cuanto favorecería una más amplia difusión de la propiedad industrial, abriendo al mismo tiempo nuevas posibilidades a la iniciativa privada de la región. Además, y en el caso de actividades de ensamble ya establecidas que pudieran encontrar dificultades para hacerlo directamente por su reducida capacidad, la fabricación de partes en otras plantas podría facilitar el cumplimiento de los requisitos del protocolo, aprovechándose al propio tiempo las ventajas de la producción a mayores escalas.

La utilización por parte de las empresas ensambladoras de piezas producidas en otras plantas de la región plantea varios requisitos. En primer lugar, sería necesario establecer programas de estandarización y tipificación de los componentes susceptibles de ser producidos en el área, a fin de asegurar calidades y especificaciones. En segundo lugar, habría que determinar en cada caso qué partes serían producidas por la propia ensambladora y cuáles serían adquiridas en otras fuentes centroamericanas. Finalmente, y con referencia a estas últimas, se requeriría establecer programas de promoción industrial para lograr la oportuna disponibilidad de las producciones correspondientes.

Un aspecto estrechamente vinculado al anterior se refiere al número de marcas de los productos ensamblados, así como a la variedad de modelos dentro de cada marca y a la frecuencia con que se cambien sus diseños. Dadas las características del mercado centroamericano, incluso un pequeño número de marcas podría crear considerables obstáculos al proceso ulterior de desarrollo de la industria, al fraccionar excesivamente la demanda y dificultar el aprovechamiento de las ventajas de la producción en gran escala. Trabajar con un número elevado de modelos, o modificarlos con mayor premura de lo que se justificaría en función de la vida útil de los equipos básicos, tendería asimismo a elevar la inversión de los costos por unidad de producción. Así pues, el protocolo debería contener disposiciones que aseguren —por lo que hace al número de marcas y modelos— el establecimiento de las actividades de ensamble en las condiciones más económicas. Ello podría lograrse, por ejemplo, otorgando concesiones para el establecimiento de operaciones de ensamble sobre la base de concursos en que los interesados presentaran los proyectos respectivos, a fin de que las autoridades centroamericanas escogieran el que conviniera a los intereses del área.

5. BENEFICIOS

Las exenciones otorgables a las empresas ensambladoras que se acojan al protocolo podrían ser las mismas del Convenio de incentivos fiscales, incluyendo la deducción por concepto de reinversiones efectuadas en maquinaria y equipo. Se justifica la concesión de los mismos beneficios

por cuanto el protocolo —concebido en la forma descrita— respondería a criterios de orientación selectiva similares a los que se utilizaron para elaborar el Convenio, e incluiría disposiciones adicionales tendientes a asegurar el logro de idénticos objetivos.

En cuanto al monto y plazo de las distintas exenciones, no parecería aconsejable otorgar el mismo tratamiento a las operaciones de ensamble que a las correspondientes industrias manufactureras. De otro lado, y atendiendo a los criterios de prioridad que se han señalado más arriba, los incentivos fiscales aplicables a aquéllas habrían de graduarse según la importancia de las distintas actividades de ensamble para el desarrollo de la unidad económica centroamericana. Para ello, cabría incorporar en el protocolo disposiciones en virtud de las cuales se otorgaran a las empresas ensambladoras de bienes de capital y productos intermedios que se establecieran inicialmente, los beneficios previstos dentro de la categoría B del Convenio para industrias nuevas, y los de la categoría C a las de bienes de consumo duraderos. También habría que considerar las condiciones aplicables en las actividades correspondientes al establecimiento dentro del protocolo de ensamble adicional, así como los incentivos que en su caso habría de otorgárseles.

De esta manera, las empresas dedicadas al ensamble de bienes de capital y productos intermedios recibirían exención total de derechos aduaneros sobre la importación de maquinaria y equipo, durante ocho años; exención de derechos aduaneros sobre la importación de combustible para el proceso industrial (excepto gasolina), materias primas, productos semielaborados y envases, incluyendo elementos de ensamblaje, así: 100 por ciento durante los primeros tres años y 50 por ciento durante los dos años siguientes; y exención total de impuesto sobre la renta y utilidades, los activos y el patrimonio, durante seis años. Por su parte, las empresas ensambladoras de bienes de consumo duraderos recibirían exención de los derechos aduaneros sobre la importación de maquinaria y equipo durante tres años.

Una vez extinguidas las exenciones fiscales otorgadas conforme al protocolo, las importaciones de las empresas de ensamble estarían sujetas a los mismos gravámenes arancelarios que los del producto terminado. Esto podría afectar desfavorablemente a aquéllas, dificultando el desarrollo de sus programas de sustitución con base en producciones centroamericanas. A fin de obviar esta dificultad, los incentivos fiscales de carácter temporal podrían completarse desde un principio mediante la adopción de márgenes diferenciales en el arancel común a la importación, en virtud de los cuales se fijarían gravámenes más altos para el producto terminado y más bajos para sus partes componentes. La amplitud de esos márgenes tendría que precisarse en cada caso, atendiendo a las características y necesidades de las distintas industrias, dentro de un criterio general que habría de favorecer mayormente a las que producen bienes de capital y productos intermedios y, en menor proporción, a las ensambladoras de bienes de consumo duraderos. Para ello, las empresas ensambladoras habrían de proporcionar informaciones completas sobre los costos de las partes y conjuntos importados. Por su lado, las autoridades que tuviesen a su cargo la administración del protocolo deberían realizar los estudios detallados necesarios sobre estos aspectos.

Periódicamente, y coincidiendo de preferencia con las

distintas etapas de los programas de sustitución, habría que revisar los márgenes arancelarios y, en su caso, ajustarlos de acuerdo con las variaciones registradas en los costos y precios de los materiales de ensamble de origen centroamericano en relación con informaciones fehacientes respecto de los importados.

La vigencia de distintos gravámenes para productos terminados y partes componentes favorecería por igual a las actividades de ensamble, a las de simple armadura y a las importaciones de repuestos. Para evitar esta situación, cabría considerar distintas alternativas sobre disposiciones adicionales en el protocolo. De un lado, podría estipularse que los diferenciales arancelarios sólo se aplicarían a los productos ensamblados conforme a las disposiciones del protocolo y de sus reglamentos. Para ello, en cada caso habría que adoptar el gravamen aplicable al material de ensamble. Este debería ser un gravamen mixto, fijándose su elemento específico con el propósito de mantener un mínimo de recaudación fiscal. Por su lado, el elemento ad valorem serviría para hacer efectiva la tendencia hacia una menor tributación aduanera por parte de la ensambladora, a medida que fueran realizándose sus programas de sustitución, y aumentándose el uso de partes de origen centroamericano. El diferencial arancelario se establecería en relación con el gravamen del producto terminado y con la incidencia media de los aforos correspondientes a sus partes componentes que se fijase en la tarifa uniforme a la importación. Estos últimos habrían de estructurarse, con el desglose adicional que fuese necesario, estableciendo niveles arancelarios apropiados para los componentes que figuren en los programas de sustitución y para los que tendrían que seguirse importando. Serían asimismo las tarifas aplicables a las importaciones de partes para las actividades de armadura y de repuestos.

De no optarse por un gravamen especial para el material de ensamble podría implantarse un sistema de cuotas de importación de sus partes componentes, que serían fijadas para períodos determinados por un monto equivalente a los requisitos de las plantas ensambladoras, más las necesidades de repuestos.

6. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE INGRESOS ADUANEROS

Algunos de los productos de ensamble son de importancia desde el punto de vista de los ingresos fiscales a que hoy día da lugar su importación en Centroamérica. Para evitar pérdidas considerables —e independientemente de los impuestos internos que pudieran establecerse conforme a las disposiciones legales vigentes— cabría pensar en que, al sustituirse las compras exteriores de los productos terminados con importaciones de sus partes componentes para las operaciones de ensamble, los ingresos aduaneros derivados de estas últimas importaciones se distribuyeran entre los gobiernos miembros en proporción a las ventas registradas en cada país. Inicialmente, el gobierno del país en que se ubicara la planta ensambladora podría encargarse de recaudar estas rentas, manejándolas en forma de fondos en custodia y distribuyéndolas a los demás de acuerdo con registros apropiados que tendrían que implantarse. Con posterioridad, a medida que aumentase el número de industrias de ensamble en los distintos países miembros, y mientras se establece la unión aduanera centroamericana, cabría encomendar estas funciones a una oficina regional que sería creada expresamente con tal propósito.

7. APLICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN REGIONAL DEL PROTOCOLO

En vista de que las características y necesidades de las actividades de ensamble varían de industria a industria, el protocolo debería limitarse al establecimiento de una serie de disposiciones y criterios normativos, cuya formulación en términos específicos se consignaría en un reglamento adicional que para cada una elaboraran el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico del Tratado General. Dentro de las normas del protocolo, en estos reglamentos se concretarían, entre otras cosas, la proporción mínima de partes centroamericanas con que deberían iniciar sus operaciones las plantas ensambladoras, el aumento de esa proporción y los plazos para lograrlo, los diferenciales arancelarios y lo referente a número de marcas y modelos. Los reglamentos servirían de marco para la formulación de los acuerdos o decretos de clasificación.

Es evidente que para todo esto se necesitaría disponer de estudios completos sobre los distintos aspectos técnicos y económicos que presenta el establecimiento y desarrollo de las actividades de ensamble. Dentro del enfoque regional descrito en secciones anteriores de la presente nota, la realización de esos estudios quedaría a cargo del ICAITI, el BCIE y la SIECA. En vista de la urgencia con que se han empezado a plantear distintos proyectos para la instalación de plantas ensambladoras en Centroamérica, convendría iniciar de inmediato las investigaciones, para lo cual en esta oportunidad podría elaborarse la lista correspondiente y cabría adoptar las medidas pertinentes en cuanto a modalidades y plazos de trabajo.

Con el conjunto de instrumentos constituido por el protocolo y sus reglamentos, no sólo se establecería el marco legal y administrativo adecuado para canalizar las iniciativas de la empresa privada en el campo de las industrias de ensamble, sino que se contaría también con una base apropiada para que, a través de los mecanismos regionales de la integración económica, los gobiernos promovieran el establecimiento de aquéllas que pudieran desempeñar un papel estratégico en el desarrollo del sector manufacturero de Centroamérica. Como parte de este esfuerzo, y

además de las orientaciones que al respecto se han señalado, en la elaboración de los reglamentos mencionados deberían tenerse en cuenta las posibilidades concretas de impulsar las actividades de ensamble sobre la base de acuerdos de complementación industrial con otros países y grupos de países. En esta forma se lograrían atenuar o eliminar las limitaciones del tamaño del mercado que podrían oponerse a una eficiente operación de estas actividades y se crearían mejores condiciones para su más pronta transformación en procesos completos de manufactura.

Finalmente, tanto el protocolo como sus reglamentos deberían aplicarse a través de acuerdos del Consejo Ejecutivo en que se establecieran los términos de los contratos que en cada caso habrían de celebrarse entre la autoridad nacional y la empresa beneficiaria. Sólo de esta manera, mediante la aplicación de dichos instrumentos sobre una base enteramente regional, podría lograrse la implantación de las actividades de ensamble en condiciones adecuadas a las necesidades de Centroamérica. Como se ha visto, la capacidad inicial de producción de estas plantas reviste particular importancia desde el punto de vista no sólo de la satisfacción de la demanda del mercado disponible en términos adecuados, sino también de las posibilidades existentes para su gradual y oportuna transformación en industrias manufactureras. Por lo demás, en esta forma podrían aprovecharse mejor, dentro de un criterio de integración económica, las posibilidades de producción de partes en países miembros distintos a aquél en que se ubicara la ensambladora respectiva.

8. OTRAS DISPOSICIONES

Además de los aspectos ya citados, el protocolo debería contener disposiciones sobre procedimientos en todo aquello que fuese necesario para complementar los ya establecidos en el Convenio de incentivos fiscales, así como estipulaciones sobre las garantías que tendrían que otorgar las empresas en cuanto al cumplimiento de sus programas de integración, calidad y precios de los productos y condiciones de su abastecimiento.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

SEMINARIO DE CLASIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIAS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ*

(San José de Costa Rica, 18 al 30 de septiembre de 1963)

Del 18 al 30 de septiembre de 1963 se celebró en San José de Costa Rica, en la sede de la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), un Seminario de Clasificación y Administración presupuestarias en Centroamérica y Panamá, bajo los auspicios del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la ESAPAC, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.¹

Asistieron a la reunión veintidós funcionarios designados por los gobiernos de Centroamérica y Panamá. Todos ellos participaron en su carácter individual de expertos y sin que sus opiniones reflejen necesariamente el criterio de sus gobiernos. Un experto de la Misión Conjunta de Programación Económica para Centroamérica (OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE) asistió también al Seminario.

El propósito del Seminario fue estudiar los cambios de conceptos y procedimientos que es necesario introducir en los sistemas presupuestarios de los países del área a fin de integrar los procesos de preparación y ejecución de presupuestos con los de planificación. Con ese objeto se discutieron los problemas a que daría lugar la introducción de los presupuestos por programas y actividades y se revisaron los resultados alcanzados en los países centroamericanos en la clasificación económica y funcional de las transacciones del gobierno.

Las deliberaciones se ajustaron a los siguientes temas: revisión del trabajo de reclasificación presupuestaria; relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y a largo plazo y el presupuesto fiscal; aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno; clasificaciones del presupuesto por programas y actividades y mediciones del trabajo; el presupuesto por programas y actividades y la contabilidad pública, y establecimiento de un sistema presupuestario por programas y actividades.

He aquí las conclusiones y recomendaciones adoptadas:

1. El Seminario tomó nota con satisfacción de los avances logrados en los países centroamericanos y Panamá

* Véase el informe correspondiente (E/CN.12/692).

¹ Fue el octavo de la serie de seminarios organizados por la sede de las Naciones Unidas en colaboración con las secretarías de las comisiones económicas regionales, y el segundo para los países centroamericanos. El primero de todos tuvo lugar en la ciudad de México en 1953 con participación de los países del Istmo Centroamericano, las Antillas, México y los Estados Unidos. En mayo de 1959 y en septiembre de 1962 se efectuaron reuniones similares en Santiago de Chile para los países de Sudamérica. En 1955, 1957 y 1960 hubo seminarios en Bangkok para los países de Asia y el Lejano Oriente. En 1961 se celebró en Addis-Ábeba el primer seminario de esta clase para los países africanos.

en materia de reformas presupuestarias y planificación para el desarrollo. Los participantes atribuyeron la mayor importancia a la necesidad de que se intensifiquen los esfuerzos que se han iniciado en estos campos hasta llegar a contar con mecanismos integrados para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo y su articulación con los presupuestos anuales. A ese efecto, se consideró esencial que el proceso de programación se vincule estrechamente con las tareas de preparación de los presupuestos y se establezcan procedimientos adecuados de coordinación.

2. La integración económica centroamericana requerirá en forma creciente la coordinación de los planes nacionales de desarrollo que permita acelerar el crecimiento equilibrado de las economías del Istmo. El Seminario consideró de particular importancia que se establezcan mecanismos de planificación y sistemas presupuestarios sobre bases técnicas y metodológicas uniformes, a fin de facilitar dicha coordinación.

3. Para los propósitos enunciados, el Seminario recomendó la adopción de la técnica del presupuesto por programas en los países que aún no la han implantado, por considerar que es especialmente adecuada para hacer del presupuesto un instrumento eficaz en la ejecución de los planes de desarrollo económico.

4. Se consideró que la técnica del presupuesto por programas se ha implantado siguiendo las orientaciones contenidas en el *Manual de presupuestos por programas y actividades*, que representa una valiosa contribución para introducir esos sistemas. Se reconoció la utilidad de desarrollar normas generales, a aplicarse en los países centroamericanos, que permitan estructurar clasificaciones por programas y actividades uniformes, teniendo en cuenta las circunstancias particulares y los sistemas administrativos de cada país. Se reconoció la conveniencia de que los países del área adopten el mismo período fiscal, haciéndolo coincidir con el año civil.

5. El Seminario recomendó especialmente la adaptación de los sistemas de contabilidad pública a las necesidades de ejecución de los planes de desarrollo y de los presupuestos por programas y actividades. Se subrayó la importancia de perfeccionar la organización y estructura de los sistemas contables de los países, a fin de obtener informaciones periódicas uniformes sobre la marcha de los planes y programas, y asegurar el control eficiente de los fondos.

6. El Seminario consideró que, para asegurar mayor eficiencia en la elaboración de los planes de desarrollo y su coordinación con los presupuestos anuales, sería conveniente reorganizar los organismos centrales del presupuesto y establecer oficinas sectoriales de planificación al nivel ministerial.

7. Se tomó nota de los avances logrados en los países del área en materia de clasificaciones económicas y funcionales, según se recomendó en el primer Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias celebrado en México en 1953. Se retiró la recomendación formulada por dicho Seminario en el sentido de que el *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función* continúe sirviendo de guía para el trabajo de reclasificación. El Seminario recomendó a los gobiernos la adopción de un esquema simplificado de clasificación económica y funcional de las transacciones del sector público que debería servir como base uniforme en la región.

8. El Seminario llamó la atención sobre la necesidad de contar con clasificaciones por programas y actividades y por objeto del gasto que guarden la mayor uniformidad posible entre los países. Se tomó conocimiento de las definiciones de programas y actividades sugeridas por el Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica celebrado en Santiago de Chile en 1962. El Seminario complementó estas definiciones con una clasificación provisional de los gastos por objeto para facilitar la introducción de esta clasificación sobre base uniforme, con el propósito de integrarla al sistema del presupuesto por programas.

9. Se destacó el importante aporte que ha significado el trabajo de la Misión Conjunta de Programación Económica para Centroamérica (OEA, CEPAL, BID, SIECA y BCIE) en los avances presupuestarios operados en los países del área en el año 1963, y se subrayó la conveniencia de que la misión amplíe su labor de asistencia técnica a toda Centroamérica, lo que facilitará la uniformidad metodológica que se señaló en los numerales anteriores.

10. Se reconoció la prioridad que tienen las labores de capacitación de los funcionarios nacionales en las técnicas presupuestarias y en contabilidad pública, introduciendo y mejorando cursos pertinentes en las universidades, e intensificando los valiosos esfuerzos que la ESAPAC viene haciendo en el nivel regional a través de sus cursos de entrenamiento, como también los esfuerzos que despliegan el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y algunos otros organismos internacionales.

11. Se recomendó, además, la constitución de grupos de trabajo de técnicos de los distintos países del área, para estudiar problemas específicos del sistema de presupuesto por programas, y para definir, a base de sus experiencias, normas y métodos conducentes al mejor funcionamiento de dicha técnica presupuestaria.

12. Con el fin de evaluar periódicamente los progresos que se logren en el proceso de unificación de la nomenclatura presupuestaria y de sugerir los mejoramientos que aconseje la experiencia, se recomendó celebrar anualmente reuniones de técnicos en presupuestos y contabilidad pública de los países del área y la publicación periódica, por parte de los organismos regionales interesados, de los avances alcanzados en este campo y de las estadísticas pertinentes.

13. Se consideró que el Seminario constituyó una oportunidad muy útil para el intercambio de experiencias entre los técnicos centroamericanos y que permitió crear nuevas inquietudes para acelerar el progreso de las técnicas presupuestarias en el área. Se llegó a la conclusión de que sería conveniente organizar el próximo Seminario al nivel latinoamericano a fin de facilitar un mayor intercambio de experiencias.

II

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CLASIFICACIÓN DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS*

(Santiago de Chile, 4 al 15 de noviembre de 1963)

Bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina, se reunió en Santiago de Chile del 4 al 15 de noviembre de 1963 un Grupo de Trabajo sobre Clasificación de Productos Manufacturados, formado por expertos de siete países. La organización de la reunión estuvo a cargo de la División de Estadística de la CEPAL y el Grupo contó además con la asesoría de un funcionario de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, otro del Instituto Interamericano de Estadística y varios de la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL.

El Grupo fue presidido por el señor Jorge Rubén Morinelli, de la Argentina, y cada uno de los participantes tuvo a su cargo, como relator, determinados capítulos de la lista.

La reunión tuvo por objeto principal examinar el "Proyecto de lista uniforme de productos manufacturados" (E/CN.12/648), documento preparado por la División de Estadística y presentado al 10º período de sesiones de la Comisión. El proyecto de lista de que se trata contiene 2 800 productos comprendidos en los Grupos 201 a 399 de la *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas* (CIIU) los que se consi-

deran representativos de la producción de los países latinoamericanos. Podría ser empleada en los censos y encuestas industriales que se están preparando en conexión con el Programa Mundial auspiciado por las Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Estadística.

En sus sesiones de trabajo, el Grupo revisó cada uno de los productos incluidos en la lista, procediendo a eliminar aquéllos que eran poco representativos y agregando otros que por su importancia o por las perspectivas de producción, debían ser destacados especialmente.

El Grupo consideró la conveniencia de utilizar, para la obtención y presentación de datos de producción física, unidades adecuadas para cada producto que correspondan, en lo posible, a las del sistema métrico decimal, y especialmente para maquinaria generadora, motriz y otras máquinas específicas, el empleo de unidades de potencia y capacidad o una combinación del número de unidades con intervalos de potencia según los casos.

Aunque se encontró que los países usaban distintos nombres para identificar algunos productos, se prefirió mantener el nombre común en español y se sugirió la posibilidad de preparar posteriormente un vocabulario de equivalencias para uso interno de las Oficinas de Estadística.

* Véase el informe correspondiente (E/CN.12/AC.57/4).

Al tiempo que examinaba los productos incluidos en la lista general, el Grupo señaló aquéllos que podían constituir una lista "mínima". Como resultado de este examen, se obtuvo una lista mínima de alrededor de 550 productos individuales que representan unos dos tercios del valor de la producción manufacturera de la región.

Al estudiar la ubicación de los productos dentro de la clasificación por actividades, a veces pareció necesario colocar bajo un solo grupo, productos que aparecían clasificados en dos distintos en la CIU. Así ocurrió, por ejemplo, con la fabricación de aceites y grasas vegetales, para la cual se hace difícil en la práctica separar la producción según se destine a usos alimenticios o se emplee en la industria. En otros casos se sugirió la conveniencia de cambiar la clasificación de un producto del grupo de la CIU bajo el cual se hallaba, a otro en donde su ubicación parecía más lógica.

Atención especial merecieron los capítulos de la lista referentes a maquinaria. En relación con ellos se destacó la necesidad de formar algunas categorías especiales e indicar dentro de cada una las máquinas y aparatos que fueran más representativos. A tal fin, los participantes se comprometieron a enviar a la secretaría una lista detallada de estos productos que se fabrican en sus respectivos países.

El Grupo examinó asimismo el documento titulado "Propuesta de Subclasificación de los Grupos 201 a 399 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIU)". Aunque todos los

participantes reconocieron la urgencia de disponer de una clasificación más detallada que la CIU, coincidieron en que era necesario contar con datos recientes de producción de los países antes de formular una clasificación útil que permitiera lograr cifras comparables de la región.

En relación con el tema, los participantes del Grupo de Trabajo discutieron los criterios que deberían establecerse para lograr una clasificación más detallada que la CIU. Acerca de este asunto, se acordó que la producción de los artículos por parte de los establecimientos clasificados en un subgrupo propuesto, para que se le considerase significativo, debería representar por lo menos el 75 por ciento de la producción total de esos mismos artículos.

Finalmente, el Grupo acordó pedir a la secretaría de la CEPAL:

1. Que obtenga del mayor número de países de América Latina tabulaciones de producción física por actividades detalladas;

2. Que prepare con los materiales recibidos un nuevo proyecto de subclasificación de la CIU, y

3. Que convoque, de ser posible en 1964, una nueva reunión de un Grupo de Trabajo para examinar:

i) la experiencia obtenida en el uso de la Lista de Productos durante la preparación y ejecución de las encuestas y censos industriales;

ii) la experiencia obtenida en el uso de la CIU y las clasificaciones nacionales de actividad, y

iii) el nuevo proyecto de subclasificación de la CIU indicado en el punto 2.

III

REUNIÓN DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE AMÉRICA LATINA EN POLÍTICA COMERCIAL*

(Brasilia, 20 al 25 de enero de 1964)

En cumplimiento de lo acordado por la Comisión Económica para América Latina en su resolución 221 (X),¹ la secretaría convocó en Brasilia, del 20 al 25 de enero de 1964, una reunión acerca de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con asistencia de especialistas designados por todos los gobiernos de los países latinoamericanos, para "favorecer la mejor presentación y mayor conocimiento mutuo de los problemas de los países de la región que serán tratados en aquella Conferencia". Asistieron a la reunión 104 expertos en representación de los gobiernos de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela. También asistieron, invitados especialmente, observadores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), la Nómina de Nueve Expertos designados por el Consejo Interamericano Económico y Social, y la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

* La presente nota se basa en el correspondiente informe de la secretaría (E/CN.12/694).

¹ La resolución 221 (X), 16 de mayo de 1963, se publicó en el *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII (1963), p. 235. Véanse también allí, pp. 233 ss., otros antecedentes acerca de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Fueron elegidos Presidente de la Reunión el señor Celso Furtado, delegado del Brasil, y Vicepresidente el señor Manuel F. Chavarría, delegado de El Salvador.

Los expertos basaron sus deliberaciones en el documento "América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo" (E/CN.12/693) preparado por la secretaría con la colaboración de un grupo de distinguidos consultores latinoamericanos,² que para su efecto se reunieron en Santiago de Chile en octubre y diciembre de 1963. También tuvieron en cuenta el informe de la reunión extraordinaria que el Subcomité de Comercio Centroamericano celebró en México D. F., del 6 al 11 de enero de 1964 (ST/ECLA/CONF.13/L.4) y la nota de la secretaría sobre "La posición latinoamericana ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo" (ST/ECLA/CONF.13/L.3).

Los debates se ajustaron a los siguientes puntos:

1. Medidas para resolver los problemas del comercio de los productos básicos
2. Diversificación en la composición de las exportaciones:
 - a) Comercio de productos manufacturados y semi-manufacturados;
 - b) Comercio de invisibles

² Integraron el grupo de consultores los señores Eduardo Figueroa, Plácido García Reynoso, Adalbert Krieger Vasena, Julio Lacarte Muro, Carlos Lleras Restrepo, Marcio do Rego Monteiro, Jorge Sol y Enrique Gastón Valente.

3. Política en materia de diversificación geográfica del comercio:
 - a) Posibilidades de comercio con los países de economía centralmente planificada;
 - b) Posibilidades de comercio con otras regiones en proceso de desarrollo;
 - c) La integración regional y el comercio exterior de América Latina
4. El financiamiento del comercio y el desarrollo mundial
5. Organismos y medidas para la promoción del comercio mundial

Los trabajos se distribuyeron en dos comités, el primero de los cuales, bajo la presidencia del señor Bernardo Grinspun, delegado de la Argentina, se hizo cargo de los puntos 1 y 2. Los demás fueron tratados en el Comité II, presidido por el señor Carlos Valenzuela, delegado de Chile. Cada uno de los comités emitió su correspondiente informe.³

En el transcurso de la reunión se señaló la necesidad de reestructurar el comercio internacional con miras a asegurar su crecimiento acelerado, ordenado y persistente. Dentro de esta nueva estructuración, el comercio de los países en desarrollo debería alcanzar niveles que permita a esas naciones lograr y mantener tasas de crecimiento económico que les garanticen una reducción sustancial de las diferencias de ingreso con respecto a los países desarrollados. A ese efecto, éstos deberían concederles preferencias no extensivas a otros países desarrollados, además de reconocerles el derecho a otras excepciones a la cláusula de nación más favorecida. Estos principios y otros aplicables al ordenamiento institucional del comercio mundial fueron formulados explícitamente por los expertos.

Con referencia a los productos básicos, la reunión coincidió en impugnar la política de los países desarrollados que mediante restricciones, proteccionismo, tributación interna excesiva, exportaciones subsidiadas, etc., han deformado los patrones de producción y comercio mundiales y han operado en detrimento de las exportaciones de los países en desarrollo. El efecto de tales desviaciones, impuestas por los países industrializados, debería ser eliminado progresivamente dentro de plazos perentorios. Se formularon conclusiones relativas especialmente a productos tropicales, de zona templada, y minerales y combustibles.

En cuanto a los productos manufacturados y semimanufacturados, los países industrializados deberían abrir a las exportaciones de los países en desarrollo una participación de hasta el 5 por ciento de sus respectivos mercados inter-

³ El documento E/CN.12/694/Add.1 contiene los informes de los dos comités.

nos, mediante preferencias que impliquen una desgravación total, no aplicables a los demás países desarrollados.

Con respecto a la diversificación geográfica del comercio se trató en primer término la importante posibilidad de expandir el intercambio con países de economía centralmente planificada, a condición de que éstos se comprometan a fijar metas cuantitativas en sus planes a largo plazo, concedan mayor flexibilidad a sus regímenes de pagos y otorguen a los países en desarrollo preferencias comparables a las que se demandan de los países desarrollados de economía de mercado.

Acerca de los movimientos de integración económica regional, se reconoció la necesidad de fomentarlos entre países en desarrollo, atendiendo a las peculiaridades de cada uno y procurando promover mecanismos que faciliten los pagos y el financiamiento del comercio intrarregional. Los países industrializados deberían comprender cabalmente los alcances de estas integraciones y no neutralizarlas u obstaculizarlas. La integración económica regional de países desarrollados implican para éstos responsabilidades especiales frente a los países en desarrollo: la incidencia general de los obstáculos que tales agrupaciones pudieran crear a los países en desarrollo no debería ser mayor que la que existía antes de su advenimiento.

El financiamiento para el desarrollo —fuera de exigir el máximo esfuerzo de ahorro interno— tendría que atender a las necesidades de crecimiento indispensables para reducir la diferencia entre los niveles de ingreso de los países en desarrollo y los países industrializados; debería revestir carácter multilateral y otorgarse con arreglo a programas de desarrollo. El servicio del financiamiento para el desarrollo debería ajustarse a las posibilidades efectivas de los países en desarrollo, una vez computadas las obligaciones preexistentes con sus servicios reescalados a plazos largos y con intereses módicos. También se consideró indispensable establecer mecanismos que compensen en el futuro a los países en desarrollo por las pérdidas resultantes del deterioro de la relación de precios del intercambio.

En cuanto a la estructura institucional que requiere el reordenamiento del comercio mundial, se propuso una organización dentro del sistema de las Naciones Unidas, con carácter universal y autoridad suficiente para garantizar el cumplimiento de las decisiones que se adopten. También se formularon proposiciones con respecto a los mecanismos que deberían operar en el período de transición, luego de la Conferencia de Ginebra y hasta la efectiva constitución de la estructura definitiva.

Como resultado del criterio expuesto en los párrafos que anteceden, se aprobaron en Brasilia las siguientes conclusiones.

A. PRINCIPIOS GENERALES

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo debe procurar —dentro del marco de la Resolución 1785 (XVII) de la Asamblea General— establecer una nueva estructuración del comercio internacional, como una de las condiciones indispensables para asegurar el crecimiento acelerado, ordenado y persistente de los países en vías de desarrollo. Con este fin la Conferencia deberá:

- i) formular los principios y las normas de operación que deben regir el comercio internacional con el propósito esencial de transformarle en instrumento eficaz del desarrollo económico de los países en vías de desarrollo;

- ii) establecer —bajo la égida de las Naciones Unidas— procedimientos y mecanismos institucionales adecuados para asegurar el cumplimiento de las decisiones de la Conferencia y especialmente la consideración sistemática, completa y permanente de los problemas de comercio de los países en desarrollo; y
- iii) adoptar —de conformidad con los objetivos mencionados en los numerales i) y ii)— medidas concretas que contribuyan al inmediato incremento de los ingresos de origen externo de los países en desarrollo.

2. Las necesidades de comercio de los países en vías de desarrollo

—a las que deben atender tanto la nueva estructuración del comercio internacional como las medidas pertinentes de efectos inmediatos— son aquéllas cuya satisfacción sea compatible para el logro y el mantenimiento de tasas de crecimiento que aseguren a los países en desarrollo una reducción sustancial de la diferencia en los niveles de ingreso que los separa de los niveles de ingreso de los países desarrollados, tendiente a la eliminación de dicha diferencia.

3. La nueva estructuración del comercio internacional deberá basarse en la necesidad de un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio, en favor de todos los países en vías de desarrollo. Dicho tratamiento implicará establecer, entre otros, los siguientes principios fundamentales:

- i) los países en vías de desarrollo no estarán sujetos a reciprocidad por las concesiones o preferencias que les otorguen los países desarrollados;
- ii) los países desarrollados deben garantizar a los países en desarrollo el acceso a sus mercados sobre bases no discriminatorias. En cuanto a las formas de acceso preferencial y discriminatorio vigentes, consideradas indispensables para mantener los ingresos de exportación de ciertos países en vías de desarrollo, deben sustituirse por medidas financieras compensatorias;
- iii) los países desarrollados concederán preferencias a los países en vías de desarrollo, sin extenderlas a otros países desarrollados;
- iv) los países en vías de desarrollo pueden otorgarse preferencias entre sí, sin extenderlas a los países desarrollados. Estas preferencias se otorgarán sin perjuicio de los derechos y obligaciones derivados de asociaciones regionales entre países en vías de desarrollo;
- v) teniendo en consideración las desigualdades de crecimiento

que ofrecen los países en desarrollo, se deberá prever un tratamiento diferencial, que responda a las características peculiares de los países de menor desarrollo económico relativo. El aludido tratamiento deberá basarse en el otorgamiento a tales países de ventajas especiales que no constituyan una discriminación comercial entre países en desarrollo.

4. La nueva estructura del comercio internacional debe garantizar la expansión general del intercambio mundial, favoreciendo su integración mediante el establecimiento de mecanismos y normas adecuados al comercio entre países en la misma etapa de desarrollo, en etapas diferentes de desarrollo, y con sistemas diversos de organización económica. Es necesario que las nuevas normas y medidas destinadas a atender las necesidades de comercio de los países en vías de desarrollo se apliquen uniformemente por todos los países desarrollados con economía de mercado y, en forma equivalente, por todos los países industrializados con economía centralmente planificada.

5. La satisfacción cabal de las necesidades de intercambio de los países en desarrollo exige que las políticas financieras internacionales se armonicen con las políticas comerciales conducentes a la nueva estructura de comercio internacional, y que los organismos financieros competentes coordinen sus actividades con las de los organismos que actúan en el campo del comercio.

6. Ante la urgencia de los problemas que encaran los países en desarrollo y la insuficiencia de sus ingresos externos, las medidas parciales e incompletas resultarían insatisfactorias. Por consiguiente, aquéllas que se exponen en los capítulos siguientes, relativas a las diferentes categorías de determinados productos y a otros temas, deben considerarse parte de una política única e integral de comercio internacional.

B. LOS PRODUCTOS PRIMARIOS DE EXPORTACIÓN TRADICIONAL

1. Los países desarrollados deberán abstenerse de adoptar medidas que, directa o indirectamente, constituyan obstáculo o tengan el carácter de represalia contra medidas tomadas por los gobiernos de los países en desarrollo, en razón de sus necesidades de mejoramiento económico y social, cuando dichas medidas se destinen a regular los regímenes de explotación, elaboración y comercialización de sus recursos naturales, incluyendo aquéllas que se refieren a las modificaciones en el régimen de propiedad.

2. Los países en desarrollo deben participar en forma creciente de los beneficios derivados del avance tecnológico, como medio para promover su desarrollo económico, pero, cuando en virtud de la producción de sintéticos que sustituyan productos básicos, se introduzcan perturbaciones en sus corrientes tradicionales de comercio, los países desarrollados deberán adoptar medidas para contrarrestar esos efectos colaborando con los países en desarrollo en el logro de soluciones apropiadas.

a) *Productos tropicales*

1. Los altos impuestos internos que los países industrializados suelen aplicar al consumo de productos tropicales básicos limitan severamente la expansión de la demanda y privan a los países en vías de desarrollo de importantes posibilidades para acrecentar sus exportaciones. Se debería, en consecuencia, propender a su eliminación, a más tardar al 31 de diciembre de 1965.

2. Los gravámenes aduaneros que los países industrializados aplican a la importación de los mismos productos tropicales también deberían quedar abolidos antes del 31 de diciembre de 1965. Asimismo deberían suprimirse antes de dicha fecha las discriminaciones de todo orden contra los productos tropicales de exportación de América Latina. La supresión de gravámenes y discriminaciones debería extenderse también a los productos elaborados con materias tropicales básicas.

3. Los derechos aduaneros y los impuestos internos de los países industrializados que gravan aquellos productos finales en los que hay un alto porcentaje de materias primas tropicales que exportan los países en vías de desarrollo deberán rebajarse hasta un nivel que no dificulte la expansión de la actividad industrial respectiva en el país de origen y que contribuya a expandir la demanda interna en el país importador.

4. Debe promoverse a la brevedad posible un estudio detallado, por expertos, sobre las causas de que sean tan altos en algunos países industrializados los costos de transformación y comercialización de ciertos productos tropicales de exportación de América Latina, con el objeto de sugerir medidas que eviten los recargos que se consideren excesivos.

5. Es indispensable el apoyo de los países desarrollados a la concertación de convenios apropiados de productos de esta naturaleza, siempre que tomen en cuenta el objetivo básico de promover el desarrollo de los países exportadores en vías de desarrollo y de procurar el establecimiento de relaciones de precios más favorables.

b) *Productos agrícolas de zona templada*

1. Los países desarrollados deben comprometerse a modificar sus políticas agrícolas que —a través del mecanismo de precios, de distintas formas de restricción a las importaciones y de discriminaciones de todo orden— son causa de distorsión de los actuales patrones de producción y comercio mundiales, mediante la eliminación total de las distintas formas de protección a su producción agropecuaria.

A este fin, y como primera etapa, deben establecer un tope máximo al conjunto de las distintas formas de protección, con el objeto de permitir el mejoramiento de la capacidad de compra externa de los países en vías de desarrollo requerido para el logro de sus metas de crecimiento económico y social. Este tope deberá

hacerse efectivo antes del 31 de diciembre de 1965, fecha a partir de la cual los países desarrollados deberán aplicar un programa de reducciones progresivas de tales formas de protección hasta llegar a su total eliminación dentro del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Además, deberán abolirse, antes del 31 de diciembre de 1965, las restricciones cuantitativas y los impuestos internos que afectan al comercio de los países en desarrollo.

Igualmente, y dentro del mismo plazo, deberán eliminarse totalmente los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios.

2. La colocación de excedentes agropecuarios en condiciones especiales no debe efectuarse en detrimento de las posibilidades de exportación de los países en vías de desarrollo y de su comercio intra-regional ni de las posibilidades de desarrollo agrícola de los propios países receptores de tales excedentes.

Al efecto, la cooperación internacional deberá canalizarse en forma tal que acreciente la capacidad de compra de esos países, de manera que puedan adquirir sus productos agrícolas donde les resulte más ventajoso. Se dará así mayor carácter multilateral a la colocación de excedentes, lo que —unido a la eliminación de los subsidios— contribuirá a una distribución más adecuada de la producción agrícola mundial.

Mientras subsistan excedentes aplicables a la ayuda económica de este tipo, su disposición deberá llevarse a cabo en forma multilateral, con participación de los países involucrados en cada programa y los países proveedores habituales, a través de un mecanismo especial que deberá establecerse en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo.

3. En los casos de productos de baja elasticidad-ingreso de demanda para los que exista exceso de oferta, y sin perjuicio de las recomendaciones anteriores, los convenios por productos también podrán contribuir a mejorar las condiciones del comercio mundial. Para asegurar su eficacia, tales convenios deberían tener en cuenta —adecuándolos a las características del producto respectivo— los siguientes principios de orientación general:

- i) en algunos casos, el precio pagado por los productos importados y los de producción nacional debería fijarse a un nivel adecuado que se sitúe entre el precio de las mayores zonas de producción de altos y bajos costos;
- ii) al determinar los precios, habrá que tener en cuenta la influencia recíproca de los diversos productos y los riesgos de sustitución. En algunos casos, esto implicaría concertar acuerdos que comprendan a varios productos;
- iii) los límites que se establezcan por el lado de la oferta no deberán presuponer que los países en vías de desarrollo acepten la actual estructura distorsionada de la agricultura mundial, sino que deberán asegurar a estos países volúmenes de exportación suficientes para cubrir las necesidades de su propio desarrollo;

C. LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS Y SEMIMANUFACTURAS

1. Los países desarrollados deben acordar un tratamiento preferencial no sujeto a reciprocidad, a las importaciones de productos manufacturados provenientes de los países en vías de desarrollo. Estas preferencias deben ser otorgadas por la totalidad de los países desarrollados en beneficio de todos los países en vías de desarrollo, de acuerdo con las siguientes normas:

a) Normas aplicables a productos manufacturados terminados

- i) Los países industrializados deben conceder de inmediato acceso libre de gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes a las importaciones de todos los productos manufacturados terminados, que provengan de países en vías de desarrollo, para aquella parte de dichas importaciones que no representen para cada producto más del 5 por ciento del consumo interno del respectivo país importa-

- iv) los aumentos de consumo que se produzcan en el futuro deberán beneficiar sobre todo a los productores no subvencionados, de modo que gradualmente se alcance una relación más estrecha con lo que se consideraría una estructura racional de la producción mundial.

c) Minerales y combustibles

1. Es necesario que los países industrializados eliminen las medidas de protección y de discriminación de todo orden contra los productos básicos de origen mineral y combustibles provenientes de países en vías de desarrollo para que éstos queden en igualdad de competencia entre sí, así como frente a las exportaciones de los países industrializados y a la producción local de estos mismos.

Estos objetivos deberán alcanzarse dentro del Decenio para el Desarrollo fijado por las Naciones Unidas. En todo caso la liberalización gradual deberá comenzar antes del 31 de diciembre de 1965, fecha en la cual se deberá haber iniciado la reducción de los aranceles aduaneros y logrado la eliminación total de las restricciones cuantitativas y los impuestos internos que gravan estos productos.

2. El compromiso anterior debe hacerse extensivo a los productos intermedios de origen mineral, a fin de promover la mayor elaboración de los productos básicos en los países de origen y hacer posible su colocación directa en el mercado internacional.

3. Los países desarrollados deberán abstenerse de adoptar medidas que, directa o indirectamente, constituyan obstáculo o tengan el carácter de represalia contra medidas tomadas por los gobiernos de los países en desarrollo, en razón de sus necesidades de mejoramiento económico y social y de seguridad nacional, destinadas a regular los regímenes de explotación, elaboración y comercialización de sus combustibles y minerales, inclusive aquellos que se refieran a las modificaciones en el régimen de propiedad.

4. Los gobiernos de los países desarrollados y los organismos internacionales de financiamiento deberían apoyar en la asignación de sus préstamos a mediano y a largo plazo a las empresas nacionales de los países en desarrollo que se dediquen a la exploración, explotación, elaboración y/o comercialización de sus propios recursos de combustibles y minerales.

5. Es indispensable el apoyo de los países desarrollados a la concertación de convenios apropiados de productos de esta naturaleza siempre y cuando sea necesario para mejorar los precios o estabilizarlos a un nivel superior, con el propósito de aumentar al máximo los ingresos en divisas de los países menos desarrollados.

6. La colocación de las existencias de minerales y metales, inclusive aquellas provenientes de reservas estratégicas, acumuladas en los países desarrollados, deben realizarse de acuerdo con normas fijadas internacionalmente, destinadas a asegurar que esa colocación no se haga en forma masiva, no se depriman los precios de esos productos y no se distorsione el comercio mundial en perjuicio de las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

Además, cualquier país industrializado podrá otorgar preferencia similar a importaciones que excedan de dicho límite sin hacerlas extensivas a otros países industrializados pero debiendo aplicarlas a las importaciones provenientes de todos los países en vías de desarrollo.

- ii) En los contingentes de importación libre de gravámenes a que se refiere la conclusión i) anterior no se incluirán las importaciones provenientes de países en desarrollo, que disfrutan de preferencias establecidas con anterioridad, sin perjuicio de lo que se señala más adelante en el punto 7.

- iii) Las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo que excedan de los límites señalados en la conclusión i) quedarán sujetas a los aranceles que corresponda y a la aplicación, cuando sea el caso, de la cláusula de la nación más favorecida.

b) Norma aplicable a productos semimanufacturados

Los países desarrollados deberán reducir gradualmente, hasta su eliminación en el período previsto en el Decenio para el Desarrollo, los gravámenes sobre las importaciones de productos semimanufacturados que provengan de países en desarrollo. Este proceso de liberación gradual deberá iniciarse antes del 31 de diciembre de 1965.

2. En el proceso de aplicación de las conclusiones anteriores, los países desarrollados deberán considerar las medidas necesarias para reajustar la estructura de su producción con el fin de estimular mayores compras de productos semimanufacturados o manufacturados en los países en desarrollo, coordinando de esta manera el intercambio de manufacturas con estos países.

3. A fin de que los beneficios de las preferencias a que se refiere el punto 1 anterior alcancen efectivamente a los países de menor desarrollo relativo dentro del conjunto de países en vías de desarrollo, será necesario complementar aquellas preferencias con:

i) La formulación de programas especiales de asistencia técnica y financiamiento internacional, que les permitan aprovechar eficazmente aquellos tratamientos preferenciales y transformarlos en corrientes reales de exportaciones industriales a los países desarrollados.

En el caso de aquellos países en vías de desarrollo que se encuentren en proceso de integración económica, estos programas complementarios deberían canalizarse de preferencia a través de las instituciones regionales que tienen establecidas.

ii) Los organismos pertinentes de la organización del comercio mundial que surjan de la Conferencia deberán evaluar periódicamente el grado en que tales preferencias estén beneficiando a la generalidad de los países poco desarrollados, y sugerir medidas adicionales adecuadas que pudieran ser necesarias para la extensión de sus beneficios a aquellos países que, en razón de su menor desarrollo relativo, no hayan logrado aprovechar suficientemente las posibilidades que ofrece ese tratamiento preferencial.

4. En todas las negociaciones que puedan realizarse entre países o grupos de países mientras no entren en vigencia los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en las cuales se acuerden rebajas de tarifas para productos manufacturados, se deberían tener en cuenta los siguientes principios:

i) los productos de especial interés para las exportaciones de

los países en vías de desarrollo no deben figurar en ningún caso entre las excepciones que puedan establecerse;

ii) debe utilizarse plenamente el sistema de negociaciones lineales para introducir paralelamente a toda reducción arancelaria sobre productos terminados, reducciones arancelarias por lo menos equivalentes sobre los renglones correspondientes a etapas anteriores de elaboración;

iii) no deben aplicarse restricciones de ninguna clase que tiendan a limitar los beneficios previstos de las reducciones arancelarias en cuestión.

5. La adopción por parte de países desarrollados de medidas favorables a los países en desarrollo no deberá estar condicionada a concesiones recíprocas por parte de éstos.

6. Los países desarrollados deberán eliminar las restricciones cuantitativas y los gravámenes de otro tipo que el aduanero existentes aplicables a productos semimanufacturados y de uso o consumo final, y no establecer nuevas barreras que disminuyan la eficacia de las concesiones otorgadas. Deberán asimismo eliminar cualquier otra medida discriminatoria que dificulte o haga imposible el libre acceso de los productos manufacturados de los países en vías de desarrollo a los mercados de los países industrializados.

7. En relación con las preferencias concedidas a algunos países subdesarrollados por algunos países desarrollados, debe procederse a su eliminación inmediata toda vez que no hayan dado todavía lugar a corrientes de comercio. Cuando tales corrientes de comercio han sido ya establecidas, los países desarrollados deberán limitar la aplicación de la preferencia al volumen de comercio ya alcanzado en los últimos años, sin perjuicio de que deba reducirse gradualmente hasta su eliminación.

8. En relación con otros obstáculos a la exportación de manufacturas y semimanufacturas por parte de países en vías de desarrollo, deberán establecerse los mecanismos adecuados para garantizar que las restricciones del comercio originadas en trusts, carteles y patentes no frustren las finalidades a que tienden las diversas medidas encaminadas a fomentar las exportaciones industriales de los países en vías de desarrollo.

9. Teniendo en cuenta la necesidad de acelerar el crecimiento industrial de los países en vías de desarrollo a fin de que puedan en el plazo más breve posible, diversificar su comercio exterior mediante la exportación de manufacturas y semimanufacturas, los países en desarrollo y los países industrializados deben realizar los mayores esfuerzos para crear en el seno de las Naciones Unidas un organismo especializado para el desarrollo industrial.

D. EL COMERCIO DE INVISIBLES

1. El derecho de los países en desarrollo a la contratación de los medios de transporte marítimo de su carga comercial, como mejor convenga a sus intereses, así como el libre tráfico marítimo de dicha carga, sin obstáculos de ninguna especie;

2. El reconocimiento de que la expansión de las marinas mercantes nacionales o regionales de los países en desarrollo es factor importante para su crecimiento económico;

3. El establecimiento, en favor de los mismos países y sin reciprocidad, del principio de preferencia en todo cuanto se refiere al transporte;

4. La creación de un sistema que asegure la participación efectiva

de los gobiernos de los países en desarrollo en las decisiones que afectan las condiciones y precios del transporte marítimo;

5. La instauración de servicios navieros regulares entre países en desarrollo, así como entre éstos y centros compradores potenciales;

6. La creciente participación de esos países en las transacciones internacionales por seguros y reaseguros en beneficio de sus balances de pagos;

7. La creación, por los mismos países, de instituciones regionales de reaseguros; y

8. El empleo internacional de cláusulas uniformes en los seguros de transportes y la unificación de las estadísticas correspondientes a los seguros en general.

E. LA DIVERSIFICACIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO

a) El comercio con los países de economías centralmente planificadas

1. Los países socialistas deben comprometerse a fijar metas cuantitativas de comercio con los países en desarrollo, incluyéndolas

en sus planes a largo plazo y en sus decisiones a corto plazo sobre comercio exterior. Tales metas deben ser compatibles con las necesidades de comercio de los países subdesarrollados y constituirán una de las nuevas condiciones previstas para la expansión del comercio mundial, contribuyendo a una distribución más racional

de la producción y del comercio mundiales de determinados productos. En el caso de los productos manufacturados y semimanufacturados, en que los países en desarrollo necesitan modalidades especialmente favorables para su exportación a los países industrializados, la fijación de esas metas cuantitativas debe ir acompañada de sistemas preferenciales a favor de los países en desarrollo.

En todos los casos, los países socialistas desarrollados deberán acordar a los países en desarrollo condiciones de acceso a sus mercados, financiamiento y otras posibilidades, que no sean inferiores a las que los países en desarrollo reclaman de los países industrializados de economía de mercado, dentro de los objetivos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

2. Los países de economía centralmente planificada deberán tratar de operar en moneda convertible, sin discriminaciones, y acelerar en lo inmediato la adopción de medidas destinadas a permitir la transferibilidad entre ellos de saldos provenientes de operaciones comerciales con los países subdesarrollados.

b) Fomento de intercambio entre países en vías de desarrollo

1. El aprovechamiento efectivo del potencial de intercambio entre los países en vías de desarrollo hace necesaria la aceptación de normas preferenciales que respondan específicamente a esta finalidad. Los países en vías de desarrollo podrán otorgarse concesiones, no extensivas a los países industrializados.

2. Antes de la formulación concreta de tales normas preferenciales, y a fin de evitar problemas de distinta índole que pudieran surgir de una extensión indiscriminada de preferencias especiales, los países en vías de desarrollo deberían examinar en conjunto los principios y modalidades que pudieran resultar más eficaces para estimular su comercio recíproco, estudiándoseles en forma especial por los mecanismos institucionales pertinentes que surjan de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, como parte de la nueva estructuración del comercio mundial a que debe propenderse.

3. Las preferencias de que disfrutaran algunos países desarrollados en determinados países en vías de desarrollo deben eliminarse a la brevedad posible, impidiéndose al mismo tiempo el establecimiento de nuevas preferencias de esa naturaleza.

4. Debe encararse el estudio y resolución —con colaboración internacional— de los problemas y prácticas que conspiran contra el comercio de los países en desarrollo, tales como las dificultades de comunicación y transporte entre las regiones en desarrollo, carencia de mecanismos o vinculaciones comerciales, bancarias, etc.

5. Debe prestarse consideración especial a los problemas de falta de liquidez que afectan particularmente a los países en desarrollo y que entorpecerían su intercambio recíproco si se aplicaran principios de multilateralidad irrestricta.

c) La integración regional y el comercio exterior de América Latina

1. Fomentar la integración económica regional de los países menos desarrollados, previendo adecuadamente las peculiaridades de los diversos países, como forma efectiva de acelerar el crecimiento de sus economías y ampliar el comercio intra e interregional.

2. Velar por que, al encarar la reestructuración de los instrumentos que rigen el comercio internacional, se asigne prioridad y se imparta suficiente flexibilidad a las reglas y modalidades necesarias para realizar o afianzar los procesos de integración económica de los países en desarrollo.

3. Promover mecanismos que faciliten los pagos dentro de las integraciones económicas regionales de países menos desarrollados y permitan un amplio financiamiento de dicho comercio.

4. Hacer comprender cabalmente los alcances y efectos de las integraciones económicas de países en desarrollo a fin de evitar ciertas interferencias de los países industrializados que pudieran disminuir o neutralizar la ampliación de los intercambios interregionales resultante de los procesos de integración o que afecten la ejecución de sus políticas.

F. EL FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO

1. Los países industrializados deben reconocer su responsabilidad en la contribución financiera internacional que, unida al máximo esfuerzo de ahorro interno que razonablemente puedan efectuar los países menos desarrollados, permita a éstos obtener una tasa de crecimiento que reduzca la diferencia entre sus niveles de ingreso y los de los países industrializados. La magnitud de estas contribuciones mínimas deberá ser suficiente para cubrir el déficit resultante de la confrontación entre la estimación de las necesidades de importación y las perspectivas de expansión de su capacidad de importar de los países en vías de desarrollo. La justa equiparación de esfuerzos hace necesario que todos los países industrializados participen en una proporción adecuada de sus respectivos productos internos brutos.

2. La magnitud, fórmula de pago y modalidades de financiamiento externo deberán revestir, en lo posible, carácter multilateral y deberán ajustarse a programas de desarrollo (sectoriales, nacionales o regionales), teniendo además en consideración características que correspondan a las exigencias de desarrollo de los países prestatarios y a sus actuales niveles y distintos ritmos de evolución económica.

Por consiguiente, la ayuda externa no deberá orientarse exclusivamente al financiamiento de proyectos específicos o estar condicionada a adquisiciones por parte del país prestatario en el país suministrador de la ayuda. Se preverá asimismo la posibilidad de financiar parcial o totalmente el costo local del proyecto específico o del programa de desarrollo cuyo financiamiento se procura.

3. Las condiciones del servicio del financiamiento externo deben tener en cuenta la magnitud de los compromisos ya asumidos por

los países en vías de desarrollo, derivados de su deuda externa acumulada, de manera que los montos de recursos que deben destinar al servicio de sus obligaciones no sobrepase una proporción razonable de su respectiva capacidad de pago. A fin de alcanzar este último objetivo, los organismos financieros internacionales, los gobiernos y las instituciones de los países desarrollados deberán contribuir efectivamente a un reescalamiento de las aludidas deudas a plazo largo y con intereses módicos.

4. Es indispensable intensificar los esfuerzos e incrementar los recursos para proveer a los países que lo soliciten, la asistencia técnica que les permita acelerar su desarrollo y utilizar con la máxima eficiencia los recursos externos a que puedan tener acceso.

5. Es indispensable que se establezcan mecanismos adecuados para compensar a los países en vías de desarrollo por los perjuicios que pudieran sufrir, en el futuro, a consecuencia del deterioro de la relación de precios de su intercambio exterior. Habida cuenta del estado de los estudios y discusiones realizados ya sobre la materia, se recomienda evaluar, comparativamente, los méritos de los diversos proyectos existentes, así como otras sugerencias que todavía no han sido consideradas en profundidad, con miras a tomar una decisión en la reunión de CECLA, que lleve a la elección del sistema más adecuado para cumplir los fines que se tienen en vista.

6. El sistema de crédito compensatorio puesto en vigencia por el Fondo Monetario Internacional desde febrero de 1963, constituye un paso positivo frente a los problemas de financiamiento de corto plazo, pero necesita profundas modificaciones para mejor cumplir su objetivo. En ese sentido, las recomendaciones formuladas por

la OEA (Reunión de la Comisión Especial de Productos Básicos del CIES, 5 a 9 de agosto de 1963) deberían ser adoptadas desde ya en el sentido de:

- i) Determinar la magnitud de la caída en los ingresos de las exportaciones, dando más importancia al comportamiento de las mismas en los tres años precedentes al de la caída y no a proyecciones de las exportaciones para los dos años futuros inmediatos.
- ii) Situar los créditos compensatorios, por medio de una excepción, completamente fuera de la estructura del *gold tranche* y de otros tramos sucesivos de crédito, de modo que la obtención de créditos compensatorios no perjudique, directa ni indirectamente, la posibilidad de un miembro para obtener un crédito corriente.
- iii) Aumentar de un 25 a un 50 por ciento de la cuota del país miembro, la cantidad destinada por el Fondo al financiamiento compensatorio fuera de sus transacciones corrientes.

Estas propuestas debieran complementarse con otras a fin de dar al esquema un mayor grado de automatismo, simplificar y uniformar los criterios de concesión, mejorar las condiciones de reembolso, y especificar los requisitos exigidos a los países miembros que desearan hacer uso de esas facilidades.

7. Los problemas relativos a la insuficiente liquidez internacional no pueden abordarse sólo teniendo en cuenta la situación de los centros industrializados, sino atendiendo también a la de los países en vías de desarrollo, para los cuales, más que de circunstancias transitorias, se trata de problemas de fondo cuya superación exigirá reorientaciones básicas de las corrientes del comercio mundial.

8. La insuficiencia del crédito como instrumento para promover las exportaciones de países en desarrollo constituye un factor que limita, de manera decisiva, su capacidad competitiva frente a las

exportaciones de los países industrializados. Por lo tanto, se considera necesaria la utilización del crédito internacional —mediante los mecanismos adecuados— para el financiamiento de las exportaciones de los países en desarrollo, especialmente para aquéllas que requieran financiamiento a mediano y a largo plazo. Asimismo, y con la cooperación financiera de los países desarrollados, será necesario establecer sistemas de seguro que cubran todos los riesgos, no sólo los comerciales, de las exportaciones de los países en desarrollo.

Con el mismo propósito, los países industrializados deberán facilitar el establecimiento de prácticas uniformes de financiamiento y de seguro de crédito de exportaciones de los países en desarrollo y coordinarlas con los mecanismos internacionales de financiamiento que, mediante sistemas adecuados de crédito, puedan fortalecer —como un organismo viene haciéndolo ya en escala inicial— la capacidad competitiva de los países en desarrollo.

De igual manera, la contribución de los países exportadores de capital al financiamiento de los programas de inversiones de los países de menor desarrollo debe ser otorgada en condiciones que permitan su utilización en la adquisición de bienes manufacturados en los países de menor desarrollo, incluyendo el país beneficiario, siempre que los bienes constituyan parte de la inversión financiada, y que se asegure el estricto cumplimiento de las normas básicas de competencia en cuanto a precio, calidad y plazo de entrega.

9. Los países industrializados deben adoptar políticas que aseguren la utilización uniforme y normal del crédito de proveedores en el financiamiento de las exportaciones a corto y mediano plazo, procurando condiciones más favorables para el importador en cuanto a plazo, tasa de interés y otros requisitos que los que hasta la fecha han venido operando. Se impedirá así que la fórmula de pago constituya un factor decisivo de orientación de las corrientes internacionales del comercio, en detrimento de las consideraciones básicas de precio, calidad y plazos de entrega.

G. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL COMERCIO MUNDIAL

1. Resulta indispensable crear, cuanto antes, una organización internacional dentro del sistema de las Naciones Unidas para tratar los problemas del comercio internacional atendiendo fundamentalmente a las necesidades del desarrollo. Esta nueva organización debe tener carácter universal, gozar de autoridad suficiente para garantizar el cumplimiento de las decisiones de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas en materia de comercio internacional y desarrollo, y tener capacidad para suministrar en forma permanente el impulso central a toda labor relacionada con el comercio internacional considerado como instrumento del desarrollo económico.

2. Mientras se perfeccionan los instrumentos para establecer una organización permanente de esa índole, es indispensable contar con organismos de acción inmediata, cuyo elemento central deberá ser la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, que se reunirá nuevamente dentro de uno o dos años. Esta Conferencia contará con un comité permanente y una secretaría permanente e idónea —así como con presupuesto propio— y con los comités especiales que sean necesarios, los que trabajarán en estrecha cooperación con el Consejo Económico y Social y con las comisiones regionales de las Naciones Unidas, promoviendo la evaluación crítica, la revisión y, oportunamente, la coordinación de las actividades relacionadas con el comercio internacional y el desarrollo de los demás organismos internacionales que actúan en este campo. Este análisis deberá identificar las áreas de duplicación o divergencia, así como las lagunas e insuficiencias de acción de esos organismos, de tal

manera que se prepare su progresiva integración o armonización en una nueva estructura. Estos comités impulsarían también el trabajo preliminar para la futura organización de comercio, formulando entretanto, en su caso, las reglas prácticas tendientes a realizar la política comercial resultante de los principios adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Bajo su autoridad funcionarían varios comités, entre ellos los siguientes:

- i) Un comité encargado de las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que debería transformar rápidamente las decisiones y recomendaciones de la Conferencia en un acuerdo específico que regiría las relaciones de comercio entre unos y otros países.
- ii) Un comité encargado de las relaciones de los países con comercio estatal y los países con economía de mercado.
- iii) Un comité, que funcione en estrecho contacto con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, encargado de acrecentar los vínculos y la solidaridad entre los países en desarrollo en su conjunto, especialmente entre los de diversos continentes.

El GATT, como organismo de negociación entre sus actuales miembros, continuaría encargado en ese período de promover el comercio internacional dentro de la esfera de su actual competencia y teniendo en cuenta las orientaciones generales adoptadas por la Conferencia.

H. OTROS ASUNTOS

La Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial manifiesta su complacencia por la cooperación que viene dando la secretaría de la CEPAL a los países latinoamericanos en sus esfuerzos por presentar una posición conjunta

y solidaria en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Asimismo, deja constancia de su reconocimiento por los valiosos trabajos preparatorios que ha realizado, tales como el informe de la secretaría titulado "América Latina

y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo” y la organización de la presente Reunión de Brasilia, los cuales constituyen elementos positivos y seguros para la elaboración de la política comercial y de desarrollo de los gobiernos latinoamericanos.

Tomando en cuenta estos antecedentes, la Reunión de Expertos Gubernamentales recomienda a la secretaría de la CEPAL:

1. Que continúe preparando trabajos y estudios técnicos específicos con vistas a facilitar la labor de las delegaciones latinoamericanas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo;

2. Que siga colaborando tan activamente como hasta el presente con las delegaciones de los países latinoamericanos durante esa Conferencia;

3. Que, después de la Conferencia de Ginebra, convoque una reunión del Comité de Comercio de la CEPAL, con objeto de evaluar los resultados alcanzados en ella y formular recomendaciones concretas a los gobiernos latinoamericanos sobre la política comercial que debiera seguirse a la luz de esos resultados; y que invite a dicha reunión a los organismos latinoamericanos competentes en materia de comercio y desarrollo, especialmente la OEA, ALALC, SIECA, el BID y el CIAP.

4. Que, en la misma reunión de ese Comité, se considere la creación de un Sistema Latinoamericano Permanente de Consulta sobre Comercio y Desarrollo, tal como fue sugerido en la Resolución B-3/E63, aprobada por el Consejo Interamericano Económico y Social en su segunda reunión anual al nivel de expertos; con tal fin la secretaría de la CEPAL deberá consultar cuanto antes a los gobiernos latinoamericanos, recogiendo sus opiniones sobre el sistema que habría de establecerse y formular sus propias sugerencias, las cuales, una vez examinadas por el Comité de Comercio, serían presentadas al 11º período de sesiones de la CEPAL que se celebrará en 1965.

Como consecuencia de la Reunión de Expertos, el Comité Plenario de la CEPAL, en su décimo período de sesiones, aprobó el 13 de febrero último la resolución 241 (AC.57) que se transcribe a continuación.

El Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina,

Considerando la necesidad de una acción solidaria y conjunta de los países latinoamericanos en materia de comercio exterior y desarrollo, en particular durante la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre Comercio y Desarrollo y, posteriormente, a lo largo del proceso de negociación encaminado a establecer un nuevo ordenamiento y nuevos principios en materia de comercio internacional que salvaguarden en forma adecuada los intereses de los países en desarrollo;

Tomando nota con satisfacción del valioso estudio “América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo”, presentado por la secretaría como documento básico para la Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial realizada en Brasilia del 20 al 25 de enero de 1964, y del Informe de la secretaría sobre esa Reunión; y

Teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por dicha Reunión de Expertos Gubernamentales a la secretaría de la CEPAL,

Resuelve solicitar de la secretaría:

1. Que continúe preparando trabajos y estudios técnicos específicos con vistas a facilitar la labor de las delegaciones latinoamericanas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo;

2. Que siga colaborando tan activamente como hasta el presente con las delegaciones de los países latinoamericanos durante esa Conferencia;

3. Que, después de la Conferencia de Ginebra, convoque una reunión del Comité de Comercio de la CEPAL, con objeto de evaluar los resultados alcanzados en ella y formular recomendaciones concretas a los gobiernos latinoamericanos sobre la política comercial que debiera seguirse a la luz de esos resultados; y que invite a dicha reunión a los organismos latinoamericanos competentes en materia de comercio y desarrollo, especialmente la OEA, ALALC, SIECA, el BID, Comisión Interamericana de la Alianza para el Progreso (CIAP), el CEMLA y el Comité de los Nueve;

4. Que, en la misma reunión de ese Comité, se considere la creación de un Sistema Latinoamericano Permanente de Consulta sobre Comercio y Desarrollo, tal como fue sugerido en la Resolución B-3/E63, aprobada por el Consejo Interamericano Económico y Social en su segunda reunión anual al nivel de expertos. Con tal fin la secretaría de la CEPAL deberá consultar cuanto antes a los gobiernos latinoamericanos, recogiendo sus opiniones sobre el sistema que habría de establecerse y formular sus propias sugerencias, las cuales, una vez examinadas por el Comité de Comercio, serían presentadas al 11º período de sesiones de la CEPAL que se celebrará en 1965.

ACTIVIDADES DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

INFORME DEL CONSEJO DIRECTIVO CORRESPONDIENTE A 1963-64*

Primera Parte

RESEÑA GENERAL Y ORIENTACIONES DE LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

Al iniciarse las actividades correspondientes a 1963 el Instituto contaba con la organización previamente establecida y con un cuadro de personal técnico prácticamente completo. Contaba, además, con un vigoroso Programa de Capacitación que se ha venido enriqueciendo durante los últimos 10 años, es decir, desde que era impartido por la secretaría de la CEPAL. La investigación permanente de las técnicas y problemas de planificación en América Latina constituyó en 1963 un sector importante que fue necesario ir cubriendo progresivamente dentro de las posibilidades y programas de trabajo del Instituto. Asimismo fue necesario intensificar la acción del Instituto en cuanto a los grupos asesores.

El enfrentamiento a las realidades latinoamericanas ha puesto de manifiesto la existencia de necesidades inmediatas en materia de planificación que es preciso atender. Gran parte de esas necesidades habían sido ya señaladas, pero se han revelado con mayor claridad durante el período más reciente de actividades.

Existe un primer grupo de problemas en los cuales el esfuerzo de planificación se ve limitado por la falta de un conocimiento preciso sobre los conceptos y las técnicas a emplear. Es ejemplo característico de esa situación la programación de sectores sociales como parte integrante del plan general. En la misma situación se encuentra la adopción y ejecución de políticas de corto plazo en forma que tiendan a asegurar el cumplimiento de los objetivos del plan y, de modo muy especial, la planificación en países que en distinto grado persiguen la integración de sus economías y desean estructurar sus planes en forma que propicie o coadyuve a dicha integración. Todos estos son sectores en los que se requiere una investigación permanente que permita elaborar nuevas técnicas o bien formas de ajuste y de aplicación de las técnicas existentes a las situaciones específicas antes mencionadas. Desde un punto de vista más amplio ello indica la necesidad de perseguir de modo continuado el mejoramiento de las técnicas de planificación y el examen de los problemas tales como se plantean en la América Latina.

Los aspectos institucionales de la planificación y en general la necesidad de adaptar la maquinaria administrativa a los fines de aquélla empiezan a hacerse sentir con una importancia al menos igual que la atribuida a la elaboración de los planes de desarrollo. El avance que se observa en algunos países en la elaboración de dichos planes no ha ido, como bien se sabe, acompañado de avances similares en cuanto a los instrumentos y mecanis-

mos de aplicación. El Instituto ha atendido a estos aspectos a través de los grupos asesores y en su programa de adiestramiento. Es clara la necesidad de hacer de este tema uno de los focos centrales de acción del Instituto, de tal manera que se pueda ir avanzando hacia la solución de esos problemas o al menos sugiriendo fórmulas para ello a través de la acción combinada de la investigación propiamente dicha y la investigación sobre el terreno. También resulta útil con estos mismos fines aprovechar la experiencia latinoamericana que se recoge en el Instituto a través de seminarios y grupos de trabajo especiales. Con el propósito de avanzar en estos planteamientos se ha decidido llevar a cabo, conjuntamente con el Banco Mundial, un seminario que se realizará en la sede del Instituto durante el primer semestre de 1964 dedicado al estudio de los aspectos organizativos y administrativos de la planificación.

Parece claro que lo avanzado hasta ahora en planificación en la América Latina debe ser seguido por una tarea de vastas proporciones, en etapas que serán más difíciles de superar, ya que la puesta en marcha de un sistema de planificación involucra decisiones de naturaleza política de parte de los gobiernos a la vez que una importante labor de adopción de metodología a las condiciones de cada país. De otro lado se observa que el esfuerzo principal en esta materia se ha concentrado en los mecanismos de orientación a través de programas de mediano y largo plazo. Es clara la necesidad de lograr avances semejantes en la creación y funcionamiento de mecanismos operativos y de modo especial de aquellos que tengan a su cargo la formulación de proyectos concretos. De las consideraciones planteadas anteriormente se desprende la necesidad de reforzar la atención que el Instituto presta a los grupos asesores, pues a medida que se avanza en las tareas de planificación surgen nuevas y diferentes necesidades de asesoría que no terminan al finalizar la elaboración de los planes.

Todo lo dicho plantea problemas difíciles, en especial en cuanto a la escasez de expertos disponibles en la América Latina. El problema de la escasez de personal ha sido abordado parcialmente sobre la base de técnicos bien capacitados, aunque de experiencia limitada, que actúan bajo la dirección del jefe del grupo asesor y con el apoyo y la orientación técnica del Instituto. El fortalecimiento y apoyo a los grupos asesores se podría lograr a través de la organización de un grupo de expertos o asesores regionales, caracterizados por una gran movilidad de sus integrantes y vinculados al cuadro del personal técnico del Instituto.

Por último, surge la conveniencia de ampliar la esfera de acción del Instituto poniendo su pensamiento y las téc-

* Documento E/CN.12/AC.57/8, presentado al Comité Plenario de la CEPAL en su 10º período de sesiones. Se han excluido de él los anexos por no tener el mismo interés general que el cuerpo del informe.

nicas elaboradas al alcance de un mayor número de personas que hasta ahora. Con esa idea y siguiendo las orientaciones impartidas por el Consejo en reuniones anteriores, se ha elaborado un programa de publicaciones. La serie de textos comprendería aquellos de carácter general y de técnicas comunes, así como manuales de programación sectorial o subsectorial. Estos textos serían tanto de carácter didáctico como de tesis. Se piensa además que los manuales tengan un sentido operativo tendiente a facilitar la aplicación de las distintas técnicas y conocimientos en los países latinoamericanos. En 1963 se inició la preparación de diversos manuales. Se espera en 1964 finalizar los correspondientes a proyectos (revisión del Manual), programación industrial, contabilidad nacional, programación presupuestaria y transportes. El orden de publicación obedece al estado de adelanto de los distintos temas.

La experiencia inicial que se deja reseñada en páginas anteriores ha ido fijando orientaciones a la acción del Instituto. Por supuesto esas orientaciones han sido también configuradas por la experiencia y conocimientos acumulados desde hace tiempo en la CEPAL.

La primera de esas líneas de orientación es el sentido práctico que necesariamente asumen las actividades del Instituto, respondiendo a exigencias que plantea la propia realidad latinoamericana. Para ello se tiene presente tanto los rasgos comunes a la región en su conjunto como los rasgos distintivos de cada país. La mayoría de los países de la región han montado o están montando organismos de planificación. Más de la mitad han elaborado sus primeros planes de desarrollo. Algunos de estos planes están ya en ejecución. Sin embargo, se tropieza con grandes dificultades para llevarlos a la práctica. Algunas emanan de la estructura y la coyuntura política, económica, social y cultural de los países. Otras derivan de las características de los propios planes elaborados y de los mecanismos institucionales y administrativos a los cuales corresponde ejecutarlos. Otras más atañen directamente al grado de evolución de las técnicas de planificación que se intenta aplicar en la América Latina. ¿Cómo se propone el Instituto contribuir a la solución de estos problemas, con el criterio práctico a que se ha hecho referencia —sin descuidar las orientaciones teóricas imprescindibles para mantener una razonable vigencia técnica— y dentro de sus limitaciones de recursos? Puede verse por la orientación que se va impartiendo a sus principales actividades.

Uno de los problemas más urgentes que se plantea a la gran mayoría de los organismos responsables de la planificación en la América Latina es, como ya se ha dicho, la falta de personal capacitado en técnicas de planificación. Esto a todos los niveles, y tanto en las oficinas centrales de planificación como en los demás organismos del sector público. Para atacar este problema se han dedicado los mayores recursos del Instituto al Programa de Capacitación.

Este Programa está encaminado, a través del Curso Básico, a formar lo más rápidamente posible la base de especialistas necesaria para llenar los cuadros de los organismos nacionales de planificación, tanto al nivel global como sectorial. En los cursos intensivos se procura llevar los conceptos y técnicas de planificación del desarrollo a un mayor número de funcionarios de los ministerios, institutos autónomos y empresas del estado de cada país. A través de los cursos especiales se quiere llegar a sectores de importancia para la planificación del desarrollo social: educación, salud y vivienda.

Por lo demás, en el Curso Básico, tanto en la primera parte —la formación común— como en las especialidades, se orientan los trabajos de los participantes hacia la aplicación a problemas y situaciones de sus países de origen de los instrumentos y técnicas cuyo conocimiento se imparte en las diversas materias. En los cursos intensivos, por otra parte, se ha continuado, y se piensa acentuar en el futuro, la tendencia a ajustar el alcance y contenido de estos cursos a las necesidades y características de los distintos países en los cuales se imparten. El perfeccionamiento de las técnicas de planificación y el avance del pensamiento teórico constituyen la base de las aplicaciones prácticas señaladas.

En cuanto al trabajo de los Grupos Asesores OEA/BID/CEPAL, la orientación práctica de los mismos conduce a aconsejar la aplicación de la estrategia de planificación que se considere más adecuada a la realidad de cada país. Así, en unos se procede en mayor extensión y profundidad en el diagnóstico de los problemas económicos y sociales; en otros se tiende al rápido establecimiento de planes y mecanismos capaces de afrontar problemas agudos de estancamiento; en otros se procura que los planes nacionales coadyuven a movimientos avanzados de integración multinacional que ofrecen las mejores perspectivas de desarrollo acelerado. Por supuesto que estas orientaciones no reflejan divergencias metodológicas, sino el reconocimiento de situaciones distintas.

El trabajo de la División de Investigaciones se ha concentrado en tres proyectos principales, en los que también están presentes consideraciones relativas a su necesidad en la América Latina.

Se intenta mantener al día el conocimiento analítico del estado y progresos de la planificación en cada país, y en la región en su conjunto, a fin de contar con un balance actualizado de los principales problemas que limitan la eficiencia de la planificación en la América Latina, las soluciones que se van aplicando, la medida en que tienen éxito, etc. Este trabajo se inició con el estudio elaborado conjuntamente con la CEPAL y presentado al Décimo Período de Sesiones de la misma.¹

Otro de los proyectos de investigaciones intenta atacar el problema de la vinculación entre la política económica de corto plazo y los planes de mediano y largo plazo, profundizando en los aspectos operativos y administrativos de la planificación.

El tercer proyecto en el cual se concentran los esfuerzos de la División de Investigaciones responde a otro de los problemas importantes y actuales de la política económica de los países de la región: las relaciones entre la planificación al nivel nacional y el proceso de la integración económica multinacional.

En todas las investigaciones que se llevan a cabo, se procura desarrollar técnicas y metodologías flexibles y adaptables a las distintas etapas y circunstancias de cada país. Para ello, los trabajos se realizan utilizando datos concretos de los países de la región, a efecto de que sus resultados tengan una estrecha vinculación con la realidad.

La segunda orientación básica ha consistido en la incorporación a todas las actividades del Instituto de la perspectiva social en el desarrollo económico. El tema de la planeación social, que todavía no ha sido tratado en su conjunto, se estudia parcialmente dentro de los cursos

¹ "Progresos en materia de planificación en América Latina" (E/CN.12/677, 20 de abril de 1963).

especiales de educación y salud. Es necesario, además, construir el acopio de conocimientos que todavía hoy no se poseen, y formular al mismo tiempo los principios o métodos que permitan integrar los aspectos sociales y económicos dentro de la planeación. Es de esperar que esa labor de inclusión de las perspectivas sociales en las actividades del Instituto se extienda a los grupos asesores.

Una tercera orientación reside en la necesidad de llevar el concepto de planificación a amplios sectores de la América Latina y propiciar, a través de su examen y discusión al nivel técnico, su creciente participación. Como un primer paso, se proyecta organizar un seminario para dirigentes sindicales. Este proyecto se llevará a cabo en colaboración con la OIT. Trataríase de captar en el Instituto el interés de los dirigentes obreros de la América Latina y familiarizarlos con la problemática de su desarrollo. La base documental para ello es muy amplia en los diversos estudios de la CEPAL y del Instituto. Sobre esa base de conocimiento se examinaría el significado de la planificación y la trascendencia de este proceso sobre la economía en general, y de modo particular, sobre los sectores mayoritarios de la población. Se esperaría que este seminario constituya una primera experiencia que posteriormente podría ser ampliada.

A riesgo de soslayar otras orientaciones importantes, podría decirse que las señaladas constituyen pautas fundamentales de la acción del Instituto.

Antes de pasar al examen del estado de los trabajos del Instituto —que constituye las partes segunda y tercera del presente informe— conviene señalar que para responder a las exigencias de un ambicioso programa de trabajo se ha contado con la valiosa colaboración de otras institu-

ciones y organizaciones internacionales como el BID, la CEPAL, la UNESCO, la Oficina Sanitaria Panamericana, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, el UNICEF, la OEA, la OIT, la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos, y organismos privados como la Fundación Ford y Recursos para el Futuro. Todo ello, ha representado una valiosa oportunidad de asociación con profesionales y expertos de otros organismos. Los nuevos acuerdos que se han formalizado en 1963 comprenden el convenio de colaboración con la UNESCO y el celebrado con Recursos para el Futuro, de los cuales se da cuenta en otras partes de este informe.

También en 1963 se iniciaron algunas actividades con grupos universitarios de los países de la América Latina. Es necesario hacer más permanente esa vinculación y establecerla al nivel de programas de trabajo y de proyectos concretos de interés común. Con ese propósito se proyecta continuar en 1964 los contactos ya establecidos con universidades de la América Latina, con vistas a explorar primeros campos de colaboración.

Sobre la base de lo dicho en las páginas anteriores se presenta, en la parte segunda, una reseña de actividades del Programa de Capacitación y de los Grupos Asesores, siguiendo la clasificación establecida en ocasiones anteriores. En la tercera parte de este informe se describen las actividades del Instituto por sectores de programación, de tal manera que puede apreciarse la vinculación que se mantiene entre investigaciones, grupos asesores y programa de capacitación. Cada uno de estos sectores demanda crecientemente la atención del Instituto y ello se refleja en el Programa de Trabajo para 1964.

Segunda Parte

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y GRUPOS ASESORES

El Programa de Capacitación

Como ya se ha expresado en otros informes, uno de los resultados positivos más inmediatos que emanaron de la creación del Instituto fue el notable fortalecimiento del Programa de Capacitación. Esto se advierte en el incremento de los participantes en los diversos tipos de cursos, según se refleja en el cuadro siguiente:

	1961	1962	1963 ^a
Curso básico	49	62	74
Cursos intensivos	255(5) ^b	301(6) ^b	508(9) ^b
Cursos especiales	—	47	73
	304	410	655

^a Cifras aproximadas.

^b Las cifras entre paréntesis corresponden al número de cursos intensivos en el año respectivo.

En febrero de 1963 se concluyó el primer Curso Básico en Planificación impartido por el Instituto, y entre abril y diciembre se realizó el segundo. Se efectuó, además, el Segundo Curso de Planeamiento Educativo, el Segundo Curso en Planificación de la Salud, un breve curso de Programación de Mano de Obra, y un Seminario para Jefes de Oficinas de Planeamiento Educativo en América Latina. También se realizaron 10 cursos intensivos, de los cuales seis fueron directamente organizados por el Instituto; tres, en Brasil, se llevaron a cabo en colaboración con

organismos nacionales y con la oficina CEPAL/BND; el restante (en Paraguay) lo realizó directamente un grupo de exparticipantes en cursos del Instituto.

Así, se ha alcanzado, tanto en cuanto al número de cursos como de participantes, una cifra que puede considerarse como máxima, pues no podría sobrepasarse con los recursos actuales del Instituto. Además, debe tomarse en cuenta que al irse fortaleciendo las actividades de investigación y de orientación y apoyo a los Grupos Asesores OEA/BID/CEPAL, será difícil que en el próximo período se puedan dedicar recursos adicionales para ampliar el Programa de Capacitación.

El objetivo fundamental que se persiguió con este esfuerzo por vigorizar los programas de adiestramiento fue, como ya se ha dicho, contribuir a la solución más rápida posible de la crisis de personal que afecta las tareas de planificación en la mayoría de los países de la América Latina. Por demás está decir que no se pretende que estos programas la resuelvan por sí solos; ello podrá lograrse a través de un esfuerzo continuo y acumulativo, en que no solamente cuenta la enseñanza impartida en los cursos y los esfuerzos formativos nacionales sino también fundamentalmente la experiencia que los especialistas vayan adquiriendo en las tareas prácticas de la planificación.

El esfuerzo inicial del Instituto en el campo del adiestramiento de personal se manifestó también en la orientación de los cursos. A ello ya se ha hecho referencia en

informes anteriores, así como en la primera parte de éste. Baste señalar ahora algunos lineamientos que indican cómo se va traduciendo en la práctica la preocupación de que los frutos de los programas de adiestramiento tengan un sentido de permanencia y continuidad y se entronquen de manera directa en la realidad latinoamericana y con las necesidades concretas de la planificación económica y social de los países de la región.

En primer término, se ha perfeccionado el proceso de selección de los participantes en los cursos. Con respecto al Curso Básico, se advierte una tendencia creciente de los organismos nacionales de planificación a proponer candidatos que ya trabajan en campos que corresponden a las especialidades que se dictan en la segunda etapa del Curso. Esto contribuye a asegurar que los conocimientos adquiridos en los cursos serán aplicados a tareas concretas de planificación nacional. Asimismo, se ha hecho un esfuerzo especial por ampliar la base de selección de candidatos. Para el curso de 1963 se recibieron 140 candidaturas, de las cuales se escogieron 75. Este proceso más riguroso de selección se ha visto reflejado en los resultados de los cursos, así como en el nivel de los mismos.

El contenido de los cursos, por otra parte, se va enriqueciendo con la experiencia de cursos anteriores y con la que se obtiene de los trabajos de planificación que se realizan ya en casi todos los países del área. Sin descuidar el marco teórico necesario y la enseñanza de nuevos métodos y técnicas que la investigación y la experiencia van aconsejando introducir, se viene dando creciente importancia a cuanto concierne a la ejecución de los planes. Otra tendencia que conviene señalar es el incremento de los trabajos prácticos que los participantes en los cursos deben realizar a través de seminarios y ejercicios, basados en la mayoría de los casos en ejemplos concretos de la región.

Con el fin de estrechar y prolongar la vinculación del Instituto con los participantes en sus cursos, se viene adoptando una serie de medidas tendientes todas ellas a contribuir en mayor grado a los trabajos de planificación que se realizan en los países.

Entre estas medidas, se destaca en primer término el otorgamiento de becas de postgraduados a algunos de los participantes más distinguidos de cursos anteriores, que actúan como profesores auxiliares. Gracias a la colaboración de la UNICEF se pudieron otorgar seis de estas becas en 1963. Ello permite prestar una mayor atención individual a los participantes y, al mismo tiempo, ir formando un cuerpo de especialistas de más alto nivel. En vista de los resultados obtenidos en 1963, se ha convenido con la UNICEF la extensión de nuevas becas del mismo tipo para 1964. Además la OEA ha asignado 10 becas especiales de entrenamiento en el servicio, que se otorgarán a graduados en el Curso Básico para que colaboren como expertos auxiliares en Grupos Asesores OEA/BID/CEPAL, después de un período de capacitación especial en el Instituto.

La preparación de textos didácticos y operativos, que se expone en otra parte del presente Informe, constituye asimismo una manera de difundir las enseñanzas del Instituto y los resultados de sus investigaciones. Lo mismo puede decirse de los centros nacionales que se están creando, merced a la acción directa de exparticipantes en los cursos, para difundir los conceptos y técnicas de planificación del desarrollo e intensificar la preparación de personal a nivel local. Corresponde mencionar especialmente

el esfuerzo realizado en 1963 en el Paraguay por un grupo de exparticipantes que organizaron, y mantuvieron, un extenso curso de capacitación.

En 1963 se inició una encuesta entre exparticipantes para conocer la experiencia directa de los mismos en la aplicación de los conocimientos adquiridos en los cursos. Esta encuesta, que abarca más de 2 000 profesionales de todos los países de América Latina, constituyó una forma de mantener el vínculo entre el Instituto y los egresados.

En 1963 los cursos intensivos se caracterizaron por: 1) una mayor participación nacional en la organización y realización de los cursos, por lo general por medio de organismos de planificación y universidades; 2) el establecimiento, en algunos países, de oficinas o centros permanentes para la realización de estos cursos, generalmente con el propósito de extenderlos a diferentes regiones del país; 3) la adición de nuevas materias (matemáticas, estadística, sociología del desarrollo, etc.); 4) la ampliación, en algunos países, del período de los cursos e introducción de especialidades, en programación agrícola, industrial, del transporte y de la educación, y 5) la celebración por primera vez de un curso para las cinco repúblicas centroamericanas, en el cual se ha puesto especial énfasis en la relación entre la planificación nacional y el programa de integración centroamericana.

Grupos Asesores

El trabajo de los grupos asesores tripartitos OEA/BID/CEPAL se realiza actualmente en tres países sudamericanos —Paraguay, Perú y Uruguay— y en los cinco de Centroamérica que atiende una Misión Conjunta. Existe además un grupo asesor en Bolivia bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas. La integración de los grupos no ha podido completarse todavía, particularmente en los casos de Bolivia, Paraguay y Perú.

La orientación general de las actividades del Instituto en materia de grupos asesores y los principales problemas que se procura superar para hacer más efectiva su acción, se han indicado en la parte inicial de este Informe. Además, en el análisis que se efectúa en la tercera parte, por sectores de programación, se da cuenta de las actividades del Instituto en cada uno de dichos sectores. Se ha estimado útil hacer aquí una breve presentación por país en forma que se muestre los avances logrados dentro de la orientación que se va siguiendo en cada uno de ellos.

En Uruguay se terminó de preparar el diagnóstico relativo a la economía de dicho país. Una buena parte del esfuerzo realizado debió dedicarse a la elaboración de elementos estadísticos necesarios para este diagnóstico, incluyendo los cómputos de producto y series relacionadas, los datos relativos al sector externo, al sector público y otros. El diagnóstico se elaboró con cierto grado de detalle, puesto que este tipo de trabajo se realizaba por primera vez y por ello se consideró necesario ofrecer un conjunto de elementos de juicio y de análisis sobre los aspectos de crecimiento del país, para servir de base a la discusión de los problemas de desarrollo. Mas que una presentación esquemática de dichos problemas, se consideró que correspondía hacer un estudio completo que permitiera que cada uno de los aspectos de la economía pudiera ser considerado detenidamente por la opinión pública y los especialistas del país.

En el diagnóstico del Uruguay se introdujo un intento, aunque parcial, de vincular los aspectos de política y de problemas de corto plazo con los estructurales y de largo

plazo; esto se hizo incorporando al análisis el problema de la inflación y los elementos de la política monetaria.

También se elaboró un inventario de proyectos que incluyó cierto grado de análisis y evaluación de los mismos. Además, se plantearon los puntos que de acuerdo con el diagnóstico requieren decisiones a efectos de basar en las mismas la elaboración del plan de desarrollo. En la próxima fase se procederá a elaborar un plan de inversiones para el período 1964-65, al mismo tiempo que se avanza en un programa de más largo plazo vinculado con el presupuesto nacional.

En el diagnóstico de *Perú* se adoptó un criterio distinto. Como ya se contaba con estudios anteriores sobre dicho país (incluyendo el estudio de la CEPAL), se decidió elaborar en un plazo relativamente breve un análisis que utilizara los materiales existentes y los complementara con otros para presentar en forma orgánica, aunque esquemática, los problemas básicos del desarrollo económico y social del país. También en este caso se realizó un intento de incorporar aspectos importantes que hasta el momento no habían sido relacionados orgánicamente con los restantes, especialmente problemas de crecimiento económico regional y aspectos sociales del desarrollo del Perú.

En la actualidad se está preparando un plan de inversiones de corto plazo y al mismo tiempo se están elaborando proyecciones macroeconómicas de largo plazo.

En el caso de *Bolivia*, en que ya se había elaborado y presentado un plan a largo plazo, las tareas se vienen abordando con criterio fundamentalmente operativo, tendiendo a solucionar los problemas de aplicación de los planes. Así, en 1963 se preparó un Plan Bienal de Inversiones, cuyos principales proyectos están referidos a la minería, el petróleo, la electricidad, el transporte y la colonización. También se están fortaleciendo los mecanismos de planificación, creando para ello oficinas sectoriales en cada uno de los ministerios.

En el *Paraguay* se avanzó en la elaboración de un diagnóstico de los distintos sectores de la economía y en la organización de grupos sectoriales dentro de la Junta de Planificación. Los esfuerzos de planificación están orientados hacia la elaboración de un plan de dos años que comprenderá principalmente las inversiones públicas. Se

ha progresado también en la incorporación del sistema de presupuesto por programa y en la elaboración de un presupuesto económico nacional. Se espera terminar en 1964 el primer plan de dos años y llevar adelante las proyecciones globales de la economía que podrán ser utilizadas posteriormente en un plan de más larga duración. Parte de estas proyecciones y otros lineamientos de largo plazo serán utilizados como elementos de base del plan que actualmente se está elaborando.

En *Centroamérica* se han organizado y puesto en marcha las oficinas centrales de planificación en cada uno de los cinco países del área. Ha comenzado la labor de organización de las unidades sectoriales en los distintos ministerios y organismos descentralizados. Se ha avanzado en la elaboración de diagnósticos globales y por sectores, cuyas versiones preliminares quedarán terminadas en el primer bimestre de 1964. Se ha concluido el levantamiento de inventarios de proyectos públicos de inversión en obras de infraestructura económica y los proyectos privados en el Consejo Industrial Manufacturero. Para completar las tareas a este nivel se está trabajando activamente en la organización de estudios sobre las principales ramas de actividad industrial, con la colaboración de la secretaria de la CEPAL, el ICAITI, el BCIE y consultores especialmente contratados para este fin. Con la cooperación de la ESAPAC se llevan a cabo primeros estudios, como base para iniciar reformas en las principales actividades de la administración pública, durante el próximo año. Se prevé que estos estudios quedarán terminados durante el primer bimestre de 1964. En todos los países se han echado las bases para implantar la planificación presupuestaria y comenzar a elaborar los presupuestos nacionales por programas en 1965.

La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica tiene a su cargo los estudios sobre aspectos regionales de la planificación y la coordinación técnica de los que se llevan a cabo al nivel nacional. Está integrada por dieciocho expertos, quince de los cuales ya se han contratado y actúa bajo la dirección general de un Comité Asesor en el que figuran representantes de la OEA, el BID y la CEPAL, el Presidente del BCIE y el Secretario General de la SIECA.

Tercera Parte

LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO EN LOS DISTINTOS CAMPOS DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Con el objeto de obtener una visión más completa de las actividades que se desarrollaron en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en el año de 1963, y su proyección en el Programa de Trabajo para 1964, en esta tercera parte del Informe se presentan esas actividades por campo o especialidad.

Programación Industrial

En esta materia se procuran integrar en un esquema teórico y práctico los principales aspectos económicos y tecnológicos relativos a la industria manufacturera, en el contexto del proceso de planificación. Esto se traduce en las actividades de enseñanza y asesoramiento y en un esfuerzo de síntesis, a través de la preparación de un texto de programación industrial que ordene y sistematice la enseñanza que se imparte en los cursos, la experiencia que se va acumulando en las tareas de planificación que se

realizan en la América Latina y en otras partes del mundo, y en particular los resultados de las investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto y fuera de él para esclarecer ciertos aspectos fundamentales del sector. Entre estos últimos, se está profundizando en el análisis de las medidas de la política de industrialización, y de los tipos de organismos a través de los cuales se podría ejercitar tal política.

En 1963 se completó la especialidad de programación industrial correspondiente al Curso Básico iniciado en 1962, y se dictó, de agosto a diciembre, la especialidad del curso de 1963. Una innovación importante en estos cursos ha sido la introducción de una asignatura sobre economía de la empresa industrial, y cursillos breves sobre industrias específicas, que se escogen según su importancia en el marco del desarrollo latinoamericano. En ellos se proporcionan elementos tecnológicos mínimos que

necesita conocer el programador industrial. Por otra parte se ha incrementado el tiempo que se dedica a los seminarios de preparación y evaluación de proyectos, que se basan en casos industriales tomados de la realidad. También interesa señalar el uso de ciertas herramientas teóricas —tales como la programación lineal—, para el estudio de problemas prácticos de técnicas y procesos alternativos, aplicables a situaciones características de los países de la región.

En colaboración con la CEPAL se prepararon dos documentos para el Seminario de Programación Industrial realizado en San Pablo “La experiencia de los Grupos Asesores en la formulación de programas de desarrollo de la industria manufacturera” y “Algunas notas sobre problemas de programación industrial”.

Dentro de los lineamientos descritos, se tiene el propósito de profundizar en el estudio de los problemas de política y de organización antes citados, así como en problemas de financiamiento del desarrollo industrial y de la aplicación de ciertos modelos matemáticos a la programación del sector.

Programación Agrícola

En este sector se viene prestando particular atención a los factores de orden institucional. Así, en la especialidad de Programación Agrícola, se trataron tales factores estructurales e institucionales, sobre todo a través del estudio de problemas de tenencia de la tierra, de sociología rural, y de política agraria. Estas materias se dictaron después de haberse impartido conocimientos sobre los instrumentos aplicados para conocer y analizar la situación y el comportamiento del sector. Posteriormente, en una tercera etapa, se examinaron los problemas de empleo y de las técnicas de planificación al sector agrícola. También en este año se examinaron diversos aspectos relacionados con la ejecución de planes de desarrollo agrícola, incluyendo la consideración de alternativas de política. En 1964, sin modificarse la estructura general de la especialidad, se dará mayor énfasis a la enseñanza de instrumentos, tales como la programación lineal y el muestreo estadístico.

También se dictaron asignaturas sobre la especialidad en los cursos intensivos realizados en 1963 en Centroamérica, México y Perú. La brevedad de estos cursos no permitió sino presentar un esbozo muy general sobre la programación agrícola. La experiencia adquirida permitirá mejorarlos considerablemente en 1964.

Los problemas con que se tropieza para encontrar una explicación acabada de los fenómenos del desarrollo agrícola, así como las técnicas, para identificarlos, analizarlos y darles solución dentro de esquemas adecuados, ponen de manifiesto la urgencia de realizar un intenso programa de investigación, destinado principalmente a aclarar el proceso de desarrollo agrícola y a elaborar o mejorar las técnicas de programación aplicables a la agricultura latinoamericana. En este campo, cabe informar que en 1963 se avanzó en la elaboración de un modelo explicativo —basado en datos históricos de países latinoamericanos— de la interrelación entre el sector agrícola y el resto del sistema económico, sobre todo desde el punto de vista de la asignación de recursos. De este trabajo, y otros que se iniciarán en 1964, se espera extraer elementos de juicio que puedan utilizarse para resolver problemas de asignación de recursos al sector agrícola en un plan global de desarrollo, de distribución de esos recursos dentro del

sector, y de decisiones sobre las medidas de política aplicables para lograr el crecimiento rápido del sector agrícola, para convertirlo en un factor dinámico del desarrollo general.

La actividad en materia de grupos asesores fue limitada. En el caso del Perú se participó en el análisis del diagnóstico preliminar del sector y se sugirió un esquema completo para su revisión. En el caso del Uruguay, se examinó el diagnóstico realizado por el Grupo de ese país y se sugirieron nuevos trabajos de investigación con respecto a las características y a los resultados de la política de precios, las actividades relacionadas con la colonización y los programas de mejoramiento de pasturas. En Bolivia, tanto con el experto asignado al Grupo Asesor de ese país como con los técnicos de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO que visitaron el mismo, se examinaron problemas relacionados particularmente con la elaboración y evaluación de proyectos específicos. La colaboración que se presta a los Grupos Asesores en este campo del desarrollo agropecuario se llevará a cabo, en 1964, en estrecha vinculación con el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola y con la Oficina Regional de la FAO, así como con la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Programación del Transporte

Durante 1963 se prestó asesoreamiento a los países y se inició la preparación del Manual de Programación de los Transportes. Este Manual debe servir de material didáctico y como texto de consulta para los especialistas de los países. A fin de servir mejor estos propósitos, incluirá un anexo sobre tecnología de los transportes y otro sobre formulación de proyectos en el sector.

En materia de capacitación, se completó la especialidad del Curso Básico de 1962-63 y se dictaron cursos en México y Centroamérica. En estos cursos, aunque a distinto nivel y en distinto grado de profundidad, se ha dado gran importancia a los aspectos metodológicos, a la formulación y evaluación de programas y proyectos, y al examen de políticas alternativas para la ejecución y revisión de los programas. La enseñanza teórica se complementó con una activa labor de seminarios y con trabajos de investigación orientados de manera que los alumnos aborden problemas de sus respectivos países.

En 1964 se volverá a dictar la especialidad en la segunda parte del Curso Básico, profundizando en los problemas de ejecución de los programas, de coordinación entre planes de corto y largo plazo y de la formulación de políticas de transporte que tiendan a complementar los medios de transporte, tanto entre sí como con el resto de la actividad económica.

También se ha participado en los trabajos de programación de los transportes que se realizan en Colombia, Perú, Uruguay y Bolivia. El próximo año se proseguirá este tipo de actividad, que además ofrece una oportunidad de orientar la enseñanza y la investigación sobre la base de la experiencia concreta de la región. Por ello se procurará que los especialistas del Instituto trabajen por períodos más o menos prolongados con los grupos asesores.

Recursos Naturales

En 1963 los principales esfuerzos del Instituto en materia de recursos naturales se dedicaron a tratar de esclarecer sus vinculaciones con el proceso de planificación. Para ello se preparó un esquema anotado, con objeto de servir

de base a discusiones internas que permitan definir mejor las relaciones entre el estudio de los recursos naturales y las diversas etapas y campos de la planificación. Sobre la base de un seminario interno en que participaron también especialistas de la CEPAL, así como especialistas de otros organismos, se han iniciado investigaciones tendientes a precisar los conceptos fundamentales en el campo de los recursos naturales, las técnicas utilizadas para su inventario y evaluación, los efectos del cambio tecnológico en la demanda y oferta de recursos naturales y la apreciación histórica del papel que cumplieron en distintas etapas del desarrollo de algunos países.

En materia de capacitación, se dictaron breves cursillos en la primera etapa del Curso Básico de Santiago, y en el curso intensivo de Uruguay. Por otra parte, se ayudó a orientar los trabajos del Grupo Asesor de Uruguay para el análisis y diagnóstico de los problemas de recursos naturales que presenta ese país.

Se ha iniciado la colaboración con una misión organizada por el BID para efectuar un planteamiento de las posibilidades de integración económica en las zonas fronterizas entre Colombia y Venezuela. El trabajo del especialista en recursos naturales consistirá en un inventario preliminar de recursos, que permitirá diseñar un primer diagnóstico de factores limitantes y de posibilidades para el desarrollo integrado de la zona fronteriza.

Cabe destacar que se ha convenido con la prestigiosa institución norteamericana Recursos para el Futuro un acuerdo cuya aplicación se iniciará en 1964 con la incorporación al Instituto de dos especialistas de alto nivel.

Recursos Humanos

La planificación de recursos humanos constituye un campo nuevo, cuyos límites precisos aún no se conocen con exactitud. Así, para algunos consiste fundamentalmente en el análisis de los problemas de ocupación; para otros, los de salud y nutrición; para otros se identifica con el planeamiento educativo; para otros con el análisis y proyecciones de las necesidades de mano de obra. Estas distintas interpretaciones señalan la necesidad de realizar una acuciosa labor de investigaciones, que comience por sistematizar conocimientos teóricos y experiencias de diversas partes del mundo, y en especial de países de América Latina. Esto debiera conducir a un estudio lo más completo posible sobre los problemas de la planificación de los recursos humanos en la América Latina, que inicialmente consistiría a grandes rasgos, en un análisis crítico de las investigaciones y metodologías empleadas en los países de la América Latina en el campo de la planificación de recursos humanos, y de las necesidades o vacíos que plantea esa experiencia.

Estos trabajos se han emprendido en 1963 con base en un examen de los materiales existentes sobre el desarrollo de instrumentos técnicos y modelos para el estudio de los problemas de ocupación y de necesidades futuras de mano de obra.

Otra actividad en este campo giró alrededor del primer curso de especialización. Además, se dictaron cursillos sobre recursos humanos en la primera etapa del Curso Básico, en la especialidad de programación del sector público, en la especialidad de programación industrial y en el curso de planeamiento educativo. Se llevó a cabo un curso, auspiciado conjuntamente con la OIT, sobre la planificación de mano de obra que se celebró en los meses de junio y julio.

Preparación y Evaluación de Proyectos

La iniciación de la etapa de ejecución de planes de desarrollo en varios países de la región ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la preparación de un mayor número de proyectos, con más amplio acopio de antecedentes que en la actualidad y con el debido énfasis en los aspectos económicos. Esto incide en importantes cuestiones de carácter institucional, a las cuales se debe prestar especial consideración dentro de un enfoque de conjunto de las tareas de planificación. Dentro de la esfera más restringida de la especialidad, los esfuerzos se deben canalizar en dos grandes direcciones: asistencia a los gobiernos y contribución a la preparación de expertos. La primera guarda relación con el trabajo de los grupos asesores y la segunda con el curso de capacitación.

Además de las conferencias y seminarios que se dan a todos los participantes en la primera etapa del Curso Básico, este año se extendió el esfuerzo didáctico a través de seminarios preparados para las especialidades de programación del sector público, industrial y agrícola.

Estos seminarios se realizaron con una concepción eminentemente práctica y se concentraron en la discusión de proyectos obtenidos de la realidad. Se discutieron más de veinte proyectos eléctricos, de transportes, industriales, de comercialización de productos agrícolas y de colonización.

Otra innovación introducida en este campo se refiere a la discusión de los llamados proyectos sociales. Se plantean aquí problemas de definiciones y conceptos que permitan vincular la preparación de proyectos de vivienda, salud y educación con la técnica de presupuesto por programas. Desde un punto de vista operativo surgen no sólo problemas de definición, sino también de estructuración de mecanismos y relaciones institucionales que permitan formular los proyectos, evaluarlos y controlar su ejecución.

La experiencia ha mostrado la conveniencia de incorporar a los grupos asesores expertos que tengan a su cargo promover y mejorar la preparación de proyectos, y cooperar a la evaluación de los mismos dentro del programa general. El Instituto mantiene contacto con dichas tareas y colabora en ellas con los grupos asesores.

En este campo merecen destacarse los hechos siguientes:

a) En Uruguay se incorporó al estudio del diagnóstico general una recopilación general de iniciativas de inversión que habían alcanzado diversos grados de avance. El grupo asesor del mismo país trabaja también en la preparación de pautas del contenido mínimo uniforme para proyectos de diferentes sectores.

b) En Paraguay se inició un trabajo sistemático en esta misma materia, con la participación directa de un funcionario del Instituto.

Para 1964 debe procurarse que en todos los grupos asesores haya un experto permanente "generalista" de proyectos, que cumpliría en esencia una función de promoción, identificación y preparación de proyectos, y de organización de grupos de trabajo para realizar los estudios preliminares necesarios. Estos expertos trabajarían en estrecho contacto con los sectorialistas del grupo asesor, sin perjuicio del empleo de expertos en proyectos especializados, o de firmas consultoras. En verdad los "generalistas" en proyectos ayudarían a realizar estudios preliminares que facilitarían la definición de tareas de los especialistas y reducirían seguramente los costos de los estudios de factibilidad.

La escasez de "generalistas" en proyectos, hace necesario dar un gran énfasis a las tareas de capacitación. Aparte de la atención que en 1964 se prestará a los cursos, similar a la de 1963, el principal esfuerzo se destinará a la revisión y actualización del Manual de Proyectos, que se espera publicar en ese año.

Por otra parte, y siempre con miras a la promoción de la preparación de proyectos, se piensa elaborar las bases de organización y contenido de cursos especiales, de 6 a 8 semanas de duración, que pudieran darse en los países, y de seminarios para intercambio de experiencia de especialistas en proyectos.

Integración Económica

Los programas de integración económica que están en marcha en la América Latina, tanto en los países miembros de la ALAC como del Mercado Común Centroamericano, se llevan a cabo al mismo tiempo que se están elaborando planes nacionales de desarrollo en la mayoría de ellos. El Consejo Directivo, en reuniones anteriores, destacó la necesidad de que el Instituto se aboque al estudio de los problemas que suscita esa situación y, de modo particular, de aquellos que conciernen a la relación entre el proceso de integración económica y la elaboración y puesta en marcha de los planes nacionales. Con ese propósito, en 1963 se iniciaron actividades de investigación y de asesoramiento y se introdujo la perspectiva de la integración económica en algunos temas del Programa de Capacitación.

Los problemas metodológicos y de política económica que plantea la integración han impulsado al Instituto a dedicar el mayor esfuerzo en este campo a la realización de investigaciones básicas.

El trabajo iniciado en 1963 sobre esta materia tiene carácter experimental y está destinado fundamentalmente a la elaboración de una técnica de análisis que permita encarar la coordinación de los planes nacionales de desarrollo, de tal manera que a través de los mismos se impulse el proceso de integración y que este proceso contribuya a acelerar el desarrollo de los países.

Para ello se ha procedido a la elaboración, sobre la base de datos comparables, de un diagnóstico macroeconómico para el conjunto y cada uno de los países de la ALALC en el período 1950 a 1960. Se elaboraron series correspondientes al producto bruto interno, al consumo público y privado, la inversión pública y privada neta y de reemplazo, el cuántum de exportaciones e importaciones el efecto de los términos del intercambio, los movimientos de capital extranjero a largo y a corto plazo, y las variaciones de reservas de oro y divisas. Con estos datos se elaboró un esquema para el conjunto de la región que permitiera formular una interpretación preliminar acerca del crecimiento de la misma.

También se inició la determinación de algunos de los elementos de interdependencia existente entre los países; se espera poder relacionar el comercio entre ellos, clasificado por tipos de bienes según sectores de origen y clase de demanda que satisfacen, con las restantes variables que intervienen en el proceso de crecimiento de cada país. Con posterioridad se formularán proyecciones del crecimiento de este comercio en distintas hipótesis de integración. Se examinará así la forma en que el proceso de integración incidirá en el desarrollo de los países y, por lo tanto, en el diagnóstico y las proyecciones que se formulen en sus planes. También se espera incluir en

este análisis algunas de las principales variables de política económica. El detalle que se pueda lograr en el examen de la interrelación entre los países y de la estructura económica interna por sectores de origen, debe contribuir a ubicar aspectos relativos a la especialización económica regional dentro del cuadro general de la economía de estos países.

Con relación al caso del Mercado Común Centroamericano, durante el próximo año, a través del Grupo Asesor para la región y de la oficina de la CEPAL en México, se analizará la aplicabilidad de estos métodos a la planificación y la integración de los países de esa área.

En diversos cursos del Programa de Capacitación se han considerado también algunos de los problemas principales que parece plantear la relación entre el proceso de integración multinacional y la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo.

Así, en "Análisis e Instrumentos de Política Económica", se examinó la influencia de la integración sobre determinados elementos de las políticas económicas nacionales, a distintos niveles de integración. En la especialidad de "Programación General" se señaló la posibilidad de aplicación de modelos regionales al estudio de problemas de integración, y se prestó una atención más detallada a las implicaciones de política económica que suscita la integración regional. También se trataron aspectos de este campo, en forma abreviada, en otras especialidades.

En el "Curso Intensivo de Centroamérica" se dictó una asignatura sobre problemas de integración de la región. En los demás cursos intensivos se ofrecieron conferencias sobre problemas específicos de la integración en cuanto se refiere a las perspectivas económicas de cada país.

A medida que avancen las investigaciones se podrá ir ampliando el tratamiento de este tema en el Programa de Capacitación.

Programación del Desarrollo Social

A través de sus primeros dos años de actividad el Instituto ha venido abordando progresivamente varios elementos de carácter social. De esa manera ha impulsado sus trabajos iniciales en los campos de la educación y de la salud. Trátase en estos primeros esfuerzos de encontrar métodos y procedimientos para la elaboración de planes en esos sectores en forma que se asegure en algún grado su vinculación con el plan económico general. De igual modo, y persiguiendo también objetivos importantes en el campo de la planificación social, se ha introducido como tema permanente de estudio la consideración de los recursos humanos desde el punto de vista de la planificación. Asimismo se ha incluido en el programa preliminar de investigaciones el estudio de elementos fundamentales de la estructura social. Sin embargo, estos enfoques de carácter parcial no conducen por sí solos a resolver los problemas que plantea la planificación económica y social. Trataríase en esto último de efectuar un análisis sistemático acerca de cómo comprender dentro de la planificación los problemas de carácter social e influir en ellos deliberadamente. El enfoque parcial seguido hasta ahora está en esencia encaminado a fortalecer la acción gubernamental en campos que se definen como de interés o de inversión social. Se tiende así, a través de programas de salud, vivienda, educación y otros del mismo tipo, a compensar los desequilibrios que produce o tiende a producir en la estructura social el funcionamiento del sistema económico.

El problema planteado, visto desde el ángulo de la planificación, consistiría en concebir el instrumental analítico y conceptual necesario para incluir dentro del plan de desarrollo y como objetivos explícitos del mismo los cambios sociales que se estimen deseables, bien en sí mismos o bien en su valor instrumental para el proceso de desarrollo. Un enfoque de ese tipo supone un conocimiento profundo de las repercusiones sociales que tendrían los componentes económicos de un plan, principalmente en cuanto afectan la distribución del ingreso, la localización de la actividad económica, y por consiguiente de la población, el nivel del ingreso familiar y otras.

Para llevar adelante el conjunto de estudios señalados fue creada en 1963 la División de Programación del Desarrollo Social, que además tiene como cometido actividades del Programa de Capacitación y otras relacionadas con los grupos asesores.

Durante 1963, tanto en el Curso Básico como en los cursos especiales e intensivos, se trataron aspectos relativos a las relaciones entre estructura social y desarrollo, dándose especial importancia al problema de los cambios en la estructura ocupacional, y a la consideración del papel de la educación en el proceso del desarrollo económico. Es probable que en el futuro sea necesario concentrar el esfuerzo en algunos cursos en que se haga un tratamiento más sistemático de los aspectos sociales, con el objeto de proporcionar a los planificadores una imagen clara y concreta de los rasgos que caracterizan a una estructura social.

En 1963 se ha ido precisando el campo de las investigaciones sociales que se ajustan mejor a las necesidades de la planificación del desarrollo, que es la función específica del Instituto. Este trabajo de identificación de posibles proyectos de investigación se inició con la extensa lista preliminar presentada en la Tercera Reunión del Consejo Directivo. Posteriormente, se reunió un grupo de trabajo con economistas y sociólogos del Instituto y dos distinguidos sociólogos brasileños, que examinó de nuevo el problema y elaboró algunas orientaciones sobre la manera de abordar la integración de los aspectos sociales en los planes de desarrollo.

En 1963 se prepararon diversos documentos, entre los que merecen destacarse "Aspectos sociales de la Educación", presentado como base de discusión al Seminario de Planeamiento Educativo realizado en Santiago en diciembre de 1963.

En materia de colaboración con los Grupos Asesores, sólo cabe citar una breve participación en las críticas de la interpretación social de la realidad peruana que contiene el diagnóstico de ese país. Cabe señalar que el descuido de los aspectos sociales en los planes de desarrollo de los países de la región se ha debido en buena medida a la falta de especialistas. Con el fin de ir subsanando este importante vacío se ha previsto no sólo colaborar más directamente con los Grupos Asesores, e intensificar el esfuerzo didáctico en los cursos regulares, sino también preparar un programa especial de formación de especialistas.

Los problemas existentes en el *planeamiento educativo* y en cuanto a su interrelación con la planificación del desarrollo en general movieron al Instituto y a la UNESCO a coordinar e intensificar sus esfuerzos en este campo. Ello se tradujo en la firma de un acuerdo de colaboración, en mayo de 1963, y en su puesta en práctica de inmediato, a través de la creación de la Sección de Planeamiento Educativo del Instituto. En 1963 los trabajos

se centraron en torno a la preparación y realización del segundo Curso de Capacitación en Planeamiento de la Educación y de un Seminario para Jefes de Oficinas de Planeamiento Educativo de la América Latina.

El curso, al cual asistieron 38 participantes, tuvo por objeto continuar la labor iniciada por el Instituto en 1962 tendiente a la capacitación de los técnicos que tienen o tendrán la misión de evaluar las necesidades en materia de educación y preparar planes o proyectos de desarrollo de la misma. Se examinó la interrelación entre la educación y el desarrollo económico y social, los factores sociológicos en el planeamiento de la educación, los fundamentos del análisis y la programación del desarrollo económico, el proceso del planeamiento educativo, aspectos administrativos de la organización de la planificación educativa y los problemas de ejecución del plan de educación.

Del 9 al 20 de diciembre el Instituto realizó un Seminario para los funcionarios que actualmente dirigen los trabajos de planificación educativa en los países latinoamericanos. Este Seminario tuvo por objeto principal someter a la luz de la realidad y de las experiencias nacionales, los procedimientos de evaluación de los sistemas educativos, de formulación de planes de educación y de la articulación de éstos con los planes de desarrollo económico, hasta el punto en que ha podido avanzarse hasta ahora. Se prepararon varios documentos de trabajo, que constituyen un primer esfuerzo del Instituto por sistematizar los conceptos sobre planeación educativa.

El cuarto Curso Intensivo de México comprendió un cursillo sobre planeamiento educativo.

Para el próximo año, además de las actividades de capacitación, se llevará a cabo un programa de investigaciones, que se estima indispensable para sistematizar los conocimientos existentes y llenar vacíos importantes en esta disciplina. Así, se proyecta preparar un primer esquema metodológico que servirá de guía para la enseñanza y que se irá perfeccionando a base de las investigaciones y experiencias futuras. La elaboración de este trabajo dará oportunidad de efectuar un balance, que se estima indispensable, sobre el estado actual de los conocimientos en la materia. Asimismo, proporcionará una base para las otras dos investigaciones proyectadas para 1964: la evaluación de la información estadística disponible en América Latina para fines de planeamiento educativo, y un estudio sobre los costos de la educación en algunos países de la región.

En colaboración con la Oficina Sanitaria Panamericana se realizó en 1963 el Segundo Curso de *planificación de la salud*, que cubrió un mayor número de participantes y en el cual se introdujeron algunos cambios respecto al celebrado el año anterior. Esto debe ser analizado desde dos ángulos diferentes: la mayor duración y las modificaciones en el plan de estudios.

El mayor tiempo disponible permitió introducir una extensa práctica en el terreno, que consistió en la elaboración del diagnóstico de la situación en materia de salud en dos áreas de Chile. Se pudieron así analizar los factores condicionantes del nivel de salud encontrado en las dos áreas y obtener conclusiones de la comparación, a fin de que este análisis sirviera de base para la etapa siguiente de formulación de los planes.

En cuanto al contenido mismo de la enseñanza del método, se avanzó considerablemente utilizando la Metodología de Planificación de la Salud más reciente elaborada

en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela a pedido de la Organización Panamericana de la Salud. Contribuyó también a mejorar esta enseñanza, la experiencia obtenida en la aplicación del método en el Plan de El Salvador.

Otros campos de actividad

Además de los sectores anteriormente reseñados, el Instituto durante 1963 se ha ocupado de los problemas de la planificación del sector público y de las políticas e instrumentos de acción a corto plazo. Dentro de estos campos se ha actuado también en materia de presupuestos por programa.

El tratamiento del *sector público* se enfocó principalmente a través del estudio del nivel y composición del gasto público en función del proceso de desarrollo. Se parte del análisis de la inversión pública y de los gastos derivados de la prestación de servicios económicos y sociales.

En este contexto, se consideran también los problemas institucionales más importantes, desde el punto de vista del papel que el estado desempeña en este proceso. Se ha iniciado asimismo el examen de los diversos aspectos del gasto público vinculados a los problemas de la planificación regional. Se ha avanzado además en la consideración de los proyectos sociales y en especial en los aspectos metodológicos de la evaluación de este tipo de proyectos dentro del sector gubernamental. Estas actividades se han realizado principalmente a través del Programa de Capacitación, tanto en el Curso Básico como en los cursos intensivos de Uruguay, Brasil y Centroamérica, en los que se dictaron cursillos de planificación del sector público.

En materia de asesoramiento, el conocimiento acumulado en el Instituto se ha llevado a los grupos asesores de Paraguay, Perú y Uruguay, así como a Colombia, país

en el que se colaboró en la revisión del plan de inversiones públicas para el período 1964-67.

La acción en este campo ha sido en 1963 principalmente de carácter didáctico y operativo. En el próximo año deberá llevarse adelante una labor de investigación intensa.

En materia de *programación presupuestaria*, se llevó a efecto una amplia actividad de orientación y apoyo a los grupos asesores y se colaboró, además, con organismos nacionales de otros países de la región. Esta labor de asesoramiento se extendió a Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Estas tareas comprenden no sólo los aspectos sustantivos de las reformas presupuestarias, sino también la elaboración de manuales de trabajo, revisión de métodos y de control y contabilidad de los programas, extensión del sistema de presupuesto-programa a empresas descentralizadas y a empresas públicas, y otros.

En materia de *planificación a corto plazo* se presenta un conjunto de problemas que atañen principalmente a la compatibilización de los planes de corto plazo con los de mediano y largo plazo. El programa de investigaciones correspondiente, en el cual se está avanzando, figura en el Informe del Director General presentado a la Tercera Reunión del Consejo Directivo, y en el Programa de Trabajo correspondiente. Las investigaciones iniciadas en 1963 comprenden ensayos de adaptación a las condiciones latinoamericanas de modelos de corto plazo y esquemas de presupuesto económico nacional que se utilizan en países europeos.

Tanto en el Curso Básico como en los cursos intensivos se examinan los métodos posibles para armonizar las decisiones de política económica y aspectos importantes de política específica (fiscal, monetaria, cambiaria, etc.), en relación con la fijación y el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo.

Vertical line on the left side of the page.

Bottom right corner lines forming a partial frame.



QUINCE AÑOS DE POLITICA ECONOMICA EN EL BRASIL*

INTRODUCCION

La experiencia brasileña en materia de política económica, acumulada a lo largo de los últimos quince años, constituye un material de especial importancia para el estudio de los problemas de implantación del sistema industrial en una economía predominantemente primaria. El interés especial que encierra el caso brasileño queda de manifiesto si tenemos presente que:

a) desde el punto de vista cualitativo, el Brasil ostenta hoy un perfil industrial de economía madura, con un reducido coeficiente de importación y un diversificado sector productor de bienes de capital;¹

b) la parte sustancial de esta transformación ocurrió durante el último decenio;

c) la participación directa e indirecta del sector público en la dirección de este proceso de transformación se amplió intensamente en este lapso;

d) a las profundas transformaciones habidas en la estructura del aparato productor no han correspondido modificaciones acentuadas del aparato institucional. Sin embargo, impusieron un esfuerzo de instrumentalización cuyos rasgos dominantes han sido la heterodoxia de las soluciones encontradas y su carácter acentuadamente pragmático;

e) la transformación ocurrida en el sector secundario dejó al margen, muy poco fecundadas por el progreso económico, las antiguas regiones de exportación primaria, las actividades agropecuarias y una gran parte de la población; esto, bajo múltiples aspectos, ha dado un carácter excluyente al desarrollo industrial y ha configurado un cuerpo económico discontinuo; pero la asimetría de este proceso en el pasado no constituyó obstáculo al desenvolvimiento de los sectores dinámicos; y

f) a lo largo de esta transformación, ha sido una constante la presencia de un acentuado proceso inflacionario, la lucha contra el cual, salvo en períodos breves, ha estado supeditada a la política de desarrollo.

La consideración panorámica de la serie de medidas de política económica adoptadas durante los últimos quince

años en el Brasil, pone de manifiesto otro rasgo importante de esta experiencia. A las fases típicas del desarrollo industrial corresponden otros tantos esquemas de política económica los cuales, como síntesis de las decisiones relacionadas con la problemática de la economía, van constituyendo respuestas cada vez más conscientes a las cuestiones suscitadas por la evolución histórica. Téngase presente que, durante el proceso de transformación industrial, en la medida que se pusieron de relieve y lograron hegemonía las fuerzas solidarias del dinamismo industrial, se obtuvo también un conocimiento cada vez mayor de los problemas nacionales. Asimismo, al vocabulario mínimo de las poblaciones urbanas se incorporaron expresiones tales como desarrollo y subdesarrollo económico, reforma agraria, lucha contra el analfabetismo, dinamización de la región del nordeste; lo que traduce una exigencia política, una movilización nacional (el país tiene precisión de desarrollarse), puntos de referencia que ponen de manifiesto a la política económica. En la región dinamizada, y por un "efecto de demostración" también en las zonas marginadas, se modificaron las escalas de valores con que se juzga la labor de los dirigentes. De todo candidato a un puesto político se exige un plan, un programa o un historial de realizaciones concretas. Tales fenómenos, que hoy en día forman parte de la vida brasileña, son muy recientes y antes de 1950 eran prácticamente desconocidos.

Sin embargo, de lo expuesto no se debe extraer la afirmación absoluta de que exista un proceso racional en la política económica. Probablemente aún se encuentra muy lejos el momento en que haya coherencia e integración perfectas en los fines perseguidos y una adecuación de los medios utilizados. Hasta el momento no se ha logrado implantar un proceso centralizado de decisión que confiera a las decisiones de política económica una coherencia interna satisfactoria. Esta carencia obedece al politcentrismo de la economía brasileña, a la complejidad y división de su vida social y a la asimetría de su proceso de desarrollo. Muchas piezas de la política económica siguen sueltas; simultáneamente se adoptan objetivos contradictorios; se hacen funcionar los instrumentos de una política sin tener en cuenta sus efectos paralelos. De todos modos, durante el decenio se obtuvieron progresos formales considerables y se consiguió montar un cuerpo central de instrumentos que ejerce un efecto didáctico y coercitivo sobre las zonas residuales. Y, lo que reviste aún mayor importancia, en el decenio de 1950 las tendencias principales de la evolución de la economía pudieron encontrar

* Este trabajo constituye uno de los estudios programados por el Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE para la interpretación del comportamiento de la economía brasileña en los últimos decenios. Como toda investigación de esta especie, es fruto del esfuerzo y observación de muchas personas. La dirección estuvo a cargo del economista Carlos Lessa, a quien se debe su redacción y estructura actuales.

¹ Durante el trienio 1959-61, el coeficiente de importación fue igual al 7.5 por ciento del producto interno bruto. Según el Plan Trienal, en 1958 la participación nacional en la oferta de bienes de capital ascendió al 67.2 por ciento.

apoyo en esquemas conscientes de política, encaminados a confirmarlas en sus potencialidades.

El presente estudio trata de documentar los rasgos principales de esta evolución en materia de política económica, con cuyo objeto distribuye las informaciones en dos niveles. En el primero se procura identificar las fases características de la política económica y sus contornos, presentando las directrices básicas de cada etapa y las situaciones socio-económicas a que responden. En el segundo se presenta paralelamente una descripción sumaria del juego de instrumentos de política económica y de los adelantos principales en este terreno, y también se indican algunas modificaciones institucionales a que da lugar la dinámica económica.

1. FASES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Con referencia al primer punto, se señalan las fases características de la política económica, destacando los objetivos principales perseguidos, los moldes socio-económicos que los inspiraron, su realización y sus consecuencias. Bajo este aspecto, y como primera aproximación, se pueden indicar cinco fases definidas en la lista de medidas y esquemas.

La primera abarca el período 1948-50 en el cual la política económica estuvo supeditada básicamente a comportamientos externos que configuraron su perfil. Aunque esta fase tuvo consecuencias fundamentales para el proceso ulterior de industrialización, no se vislumbra en ella una preocupación definida y consciente por el desarrollo industrial. Las decisiones se adoptaron en atención al comportamiento del sector externo, y su preocupación básica era lograr contener los desequilibrios interno y externo. En esta etapa la industrialización no fue un objetivo principal perseguido intencionalmente, sino que más bien surgió como un subproducto de las circunstancias anteriores, motivo por el que la calificamos de "no intencional".

Los problemas surgidos en esta fase de industrialización no complementada impusieron la toma de conciencia posterior de la problemática brasileña en función del desarrollo industrial.

Podemos distinguir dos fases de hegemonía de la política de desarrollo industrial a lo largo del decenio de 1950. La primera se inicia en 1951 y se extiende hasta la segunda mitad de 1954, dando forma a lo que podría denominarse "una primera aproximación a la política de desarrollo"; además, en ella se colocaron las bases instrumentales para las decisiones económicas del decenio. La segunda etapa corresponde a la mitad posterior del mismo decenio, en la cual, con arreglo al "Plan de Metas" todos los esfuerzos se dirigieron deliberadamente hacia la construcción de los escalones superiores de una pirámide industrial, integrada verticalmente. Esta segunda fase se distinguió de la primera tanto por la mayor intensidad del empeño como por la amplitud y complementación de los objetivos sectoriales perseguidos. Entre una y otra etapa media una fase de transición que cubre aproximadamente la segunda mitad de 1954 y el año 1955. Este paréntesis obedeció a la acentuación del proceso inflacionario y a los cambios en el panorama político del país, que llevaron a tentativas frustradas para implantar esquemas convencionales de estabilización. En verdad, esos fracasos y las razones que los explican constituyen el motivo principal de la atención que puede prestarse a ese lapso.

Por último, los primeros años del decenio de 1960 abarcan otra fase típica de la política económica brasileña. De-

bido en parte a la reducción de los estímulos procedentes del estrangulamiento externo, y en parte a la intensificación del movimiento inflacionario, la política económica adoptada experimenta una modificación. Los principales rasgos del nuevo esquema consisten, por una parte, en el desplazamiento del foco de interés desde el desarrollo industrial hacia la atenuación del alza de precios y, por otra, en un intento de buscar otras líneas de crecimiento económico diferentes de la simple integración vertical de la economía: el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, etc.

2. EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

Veamos ahora las grandes líneas en materia de arbitrios instrumentales utilizados en cada fase sobresaliente de la política económica. Al mismo tiempo, se procurará dejar constancia de las transformaciones institucionales exigidas por la evolución económica observada, o emanadas de la misma. Por las limitaciones de espacio del presente trabajo no será posible hacer una descripción exhaustiva del conjunto de instrumentos y de sus principales modificaciones. Las informaciones que se presentan a este respecto se reducen a simples esbozos de los rasgos más sobresalientes del asunto. Sin embargo, el documento no se limita a una simple descripción, sino que procura localizar las razones principales de los cambios de instrumental, así como los factores a que se deben las formas y las maneras de funcionar de los distintos medios empleados.

Con las deficiencias naturales de toda presentación esquemática, en el examen del problema de los instrumentos se pueden identificar tres actitudes que, a grandes rasgos, corresponden a la división cronológica utilizada en la presentación de las directrices de política económica. La primera se extiende desde la terminación de la guerra hasta comienzos del decenio de 1950, y se caracteriza por la falta casi total de interés por el asunto. A excepción de los instrumentos cambiarios, los demás quedan al margen de toda preocupación por utilizarlos a fin de alcanzar objetivos económicos declarados, cumpliendo, por así decirlo, funciones vegetativas, de rutina. Por consiguiente, no posee mayor interés el examen pormenorizado del problema en aquel período.

La segunda etapa coincide con el período del "Plan de Metas". Sin embargo, al igual de lo señalado al esbozar las fases de la política económica, hay un intervalo de transición, en el cual se observan algunas medidas instrumentales precursoras de la nueva actitud que iba a singularizar aquel Plan. Se registra entonces la implantación empírica de medios encaminados a la solución de problemas concretos, sin ningún examen de sus efectos secundarios y sin una definición de los instrumentos considerados en su conjunto. Esta fase de transición corresponde a la primera mitad del decenio de 1950, cuando comenzaron a dejarse sentir los obstáculos a la industrialización no complementada. Pero también se pueden pasar por alto esos años iniciales, para concentrar la atención en el período del "Plan de Metas", no sólo porque en éste hay una confirmación integral de la actitud ensayada antes en escala modesta, sino también porque al analizarlo se tratarán automáticamente aquellas medidas iniciales. Por otra parte, éstas, en su inmensa mayoría, sólo iban a aplicarse de manera total en el período del Plan, ya que antes, las más de las veces, se habían reducido a simples autorizaciones legales.

Por último, en los primeros años del decenio de 1960 se encuentra el problema instrumental caracterizado por una nueva actitud. La transformación estructural de la economía, el desplazamiento de sus centros de gravedad, la creciente complejidad de la vida cotidiana y los nuevos problemas a que hace frente su dinámica, dieron un sentido de urgencia a la redefinición del papel del estado y al problema instrumental, en forma sin precedentes en la historia del país. Dejando de tener una posición secundaria y subordinada al logro de los objetivos, el tema pasa a convertirse en el centro de un intenso debate y conquista autonomía. Por primera vez, aunque todavía modestamente, se observa el examen del instrumento de instrumento, poseedor de una nueva dignidad dentro del conjunto de preocupaciones de la vida política.

Enfoquemos ahora otro aspecto, referente a las relaciones entre cambios instrumentales y modificaciones institucionales.

Aunque no es fácil establecer una distinción entre el concepto de instrumento de la política económica y el de

institución, se puede establecer una valla entre ambos campos, aunque sea imprecisa, reservando para la institución su definición sociológica, esto es, complejo de formas sociales que se cristalizan o se tornan más estables y tradicionales y que, teniendo una función social determinada (doméstica, religiosa, económica, política, etc.), se destinan a asegurar la unidad y la continuidad de la sociedad. La evolución de los instrumentos no afectaría la estructura social. Se trata de modificar los medios de que dispone una sociedad de estructura dada para el desempeño de funciones socialmente determinadas. En cambio, la transformación institucional reflejaría una alteración más o menos profunda de la estructura de la sociedad y supone una transformación paralela de sus funciones. Tendremos esta elaboración conceptual a la vista al tratar de clasificar la evolución de los medios de política económica aunque sin la pretensión de haber resuelto satisfactoriamente el problema debido incluso a la natural penetración mutua de los dos temas en una sociedad que se halla en tan acelerado proceso de cambio.

I. CONTINUACION DE LA INDUSTRIALIZACION "NO INTENCIONAL" (1948-50)

Como se comprende, la elección de estos años no quiere decir ciertamente que el proceso de industrialización se iniciara en ese período. Como se sabe, tomó cuerpo en los primeros decenios del siglo y se aceleró después de la gran crisis y de la segunda guerra mundial, cuando se consolida el nuevo modelo de crecimiento mediante la sustitución de importaciones. Si se toman los años 1948-50 es por la necesidad de establecer un contraste entre la industrialización "no intencional" entendida en lo principal como reacción frente a presiones externas, y la realizada en el decenio de 1950, en el cual llegó a transformarse en objetivo social, director de la política económica.

El examen de la fase escogida presenta especial importancia para la comprensión de las etapas posteriores del desarrollo económico; en efecto, al conjuero de los estímulos emanados de las prácticas cambiarias se engendraron entonces las principales fuerzas que determinan la evolución ulterior. Antes de proceder al análisis de la política cambiaria vale la pena subrayar que sus orientaciones e instrumentos fueron los principales y, hasta cierto punto, los únicos medios aplicados con deliberación, de manera que las decisiones influyentes del período prácticamente se circunscribieron a esa esfera.

Las medidas cambiarias de esos años se pueden condensar en los elementos siguientes: adopción de un tipo de cambio fijo y mixto para todas las transacciones con el exterior; mantenimiento de ese tipo de cambio durante cinco años, pese a una elevación interna de los precios del orden de 15 por ciento al año; rígido control administrativo de las importaciones mediante la emisión de licencias para importar en que se especificaba en cada caso la cantidad, calidad y precio de la cosa importada; discriminación en la concesión de licencias contra las importaciones "menos esenciales" de bienes de consumo duraderos y no duraderos; falta de todo mecanismo especial de recaudación de ingresos fiscales en las transacciones externas.² Antes de proceder al examen de las influencias ejercidas por este esquema cambiario, conviene considerar

en forma sucinta los antecedentes de su adopción y los factores que hicieron posible la continuación de estas prácticas durante un quinquenio.

I. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

Durante la segunda guerra mundial y por motivos normales en los períodos de conflicto, el Brasil, como país abastecedor de materias primas, pudo acumular cuantiosas reservas de divisas. Pero en la primera mitad del decenio de 1940 se activó el proceso inflacionario en razón de no haberse esterilizado parte del ingreso monetario que engendró la adquisición de esas divisas por el Banco del Brasil, y de haber descendido la productividad de la economía debido a los obstáculos que suscitaba el difícil abastecimiento externo. Al finalizar el conflicto se dejaban sentir, pues, importantes presiones hasta entonces contenidas de demanda de importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital para la renovación de las instalaciones industriales desgastadas durante los años de guerra. En esta oportunidad, y dentro de un clima de euforia cambiaria, se adoptó una política liberal de importaciones, fijándose el tipo de cambio a un nivel de paridad equivalente al anterior a 1930. Esta política encontró su apoyo principal en la demanda contenida; sin embargo, como señala Furtado,³ en buena medida se inspiró en la creencia de que sería posible combatir la inflación reduciendo los altos costos industriales internos mediante una intensificación de la competencia con los productos importados a un nivel cambiario bajo. Pero el restablecimiento de la paridad anterior a la crisis de 1929 hubiera exigido un retorno al coeficiente de importación de esa época, cosa imposible ante la insuficiencia del poder de compra de las exportaciones.⁴ En tales condiciones, la modalidad cambiaria del período 1945-47 ocasionó una rápida disminución de las reservas; a mediados de 1947 el desequilibrio externo se manifestaba en los cuantiosos déficit del balance de pagos. Por otra parte, aunque se había desperdiciado una parte considerable de las divisas

² Sobre los intercambios con el exterior sólo pesaba una reducida tributación aduanera (arancel específico establecido en 1937 y totalmente corroido por la inflación) y un impuesto sobre las exportaciones, limitado constitucionalmente a un máximo de 5 por ciento *ad valorem*, que corresponde a los gobiernos de los estados.

³ Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, traducción española (México, Fondo de Cultura Económica, 1962), pp. 229-230.

⁴ *Ibidem*, p. 229.

en importaciones menos esenciales y en la adquisición de anticuados activos extranjeros existentes en el país,⁵ la valorización de las reservas financieras acumuladas por las empresas durante la guerra les permitió a éstas renovar su material y fortalecerse, ya que el tipo de cambio no se había alterado. Este hecho no careció de influencia en la definición de la política posterior.

2. ELEMENTOS DE APOYO DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

Como se ha indicado, ante la reaparición de los déficit de balance de pagos, en vez de una devaluación se adoptó una política de rígidos controles administrativos de las importaciones. Conviene analizar brevemente algunos de los factores que condujeron a una opción en este sentido, con importantes consecuencias para la evolución posterior de la economía; asimismo conviene poner de relieve los elementos que sirvieron de apoyo a esta política durante el prolongado lapso de un quinquenio. Esa duración fue especialmente notable en vista del recrudecimiento del proceso inflacionario y de la eliminación progresiva de los productos de menos rentabilidad que figuraban en la gama de exportaciones.

En primer lugar se debe considerar el problema del café. Este podría haber sido el principal opositor a la sobrevaluación del cambio, ya que los demás grupos exportadores ni tenían ni tienen bastante influencia en el proceso político de las decisiones económicas. Sin embargo, pese a los prejuicios relativos del sector cafetalero la verdad es que la política cambiaria de 1948 no encontró oposición en la economía de exportación, aún mayoritaria dentro del cuadro económico interno.

El sector del café, que salía de una larga fase depresiva, ya se había acostumbrado a esperar una política unificada bajo la responsabilidad del gobierno federal y en 1948 temía que la desvalorización monetaria echase por tierra el precio internacional del producto. Además, en 1947-48 había habido una reducción del ritmo de aumento de los precios internos, y se pensaba que de ahí en adelante vendría una fase de prolongada estabilidad. De modo, pues, que la sujeción del sector a una política oficial decidida en forma centralizada, la defensa del producto en el mercado internacional y la creencia en la estabilidad, hicieron tal política cambiaria inicialmente atractiva para el sector cafetalero. Posteriormente, cuando en la escena interna se dejó sentir de nuevo un fuerte ritmo de inflación, el enorme mejoramiento del precio internacional del café,⁶ iniciado en 1948-49 a causa del agotamiento de las existencias, redujo a un grado mínimo las presiones del sector exportador para que se reajustase el tipo de cambio. Debido al mejoramiento de la relación de intercambio, el ingreso real aumentó con rapidez y el sector del café no cedió ingresos en términos absolutos a los otros intereses, aunque no llegara a apropiarse totalmente de los provechos que significaba aquella bonanza de la exportación. Por otra parte, la política cambiaria encontró un elemento de apoyo en el temor de que la liberación del tipo de cambio elevase los estímulos para

⁵ Una parte importante de los fondos fue utilizada por el gobierno federal en la adquisición de la antigua red de transporte marítimo-ferroviario de propiedad de empresas extranjeras, construida durante la era cafetalera, como también en el rescate de la deuda externa consolidada contraída en los tres primeros decenios del siglo con la política de defensa internacional del café.

⁶ Desde 1948 a 1954 el precio internacional del café subió de aproximadamente 13 a más de 70 centavos por libra.

la producción de café en el país y acentuase el proceso inflacionario. En tales circunstancias, el pensamiento oficial era que la estabilidad interna dependía estrictamente del tipo de cambio, lo que hacía atractivo mantenerlo.

Por último, cabe hacer mención de los principales beneficiarios de esa política. El control administrativo que discriminaba contra las importaciones de bienes de consumo menos esenciales y el mantenimiento del tipo de cambio frente al alza interna de los precios suponían la reserva del mercado para los productos industriales sustitutivos y la subvención para el funcionamiento e instalación de unidades industriales, concesiones por demás favorables al sector secundario ya considerable montado en los decenios anteriores. Paralelamente al sector industrial militaba otro elemento de apoyo, que tal vez no se haya destacado convenientemente. Se trata del comercio de importación, que no se confunde necesariamente con el sector industrial. El acceso a las licencias de importación permitía que, comprando al tipo de cambio oficial, el objeto importado se colocara en el mercado interno a un precio de "equilibrio" cada vez más superior al precio de compra de las divisas, lo que hacía posibles grandes ganancias a los importadores, de fuerte gravitación en el proceso político. Tales son los elementos que hicieron viable la política cambiaria en ese período.

3. CONSECUENCIAS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

Como resultado principal del conjunto de estímulos a la sustitución de las importaciones en esos años, se forjó una industrialización predominantemente extensiva y poco integrada. El sector privado aprovechó la reserva del mercado interno en la categoría de bienes de consumo. Sin embargo, como los impulsos hacia la industrialización no emanaban de un proceso de selección racional de las oportunidades industriales, sino que surgían como el reverso de las restricciones a las importaciones, puédesse afirmar, corriendo el riesgo de las generalizaciones, que en esos años se substituyó lo menos esencial, sobre todo en la categoría de bienes de consumo duraderos. Además, como ya se indicó, las ganancias de productividad resultantes del mejoramiento externo fueron absorbidas de preferencia por el sector privado. El sector público no estaba preparado, ni financiera ni institucionalmente, para compartir esos beneficios y por eso mismo no pudo hacer frente a las crecientes necesidades de capital social básico que sirviera de apoyo a esta industrialización acelerada. Se produjo así un importante desequilibrio estructural, sobre todo en el binomio energía-transporte, que siguió descansando sobre las antiguas inversiones del modelo de exportación primaria.

Esta inadecuación del sector público y la incompreensión de los profundos cambios estructurales que se estaban desarrollando, determinaron un escaso grado de complementación en el seno del polo dinámico y los consiguientes puntos básicos de estrangulamiento. Así surgió el principal desafío a la política de desarrollo que iba a aplicarse en la segunda mitad del decenio.

Sin embargo, en relación a este aspecto, es necesario señalar su excepción principal: la industria siderúrgica. Durante la segunda guerra mundial, en razón de preocupaciones estratégicas, se estableció en el Brasil la siderurgia de altos hornos. Esta industria, inaugurada en 1946, alcanzó su madurez exactamente en la fase de desarrollo "no intencional" y actuó sin duda como elemento

parcialmente corrector de las desconexiones que afectaban a la nueva estructura fabril.

Por último, conviene destacar los efectos que la política de sobrevaluación cambiaria tuvo sobre la pauta de exportaciones. Excepción hecha del café, cuya productividad monetaria iba en aumento por la valorización internacional del producto, poco a poco fue reduciéndose la participación de los llamados pequeños productos de exportación,⁷ cuya venta al exterior estaba supeditada al pago de una subvención por el gobierno federal.

⁷ La reducción de las exportaciones de pequeños productos (cacao, algodón, madera de pino, arroz, ricino, mineral de hierro,

La carga financiera que entrañaba la exportación de estos productos (la exportación de algodón en el año de 1952 representó perjuicios superiores a los desequilibrios fiscales de los ejercicios anteriores), así como también la necesidad del sector público de obtener recursos fiscales del intercambio con el exterior, hicieron a la postre impracticable la continuación de la política cambiaria.

azúcar, etc.) se puede advertir en el descenso de su proporción en el valor de las exportaciones; de 58.4 por ciento en 1948 a 26.3 por ciento en 1952. En este año al café le correspondió el 73.7 por ciento de las exportaciones.

II. LA PRIMERA APROXIMACION A UNA POLITICA DE DESARROLLO Y LA REAPARICION DEL PROCESO INFLACIONARIO (1951-54)

A comienzos del decenio de 1950 y a la par de los cambios ocurridos en el terreno político, es dable observar una sucesión de medidas de política económica dirigidas a modificar la estructura productiva, que en su conjunto representan la formulación inicial de una conducta deliberada en pro del desarrollo. Antes de proceder a un examen sumario de esas medidas, que con el tiempo llegaron a constituir la parte principal del instrumental empleado en el "Plan de Metas", conviene señalar algunos factores que dieron el rumbo a la conducta económica del estado.

En primer lugar sobresale el hecho ya destacado de que el *descoyuntado desarrollo anterior había puesto en evidencia una serie de puntos de estrangulamiento en los sectores básicos, en especial en el binomio energía-transporte, estableciendo así objetivos tan claros como urgentes para la iniciativa pública.* En segundo término debe recordarse que la coyuntura planteada por la guerra de Corea despertó una preocupación general respecto a la posibilidad de que el sector industrial volviera a sufrir las restricciones a que había estado sometido durante la primera mitad de la década anterior. El temor de que la emergencia internacional restringiera de nuevo los abastecimientos importados acicateó el empeño por promover la diversificación industrial a fin de atenuar la vulnerabilidad exterior. Por último, debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas constituían, por decirlo así, una confirmación natural del proceso económico que venía desarrollándose; de manera que no había restricciones apreciables a la prosecución del esfuerzo y sí muchos intereses concertados para que no se interrumpiera.

Dentro de este cuadro general favorable toman cuerpo en los años 1951-54 diversas iniciativas estimuladoras de la diversificación económica. Una parte de ellas se relacionó con las inversiones públicas en el sistema de transporte y energía. Este problema ya había sido objeto de atención en un período anterior, especialmente en el programa conocido como "Plan SALTE" (Salud, Alimentación, Transporte, Energía), que, sin embargo, sólo se aplicó parcialmente. En cambio, con los estudios de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos⁸ y la promesa de un crédito externo de 500 millones de dólares para el fortalecimiento de esos sectores, se ponen en marcha di-

versos arbitrios. Entre ellos debe destacarse la reformulación del Plan Nacional de Carreteras, el programa para ampliar la oferta de energía en el Noroeste, la constitución del Fondo Federal de Electrificación, el análisis del problema de la industria carbonera nacional y el programa de modernización de la marina mercante y del sistema portuario.

Por otra parte, y con el propósito explícito de activar la transformación industrial, en 1952 se creó el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico (BNDE), que en sus primeros años dedicó gran parte de sus recursos (provenientes de préstamos obligatorios de los contribuyentes del impuesto a la renta y de otras fuentes) a las inversiones de infraestructura, para entrar resueltamente en la segunda mitad del decenio a los programas de diversificación del parque industrial.

Al año siguiente se produjo una importante reforma en uno de los campos claves de la política económica, el del régimen de cambios. Modificando el sistema cuyas grandes líneas se describieron más atrás, la instrucción No. 70⁹ distribuyó las operaciones cambiarias en tres mercados sujetos a tipos de cambio múltiples. Las principales mercaderías de importación quedaron clasificadas en cinco categorías, con recargos variables determinados en subastas de divisas; lo cual supuso sustituir el mecanismo de control administrativo directo de las solicitudes por una oferta global de moneda extranjera para cada una de esas categorías de importación. De todos modos, algunas transacciones financieras y ciertas importaciones esenciales quedaron favorecidas por un tipo especial de cambio. Por el lado de las exportaciones, la reforma también discriminó entre las diferentes categorías, estableciendo bonificaciones para los de menor productividad con el objeto de diversificar la lista de las exportaciones.

En forma esquemática las principales consecuencias de la reforma mencionada para el proceso de industrialización podrían resumirse así: *a)* consolidación de la reserva de mercado para las producciones sustitutivas mediante el encarecimiento de las importaciones incluidas en las categorías con tipos de cambio más elevados; *b)* concesión de subvenciones (implícitos en las categorías con

Aunque este programa no recibió finalmente el respaldo norteamericano que se esperaba, lo que obligó a abandonar el esquema de financiamiento previsto, muchas de sus recomendaciones fueron adoptadas y sirvieron de base para las realizaciones posteriores.

⁹ Las decisiones de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC) relativas a los instrumentos cambiarios, monetarios y crediticios llegan al público mediante circulares denominadas instrucciones.

⁸ La Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, además de un diagnóstico de la economía brasileña, elaboró un conjunto de 41 proyectos de inversión en el campo del capital social básico, que preveían la modernización y ampliación sustanciales del sistema de transportes ferroviario y marítimo y del sector de energía.

tipo de cambio más bajo) para la internación de bienes de capital e insumos necesarios al desarrollo industrial; y c) posibilidad de que el estado, mediante operaciones de compra y venta de divisas, volviese a participar financieramente en los ingresos del intercambio.

Por último, vale la pena destacar la creación, en 1954, del monopolio estatal del petróleo, (PETROBRAS). A la vez que esto puede interpretarse como una reformulación de la conciencia favorable al desarrollo, contribuyó posteriormente a elevar la presión sobre el balance de pagos y a dar una mayor autonomía al esfuerzo nacional en un sector estratégico.

Ya quedó señalado que los años de 1947-48 mostraron una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, a partir de 1949 se reactivó el alza interna de precios, a lo cual contribuyeron diversos factores que conviene examinar en vista de la influencia que este aspecto ejerció en las decisiones de política económica de aquel período.

En 1949 se produjo la primera alza importante del café a causa del agotamiento de las existencias acumuladas. Ya se sabe que la monetización de una oferta adicional de divisas tiene efectos expansionistas sobre los medios de pago. En el intervalo que media entre la expansión del ingreso cambiario y las importaciones adicionales, pueden ocurrir repercusiones inflacionarias de tipo coyuntural. En el caso brasileño, antes que una oferta adicional de bienes importados llegase a atenuar tales presiones alcistas, sobrevino un segundo factor de importancia para la activación del proceso. Se trata del estallido de la guerra de Corea. Aparte del alza de precios de las importaciones, la perspectiva de una nueva fase de restricciones físicas en el comercio internacional llevó al gobierno a formular una política de gran endeudamiento externo para financiar importaciones adicionales, sobre todo de bienes de capital y de materias primas para acrecentar las existencias. Para posibilitar estas operaciones los bancos oficiales adoptaron una política de crédito fácil, lo que permitió a las empresas registrar en ese lapso las tasas de inversión más altas de los dos decenios.¹⁰ Tales inversiones, aunque a la larga hayan tenido efectos de descompresión, intensificaron a corto plazo las presiones inflacionarias. La tasa de alza de precios subió a 7.1 por ciento en 1949 a 11.7 por ciento en 1950 y a 16.4 por ciento en 1951.¹¹

Por otra parte, esas inversiones privadas, al no ir acom-

¹⁰ La inversión total durante el bienio 1951-52 alcanzó al 22.4 por ciento del producto interno bruto.

¹¹ Tasas de aumento anual calculadas a base del índice general de precios de la Fundación Getulio Vargas.

III. LA FASE DE TRANSICION (1954-55)

La política expansionista de los años anteriores, sumada a factores de naturaleza estructural, había elevado rápidamente la tasa de inflación; y las medidas posteriores de política económica, adoptadas a comienzos del decenio, no fueron suficientes para contener este proceso. El bienio que precede a 1956 constituye en su conjunto un tanteo de política económica de perfiles convencionales, dirigido a lograr la estabilidad mediante la contención de la demanda global. Diversos esquemas de restricción del crédito tuvieron vida efímera en ese período. El elemento restrictivo principal estribó en los intentos de control de la expansión monetaria, que constituyeron el núcleo de los ensayos de política económica en esos años.

Desde octubre de 1954 a mayo de 1955, los bancos

pañadas por inversiones públicas complementarias y proporcionales, vinieron a poner en mayor evidencia los puntos de estrangulamiento (energía-transporte) del sistema, los que pasaban a actuar como factores adicionales de elevación de los costos. Además, la oferta de alimentos que se venía expandiendo satisfactoriamente, a base de una ocupación de la frontera agrícola, permaneció estancada durante dos años (1951-52), los únicos desfavorables de todo el decenio en este aspecto. La convergencia de esos factores intensificó la acción de los mecanismos de propagación, dando impulso al alza de precios. En ese sentido actuaron el gran reajuste del salario mínimo en 1952 (que elevó el salario real en 119 por ciento en relación a 1949) y la reforma cambiaria de 1953.

Todas estas presiones encontraron un sector público relativamente indefenso desde el punto de vista fiscal. Hasta ese momento el sector público había podido mantener su participación en el producto nacional gracias a pequeños reajustes de la estructura tributaria, por lo demás con características que la hacían bastante flexible: gravámenes *ad valorem*, revisiones frecuentes de las escalas específicas, apoyo a los sectores más dinámicos y percepción instantánea del tributo. Sin embargo, esta participación sólo era adecuada para un estado sin responsabilidad decisiva en el proceso de cambios estructurales.

En tales circunstancias, como ya se señaló, a partir de 1952 pueden observarse una serie de medidas fiscales encaminadas a la renovación del mecanismo financiero gubernamental, como ensayo de una nueva fase que quedaría definida con claridad a partir de 1956. Entre los reajustes más importantes cabe citar: la elevación de las tasas del impuesto sobre los combustibles en 1952 (recursos destinados a los programas camineros); la implantación del recargo restituible al impuesto sobre la renta en ese mismo año, para la creación de un banco federal de inversión (el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico); y la reforma cambiaria ya mencionada, en virtud de la instrucción 70, que permitía obtener entradas del mercado de divisas. Por entonces, como se verá más adelante, tales medidas resultaron insuficientes, inaugurándose así una fase de profundos desequilibrios presupuestarios, después de la relativa tranquilidad que hubo en ese aspecto durante los últimos años del decenio de 1940 y en el bienio 1951-52.

De modo, pues, que en el período 1948-53 se observa una brusca elevación de la tasa de inflación, de 6.4 por ciento en 1948-49 a 14.9 en 1953; esta última tasa se mantendrá y llegará a ser superada al final del decenio.

particulares estuvieron obligados a poner en manos de las autoridades monetarias el 50 por ciento de los depósitos adicionales del público. Sin tanta intensidad, el plan se repitió a fines de 1955 y mediados de 1956. Antes de recordar el fracaso de esos intentos, lo que es útil para la comprensión de la fase posterior, conviene mencionar los principales factores que los inspiraron: en primer lugar, el temor despertado por la reactivación inflacionaria ya descrita; en segundo lugar, el cambio de signo de la tendencia del sector externo, que después de permitir una ampliación considerable de la capacidad para importar venía dando indicios de estancamiento, frente a una gama de importaciones que se había hecho más rígida por obra de las sustituciones realizadas; y, por último, la

aparición de un nuevo ciclo expansionista de la producción interna del café, motivado por el alza de precios del producto y aplazado hasta después de 1956 tan sólo por las grandes heladas de ese período.

Tales elementos formaban un cuadro impresionante de desequilibrios para quienes, a base de un diagnóstico ortodoxo de la dinámica social brasileña, intentaran imponerle una corrección desde encima, haciendo contraerse la demanda global.

Sin embargo, los esfuerzos por ese camino representaban también la no eliminación de los puntos de estrangulamiento del binomio transporte-energía y la reducción del nivel de la actividad económica y del ritmo de crecimiento; además, podría ponerse en duda su eficacia para lidiar con el problema concreto del alza de precios. Pero lo que interesa poner de manifiesto es el conflicto latente entre esas prácticas y las fuerzas ya existentes en el país. La economía salía de una fase de vigoroso dinamismo industrial; los excedentes acumulados en el sector urbano hacían frente a un estrangulamiento externo que abría nuevas oportunidades de iniciativas industriales. La reducción del nivel de actividad económica afectaría a ramas industriales recién establecidas, acostumbradas a elevadas tasas de expansión y de rentabilidad. Además, las empresas privadas brasileñas, con una característica que persiste hasta el día de hoy, presentaban una enorme vulnerabilidad financiera a las reducciones crediticias, puesto que, directa o indirectamente, casi la totalidad del capital de explotación que necesitan proviene del sistema bancario.

Por no haber un sistema suficientemente discriminatorio de importaciones y de crédito, todo intento de contención daría lugar a una contracción brusca y desordenada

del sector más dinámico de la economía. Así se comprende la violencia de su reacción a las tentativas de implantar sistemas contraccionistas. Estos duraron poco; y los intentos de repetirlos tuvieron una consecuencia importante: la obligada toma de conciencia del sector industrial. En la lucha por sobrevivir, dicho sector se vio obligado a definir sus objetivos. La estabilidad pasa entonces a ser un problema secundario; lo que importa es el desarrollo y mantenimiento de la actividad económica. El sector niega los planes restricciónistas y afirma su posición endosando el "Plan de Metas". Al hacer hincapié en el crecimiento y al hacer pasar a segundo plano el equilibrio, empuja a la economía en la segunda mitad del decenio por la senda de la industrialización vertical.

Es curioso observar que, al ensayarse tales sistemas convencionales de reducción de la demanda global, éstos ya traían en su seno una contradicción, a causa de la situación que existía en el sector de las inversiones públicas. En efecto, el sector estatal, movilizado obligadamente hacia la corrección de los puntos de estrangulamiento, incurría en déficit de caja, que lanzaban de nuevo a la circulación por otro camino los recursos congelados de los bancos particulares, lo que neutralizaba parcialmente la política de contención. Tal conjunción de propósitos encontrados redujo la eficacia hipotética de los sistemas propuestos.

La fase de transición descrita, a la vez que muestra las dificultades y resistencias para la aplicación de fórmulas convencionales de estabilización, acumuló en verdad una variedad de elementos objetivos y subjetivos que iban a hacer posible modificar radicalmente las orientaciones hasta ese entonces rectoras, para optar por una política resuelta de expansión y complementación industriales.

IV. EL "PLAN DE METAS" (1957-60)

A fines de 1956 el gobierno formuló un vasto conjunto de objetivos sectoriales conocido con el nombre de "Plan de Metas", que constituye la decisión consciente más sólida en favor de la industrialización dentro de la historia económica del país. Esos objetivos servirían en los cinco años siguientes de norte a la política económica; en ciertos aspectos, a lo largo de su ejecución quedaron superados sus postulados iniciales y fue confirmándose su carácter de política de desarrollo industrial.

En el Plan se concedía prioridad absoluta a la construcción de los estratos superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada, como también a la constitución del capital básico que debía servir de apoyo a esa estructura. Se buscaba la continuación del proceso de sustitución de las importaciones, que se había desarrollado en los dos decenios anteriores.¹² No se dedicaba atención especial a la transformación estructural del sector agropecuario. Este, en su evolución anterior, no se había constituido en rémora de la industrialización; al contrario, mediante la incorporación de nuevas tierras, se había ampliado la oferta de alimentos y de insumos industriales de origen primario con un ritmo superior al del crecimiento demográfico.¹³ En tales circunstancias, el Plan sólo

pudo referirse al sector de que se trata en forma marginal.¹⁴

Tampoco se ocupaba el Plan del problema de la mala distribución del ingreso. Las inversiones y gastos sociales ocupaban una posición de escaso relieve.¹⁵ Y sólo en 1959 alcanza contenido el propósito de infundir dinamismo a las antiguas regiones de exportación primaria (dejadas al margen por la industrialización, que se había concentrado en la región centro-sur), mediante la creación de la SUDENE, esto es, Superintendencia de Desarrollo del Noreste, entidad federal encargada de la planificación global de la principal zona que ofrecía caracteres de problema.

En su forma más simple, en el Plan se postulaba la inversión directa por parte del gobierno en el sector de energía y transporte y en algunas actividades industriales básicas, sobre todo la siderurgia y la refinación de petróleo, para las cuales había resultado insuficiente la iniciativa empresarial; también se prevía el otorgamiento de mayores concesiones y estímulos a la expansión y diversificación del sector secundario producto de bienes de capital

gistra en el mismo período una elevación de la productividad física de la tierra con respecto a la mayor parte de los principales cultivos.

¹⁴ Al conjunto de objetivos vinculados al sector agrícola, incluída la industria de fertilizantes, se destinaba el 3.2 por ciento del total de recursos previstos en el Plan.

¹⁵ Sólo se incluyó un objetivo de formación de personal técnico que absorbía poco más del 3 por ciento de los recursos previstos.

¹² Véase "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *supra*, pp. 1-62.

¹³ En el período 1947-60 la producción del sector primario creció a razón del 4.6 por ciento anual. En el último decenio la superficie cultivada se amplió en un 56 por ciento. Tales datos indican un crecimiento extensivo constante del sector; no se re-

y de insumos, cuya producción requería una gran densidad de capital.

Ante esos objetivos, que apuntaban a una vigorosa transformación de la estructura de la economía, perdían importancia las consideraciones sobre equilibrio de precios, situación del balance de pagos y comportamiento "sano" del sector monetario, fiscal y cambiario, aspectos que quedaban colocados en segundo plano y al servicio de la industrialización.

En tales condiciones, el Plan, fuera de proponer una concentración de las inversiones en la industrialización vertical, entrañaba una defensa del nivel de actividad de la economía. Se comprende el tremendo esfuerzo que exigía si se tiene presente que el sector externo ya se encontraba en una clara fase de estancamiento, y que no existían ahorros voluntarios de la cuantía necesaria ni conductos financieros que los hicieran llegar fluidamente a los sectores que se debían expandir. Dado un sistema financiero-intermediario orientado básicamente al servicio de una economía mercantil, y un sector público desprovisto de instrumentos eficaces de captación de recursos, el financiamiento del Plan traería consigo una intensificación de los desequilibrios de que ya adolecía el panorama económico. Por último, es preciso recordar en esta exposición inicial la insensibilidad demostrada por el Plan en lo relativo a transformaciones institucionales e instrumentales. Tal problema no se planteó. Cuando esos aspectos se revelaron como impedimentos a lo largo de la ejecución del Plan, se buscaron soluciones con un criterio pragmático y no mediante el análisis de las consecuencias generales que encerraban las innovaciones introducidas.

1. LOS FACTORES DE ADOPCIÓN DEL "PLAN DE METAS"

En un plano más general de análisis, parece manifiesto que el "Plan de Metas" surgió del conflicto entre los sectores industriales y los intentos de política de estabilización. A riesgo de repetir algunos aspectos ya implícitos en la exposición de la fase de transición 1954-55, convendría destacar algunos factores principales de apoyo al Plan, que son útiles para comprender la forma como se llevó a cabo su ejecución.

Ya quedó señalado que en 1956 la economía brasileña presentaba un cuadro inquietante de desequilibrios. El estancamiento del sector externo, el nuevo ciclo expansivo de la producción nacional de café, la presencia de cuantiosos desequilibrios fiscales, en fin, la magnitud misma de los desequilibrios: todo parecía aconsejar prudencia en cuanto a las dimensiones y alcance de los objetivos propuestos a la política económica por la nueva administración. Sin embargo, los desequilibrios no fueron óbice para la formulación de un programa por el cual se proponían inversiones que significaban una vigorosa elevación de los gastos del sector público y postulaban un vigoroso adelanto de la industrialización. Pese a sus efectos a largo plazo de descompresión del estrangulamiento externo, la industrialización daría lugar forzosamente durante la ejecución de los programas a mayores importaciones de bienes de capital e insumos industriales, acentuando las presiones sobre la capacidad para importar. En suma, no sólo volvía la espalda a una política de estabilización sino que, dada su formulación, entrañaba una probable acentuación de los desequilibrios.

La opción por el desarrollo de preferencia a la estabilidad plantea una aguda interrogante. ¿Por qué el Brasil siguió este camino y no se inclinó a la adopción de la

política escogida por otros países latinoamericanos ante un estancamiento semejante? En otras palabras, ¿por qué no se aceptó lo que se suele denominar "política del Fondo Monetario Internacional"? Sin lugar a dudas, el problema es demasiado complejo para que se pueda dar a la interrogante una respuesta cabal. Colocado el problema de la preferencia por el desarrollo en un elevado plano de abstracción, es posible identificar factores subjetivos y objetivos que hicieron posible esa elección.

Como factor subjetivo ya quedó señalada la toma de conciencia del problema económico brasileño como un problema de desarrollo industrial, tanto por parte de las empresas privadas como en la esfera gubernamental, que contaban además con el respaldo de los sectores más organizados de la opinión pública, movilizados en el mismo sentido bajo la bandera del nacionalismo orientado al desarrollo.

Entre los factores objetivos podrían indicarse los elementos de presión engendrados por la falta de complementación, ya mencionada en otra parte de este estudio, que caracterizaba a la industrialización anterior. Para situarse en forma clara en este punto, debe tenerse presente que la solución de tales problemas interesaba vitalmente al mundo empresarial. No había conflicto entre las finalidades de la política y los intereses de los sectores más dinámicos de esa clase. Por otra parte, el programa de financiamiento expansionista propuesto implícitamente por el Plan no afectaría a los intereses de dicho sector, como lo hubiera podido hacer un programa de captación de ahorros mediante la tributación o la emisión de títulos de la deuda pública. Muy al contrario, el financiamiento expansionista implícito abría posibilidades financieras atractivas para las empresas privadas nacionales y extranjeras.

Además de todos estos puntos de apoyo, se plantea la situación objetiva más fundamental y peculiar del caso brasileño, a saber, que el proceso de desarrollo anterior y las características principales de la economía hacían posible la elección de tales objetivos. El sistema brasileño, sea por su grado de diversificación industrial, sea por la dimensión absoluta de su mercado, había llegado ya a una etapa en la cual esa elección era viable, mayormente cuando se contaba como seguro con un refuerzo del exterior, factor estratégico en tales circunstancias. Dicho de otra manera, formando contraste con lo que ocurrió en otros países del continente, la economía brasileña disponía de un radio de maniobra más amplio que le permitía escapar del dilema "estabilidad o desarrollo" e hizo posible la coexistencia del desarrollo y la inestabilidad.

Al observar ahora el asunto bajo el aspecto más concreto de los diversos objetivos dados, es posible localizar elementos más especiales de apoyo para el Plan.

Con respecto al primer conjunto de objetivos (energía-transporte) ha de tenerse presente que el "Plan de Metas" no era más que una ampliación y consolidación de programas iniciados en la primera mitad del decenio. El desequilibrio entre la estructura industrial privada y el sistema de transporte y de generación de energía se manifestó tardíamente en la expansión industrial. Ello se debe a las características de las actividades industriales establecidas en ese período, que podían ampliar su producción, con costos crecientes, frente a una oferta relativamente rígida de economías externas, pero que no se encontraban limitadas en forma absoluta por ese estrangulamiento. Cuando los desequilibrios estructurales se comprobaron y se hicieron críticos, se impuso una redistribución de re-

cursos en favor del sector público, lo que se inició con la creación en 1952 del BNDE y del Fondo de Reequipamiento Económico y siguió con la reforma cambiaria de 1953. Sin embargo, persistía la necesidad de ampliar, en forma más que proporcional, las inversiones en el sistema de transporte y de producción de energía.

En lo relativo a la creación de industrias intermedias básicas, subsistían motivos poderosos para provocar un apoyo efectivo de parte de los empresarios. El carácter no selectivo del sistema de estímulos a la sustitución de importaciones, que reservaba al mercado para lo que las autoridades cambiarias consideraban poco esencial, dio lugar a la constitución en esos años de un sector industrial inflado en las categorías menos necesarias y dependiente en alto grado de materias primas y otros insumos importados. Es cierto que la instalación anterior de un sector siderúrgico había aminorado esa dependencia, y ya en 1954 se había iniciado un esfuerzo para resolver el problema de la oferta de combustibles líquidos con la creación de Petrobrás; asimismo, algunos sectores productores de materias primas (cemento, papel, etc.) se habían expandido de manera razonable. Sin embargo, en términos generales, la industria intermedia no había acompañado el crecimiento del sector productor de bienes de consumo. Por consiguiente, no habiendo un esquema de decisión racional sobre el empleo de los recursos, se había acentuado la vulnerabilidad de la economía en razón de la rigidez introducida en la gama de importaciones. El sector industrial tenía conciencia de esta vulnerabilidad. Ante la poca agresividad demostrada por la industria privada en estos campos, ya se venía gestando un estado empresario industrial para colmar esa laguna, lo que mitigaba las resistencias.

Resulta, pues, que frente a tales problemas el sector industrial de la economía no tenía por qué oponerse a la adopción de un programa correctivo; al contrario, se trataba de inversiones impuestas por la dinámica de la economía. A decir verdad, el Plan sólo venía a coronar, en este sentido, un proceso por el cual desde comienzos del decenio el sector privado delegaba paulatinamente en el gobierno los poderes e instrumentos con que hacer frente a las tareas de la complementación industrial. Además, este sistema no perjudicaba directamente los intereses de ningún sector de la economía; y en un plano más próximo se encontraba un conjunto de empresas beneficiadas directamente por la expansión de los gastos públicos (grandes firmas contratistas, abastecedores del gobierno, etc.), que eran aliadas incondicionales de la formulación de estos objetivos.

Un segundo conjunto de objetivos guardaba relación con la creación de un sector productor de bienes de capital. Aquí, en contraste con los objetivos anteriores, cuya realización era indispensable al funcionamiento de la economía, los imperativos no eran tan manifiestos. Por supuesto que la sustitución de las importaciones de bienes de capital, a más de sus innegables ventajas a largo plazo, modificó durante la realización del Plan la dinámica de la economía. Sin embargo, no era "necesaria" para la corrección del desequilibrio del sector externo, puesto que en el período de realización del Plan actuó como un factor más de presión sobre la demanda de importaciones, siendo posible soslayarla únicamente mediante la adopción de una política extremadamente liberal en cuanto a la atracción de capitales del exterior. De todos modos, pese a no ser "necesaria" en este sentido, la adopción de estos objetivos fue inducida sin duda por la evolución anterior. Por un lado, la natural aspiración nacional a contar con in-

dustrias típicas de las economías maduras y la no existencia de intereses vulnerables por la competencia, dieron respaldo interno a la adopción de una política de estímulos. Por el otro, la demanda contenida de esos bienes, sobre todo de elementos de transporte, configuraba entre sus antiguos exportadores una estructura de intereses favorable a la producción interna de los mismos, cuya libre importación resultaba imposible. He ahí un hecho de innegable intervención en la formulación de estos objetivos.¹⁶

Si la consecución de los primeros objetivos era vital para el sistema económico, y la adopción de los segundos encontraba apoyo en el propio proceso anterior, en cambio el objetivo especial de construcción de una nueva capital (Brasilia) fue formulado en un plano de decisión autónoma del gobierno. Su adopción no significó una preferencia de parte de los intereses privados, dada la naturaleza de los recursos materiales y financieros ahí inmovilizados, que de otro modo se hubieran destinado probablemente a aumentar el número de casas construidas por el sistema de previsión social.

Cabe preguntarse ahora por qué el gobierno, al presentar un Plan que entrañaba un esfuerzo de inversión tan vigoroso y exigía medidas tan profundas de distribución sectorial e institucional de los ahorros, no elaboró al mismo tiempo un plan de financiamiento; sino que prefirió buscar la solución paralelamente a la ejecución del programa. La respuesta completa no cabría evidentemente en el ámbito de estas páginas. Sin embargo, resulta indiscutible que esa fue la línea de menor resistencia para la aceptación del Plan por el sector privado; la simple formulación de un programa de financiamiento hubiera podido despertar resistencias en esas esferas, que ya habían demostrado no estar dispuestas a aceptar reducciones de sus programas de expansión.

Es interesante señalar el hecho curioso de que, al adoptarse el Plan, la economía se encontraba en una clara fase de pérdida de intensidad del ritmo de crecimiento;¹⁷ y que la adopción de dicho Plan, con sus formas empíricas y expansionistas de financiamiento, constituyó precisamente el factor para infundir dinamismo a la expansión privada en el período siguiente, dándose *a posteriori* una coincidencia de intereses que tal vez hubiera sido inaceptable con la formulación prematura de un plan de financiamiento que extrajera recursos del sector privado.

A este respecto conviene recordar que la aceleración del ritmo de crecimiento (en otras palabras, el éxito del Plan) actuó como factor de mitigación de tales desequilibrios, disipando con el incremento marginal del producto interno bruto los conflictos que hubieran podido impedir su continuación. Por otra parte, el programa de financiamiento inflacionario adoptado implícitamente para el Plan no desagradaba a la clase empresarial sino que al contrario merecía sus aplausos, pues le permitía, salvando un vacío de las instituciones financieras, el acceso a los recursos necesarios para financiar su expansión. A todas luces, esto constituyó otro elemento de apoyo al Plan, hecho realidad por el crecimiento económico. A pesar de la elevación del salario real de los trabajadores de la industria, el proceso inflacionario permitió que la empresa privada captase ahorros forzados mediante las tasas ele-

¹⁶ Ese factor fue el principal, por ejemplo, para la adopción del programa de la industria de automóviles.

¹⁷ La tasa de crecimiento del producto interno bruto real fue inferior en 1.9 por ciento a la tasa de crecimiento demográfico. En consecuencia, en 1956 el producto real por habitante disminuyó en 1.1 por ciento.

vadas de utilidades y el acceso fácil al crédito bancario. Tal cosa era posible gracias al aumento del producto, que impedía que el intenso proceso inflacionario asumiera una forma espiral.

Estas reflexiones guardan relación con los factores de sustentación del "Plan de Metas", los cuales resultaron decisivos, incluso en 1958 cuando llevaron a rechazar el intento de repetir la política de estabilidad preconizada por el Fondo Monetario Internacional.¹⁸ Páginas adelante se examinarán esos aspectos más a fondo.

2. FINALIDADES Y RESULTADOS DEL "PLAN DE METAS"

El examen más detenido de las finalidades alcanzadas pone de manifiesto el esfuerzo que realizó la economía en ese período, e ilustra también el profundo proceso de transformaciones estructurales que atravesó el sistema económico. No se dispone de datos seguros sobre lo que representó el "Plan de Metas" en inversiones realizadas bajo su égida, pero en la sexta exposición sobre el "Programa de Reequipamiento Económico" se presentan estimaciones expresadas como proporciones del producto interno bruto (PIB) que permiten apreciar el monto de aquéllas relacionadas directamente con el Plan. Las proporciones varían de 7.6 por ciento en 1957 a 4.1 por ciento en 1961. Este dato, comparado con la tasa media de inversión fija, que en el período 1957-60 representó el 14.5 por ciento del producto interno bruto, define parcialmente la amplitud de la acción del Plan. Además, en cuanto al tipo de inversiones realizadas, la participación del sector público en la inversión fija de la economía aumentó de 25.6 por ciento en 1953-1956 a 37.1 por ciento en 1957-60; pero estos datos no muestran en toda su extensión el papel desempeñado por el estado, ya que en los cálculos de las cuentas nacionales sus empresas están comprendidas en el sector privado.¹⁹

Es verdad que tales indicadores señalan la dimensión del esfuerzo impuesto a la economía, pero es preciso con-

¹⁸ Ese plan conocido con el nombre de "programa de estabilización monetaria para el período de septiembre de 1958 a diciembre de 1959" tuvo vida efímera igual que sus predecesores y provocó cambios en la dirección de la política monetario-financiera del país.

¹⁹ Informaciones al respecto ofrece Aníbal Villela, "As empresas do governo federal e sua importancia na economia nacional, 1956-60", *Revista Brasileira de Economia*, año 16, No. 1 (marzo de 1962), pp. 97-113.

siderar la composición del Plan para evaluar la profundidad de las transformaciones cualitativas a que se sometió el país. Por otra parte, ahí residen los aspectos que singularizan el "Plan de Metas", ya que es probable que éste haya representado en América Latina la acción más amplia orientada por el estado con miras a la implantación de una estructura industrial integrada verticalmente. Pese al carácter precario de las cifras que se presentan en el cuadro 1, la previsión de la composición de las inversiones que exigiría el Plan indica claramente la preocupación dominante por la transformación cualitativa de la economía mediante la creación de industrias productoras de insumos básicos, de un importante sector productor de bienes de capital y de los servicios públicos de apoyo.

Los distintos objetivos perseguidos se pueden clasificar en cuatro grandes grupos. En el primero entran las inversiones directas del gobierno en el sistema de transporte y generación de energía; en virtud del segundo se ampliaban o instalaban sectores productores intermedios, y en este grupo sobresalía por su significación el objetivo siderúrgico; el tercero se refería a las industrias productoras de bienes de capital; y, por último, venía la construcción de la nueva capital del país.²⁰ Es verdad que en esta clasificación no se incluyen ciertos objetivos vinculados a la comercialización y almacenamiento de productos agropecuarios, a la expansión de las exportaciones de mineral de hierro y a las actividades primarias, ni se consideran tampoco las inversiones de carácter social. Sin embargo, la escasa magnitud de tales objetivos permite mencionarlos sólo marginalmente en la presentación del Plan.

a) Energía

El esfuerzo principal se realizaría con miras a la ampliación de la capacidad generadora de energía eléctrica. En este sector la falta de inversiones públicas compatibles con la ampliación de las inversiones privadas, durante el período que se extiende desde la terminación de la guerra hasta fines del decenio de 1940, había ocasionado una grave crisis en los primeros años del decenio siguiente. Es verdad que esta crisis se superó rápidamente en 1954-1956, gracias al crecimiento de la capacidad generadora instalada de energía eléctrica que podía dar apoyo a la

²⁰ Los recursos para este objetivo no figuran en el cuadro 1.

Cuadro 1

INVERSION EXIGIDA POR EL PLAN DE METAS, 1957-61

	Costo estimado de los bienes y servicios producidos en el país (miles de millones de cruzeiros)	Bienes y servicios importados		Inversión total estimada (miles de millones de cruzeiros)	Porcentaje del total
		Millones de dólares	Equivalencia en miles de millones de cruzeiros		
Energía	110.0	862.2	44.3	154.3	43.4
Transportes	75.3	582.6	30.0	105.3	29.6
Alimentación	4.8	130.9	6.7	11.5	3.2
Industrias de base	34.6	742.8	38.1	72.7	20.4
Enseñanza	12.0	—	—	12.0	3.4
Total	236.0	2 318.5	119.1	355.8	100.0

FUENTE: BNDE, *VI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*.

Cuadro 2

DATOS RELATIVOS A LA EVOLUCION ENERGETICA DURANTE EL CURSO DEL PLAN DE METAS, 1951-62

Año	Electricidad: capacidad instalada de las centrales (miles de kW)		Petróleo bruto (miles de barre- les diarios)			Importación de combus- tibles (millones de dólares de 1955)		Carbón mineral (miles de toneladas)			Consumo aparente de carbón mineral según sus usos						
	Al 31 XII (1)	Creci- miento anual (2)	Produc- ción nacio- nal (3)	Consumo ⁽³⁾ × 100% nacional (4)	Capaci- dad de refina- ción (4) (5)	Gasolina (6)	Petró- leos combus- tibles (8)	Produc- ción (9)	Impor- tación (10)	Total (11)	Ferro- carriles (12)	Navega- ción (13)	Metalur- gia (14)	Centra- les ter- moeléct- ricas (15)	Produc- ción de gas (16)	Otros usos (17)	
1951	—	—	—	—	—	85.0	58.7	1 963	1 005	—	—	—	—	—	—	—	
1952	—	—	—	—	—	102.9	69.2	1 960	885	—	—	—	—	—	—	—	
1953	—	—	—	—	—	94.0	77.0	2 025	466	—	—	—	—	—	—	—	
1954	2 806	—	—	—	—	102.5	93.6	2 055	468	—	—	—	—	—	—	—	
1955	3 149	343	5.6	180.0	3.0	108.3	43.1	73.4	2 268	—	—	—	—	—	—	—	
1956	3 550	402	11.1	199.8	5.5	108.3	26.1	71.4	—	—	—	—	—	—	—	—	
1957	3 767	217	27.7	187.2	14.8	108.3	24.8	57.0	—	—	—	—	—	—	—	—	
1958	3 993	226	51.8	215.3	24.1	108.3	36.2	66.3	—	—	—	—	—	—	—	—	
1959	4 115	122	64.6	225.6	28.6	108.3	25.6	63.5	1 284	766	2 050	467.9	58.4	728.9	416.7	348.1	29.5
1960	4 800	685	75.5	240.3	31.4	218.6	42.8	71.6	1 277	928	2 205	339.2	23.5	1 011.9	438.5	371.6	20.4
1961	5 205	405	95.4	—	—	308.6	38.9	42.3	1 321	919	2 240 ^a	352.7 ^a	23.8 ^a	1 012.7 ^a	451.7 ^a	377.9 ^a	21.1 ^a
1962	5 783	578	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1955-62	—	2 978	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTES:

Cols. (1) y (2): BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Económico*.

Cols. (3) a (6): Consejo de Desarrollo, Consejo Nacional del Petróleo.

Cols. (7) y (8): CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", cuadro 15.

Cols. (9) a (17): IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*.^a Datos preliminares sujetos a revisión.

continua expansión industrial,²¹ pero era menester velar por el mantenimiento de una tasa de crecimiento de la producción de energía eléctrica superior a un diez por ciento anual. Con este fin, el objetivo de ampliación de la capacidad instalada de energía eléctrica con su correspondiente sistema de distribución se fijó en 5 millones de kW para 1960, y también se proyectó el comienzo de obras que elevaran la capacidad en más de 60 por ciento para 1965. Esos objetivos se lograron prácticamente, como se puede apreciar en el cuadro 2, con lo que se evitó una deficiencia de energía a lo largo de la ejecución del programa. En vista de la relación producto/capital más elevada de los proyectos de grandes dimensiones, el esfuerzo de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas se concentró básicamente en las de gran tamaño. Los cuantiosos recursos que exigen tales proyectos, sus largos períodos de maduración y su baja rentabilidad, dieron lugar a que el sector público ampliase su participación como productor de energía.

En 1954, con la creación de la empresa estatal Petrobrás, se había definido una política petrolera que, por una parte, perseguía la sustitución integral de las importaciones de combustibles líquidos mediante la instalación de refineras y, por otra, previo establecimiento de un programa de exploraciones, la ampliación de la producción nacional de petróleo. El "Plan de Metas" vino a materializar esa política, proponiendo la ampliación de la capacidad de refinación a 308 000 barriles diarios para fines de 1960 y la de producción nacional a 100 000 barriles diarios. El logro de estos objetivos se puede apreciar en el cuadro 2.

En el sector de energía, el programa proponía también la modificación estructural de la industria carbonera. Esta se hallaba en crisis por la conversión de la red ferroviaria a motores diesel, lo que dejó sin demanda los tipos inferiores de carbón, de producción obligatoria. Es verdad que la producción de carbón no se expandió a 3 millones de toneladas, como se proponía para 1960, e incluso se contrajo; sin embargo, durante la realización del Plan se echaron las bases para modificar la composición interna de la demanda de carbón, al darse principio a la construcción de centrales termoeléctricas junto a la boca de las minas.

b) Transportes

En este sector, el "Plan de Metas" trataba de intensificar el proceso de transformación de la anterior estructura de los transportes, heredada de la fase de exporta-

²¹ La potencia instalada, que era de 1 883 000 kW en 1950, se duplicó prácticamente en la primera mitad del decenio, pues en 1956 alcanzaba a 3.55 millones de kW.

ción primaria. Con este objeto las inversiones previas se concentraban en la renovación del equipo ferroviario, la ampliación y pavimentación de las carreteras, el mejoramiento de los puertos y la modernización de la marina mercante. El examen de las cifras del cuadro 3 da una idea de conjunto de los objetivos perseguidos en este sector y de la proporción que representaba el programa sectorial correspondiente.

El programa de renovación del equipo ferroviario concentraba todos los recursos del sector en el perfeccionamiento del sistema ya existente, ya que el concepto del ferrocarril como medio de ampliación de la frontera agrícola fue sustituido por el concepto de la carretera de penetración. Por lo tanto, en el plan ferroviario se proponía agregar 440 locomotoras eléctricas-diesel y 12 000 vagones, y colocar 791 000 toneladas de rieles, 6 770 durmientes y 15 millones de metros cúbicos de balasto en las vías férreas de mayor densidad de circulación. Además, en el sector ferroviario había el propósito de construir 1 624 km de nuevas vías para conectar sistemas ferroviarios antiguos que sirven a las actividades de exportación. A decir verdad, esos objetivos, con ser tan vastos, no habrían permitido, aunque se hubieran cumplido totalmente, la corrección de los desequilibrios del sector; tal cosa no sólo hubiera exigido mayores inversiones sino ciertas modificaciones en la definición de la política ferroviaria. En todo caso, debido a problemas de financiamiento los objetivos ferroviarios no se cumplieron en su totalidad, sobre todo en lo relativo a adquisición de vagones (tan sólo 7 052 hasta 1960) y en la reparación de la vía permanente (se cumplió cerca del 80 por ciento del objetivo). Sin embargo, la conversión a motores diesel y el mejoramiento de las condiciones de tráfico hicieron que en el período 1955-60 el volumen de carga transportada aumentara en 21.7 por ciento y el número de pasajeros en 19 por ciento. La extensión de la red sólo se amplió en 3.2 por ciento. (Véase el cuadro 4.)

Contrastando con el sector ferroviario, en el cual no se alcanzaron todos los objetivos, el sector caminero creció vertiginosamente en extensión y calidad, sobre todo por lo que respecta a las carreteras federales y de los estados. En el período 1955-61, la extensión de éstas aumentó en 47.7 por ciento, al paso que la red pavimentada crecía en 35.1 por ciento. En el Plan se incluían únicamente las carreteras federales; en principio, estaba prevista la construcción de 10 000 km de carreteras nuevas, el mejoramiento de 3 800 km y la pavimentación de 3 000 km. En 1957 se ampliaron estos objetivos para incluir la construcción de 12 000 km y la pavimentación de 5 000 km; y a fines de 1958 el notable éxito del programa permitió ampliar el objetivo de planificación a 5 800 km.

Cuadro 3

INVERSION BRUTA EN TRANSPORTES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Años	En ferrocarriles	En carreteras	En vehículos		En puertos y barcos	En aviones y aeropuertos	Total	
			Incluidos los autos	Excluidos los autos			Incluidos los autos	Excluidos los autos
1950-54	0.82	1.25	2.00	1.34	0.15	0.13	4.35	3.69
1957-59	1.04	1.74	2.75	1.90	0.19	0.16	5.88	5.03

FUENTE: APEC, *Estudios semestrales*, mayo de 1963 (reproduce datos del estudio publicado por la Comisión de Planificación Nacional).

Cuadro 4
FERROCARRILES, 1952-61

Año	Extensión de la red (km)	Carga transportada (ton/km)	Pasajeros transportados (pasajeros/km)
1952	37 019	229 257	279 542
1953	37 032	228 839	298 746
1954	37 190	233 235	319 783
1955	37 092	258 805	334 851
...
1959	37 710	319 114	388 212
1960	38 287	315 053	401 543
1961	38 185	296 967	441 396

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*.

Cuadro 5
EXTENSION DE LA RED DE CARRETERAS FEDERALES BRASILEÑAS, 1955 Y 1961
(Kilómetros)

Categoría	Extensión al terminar el año	
	1955	1961
Total	459 714	499 550
Carreteras federales	22 250	35 419
Pavimentadas	2 376	9 591
No pavimentadas	19 874	25 828
Carreteras de los estados	54 048	77 293
Pavimentadas	757	4 542
No pavimentadas	54 291	72 751
Carreteras municipales	383 416	386 838

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*.

Por las cifras del cuadro 5 puede verse que el objetivo se alcanzó totalmente, ya que desde 1955 hasta 1961 se construyeron 12 169 km y se pavimentaron 7 215 km de carreteras federales.

En lo relativo al transporte marítimo, en el "Plan de Metas" se preveían inversiones para el aumento de la marina mercante y para ampliar los puertos y dotarlos de equipo. En 1955 la situación de la marina nacional era la siguiente en cuanto a los barcos de más de 100 toneladas: cabotaje, 315 unidades con 600 000 toneladas; de alta mar, 20 con 150 000; petroleros, 31 con 217 000; y fluviales, 53 con 23 000. En el Plan se concede importancia especial a la flota de petroleros y de cabotaje, previniéndose la incorporación en ellas de 200 000 y 330 000 toneladas, respectivamente. En cuanto a la flota de alta mar, a la que sólo correspondía el 11.2 por ciento del total de los fletes de importación, en el Plan se preveía sólo la incorporación de 30 000 toneladas. Sin embargo, las medidas adoptadas para lograr una mejor utilización de la flota disponible permitieron que la participación nacional en los fletes de importación se elevase a 18.7 por ciento en 1959. El éxito alcanzado en la ampliación de la marina mercante fue prácticamente total. En efecto, entre 1956 y fines de 1960 se incorporaron embarcaciones con un total de 550 000 toneladas, correspondiendo 299 000 a los petroleros, 179 000 a los barcos de cabotaje, 64 000 a los de alta mar y 8 000 a la flota fluvial.²²

²² Datos tomados de Consejo de Desarrollo, *Relatório do período de 1956-60*.

Tales inversiones fueron acompañadas de una renovación parcial de las instalaciones portuarias, que constituían otro evidente punto de estrangulamiento del sistema nacional de transporte. En el cuadro 6 puede apreciarse claramente el estancamiento e incluso la decadencia de este sector. El movimiento de embarcaciones nacionales (de bandera brasileña), que corresponde a grandes rasgos al comercio de cabotaje, se redujo de 18 425 000 toneladas en 1934 a 15 647 000 toneladas en 1958.

La solución definitiva del problema portuario es compleja, por abarcar importantes aspectos de orden administrativo que no se pueden resolver independientemente de los problemas de la marina mercante no abordados en el Plan. Este sólo se ocupó del aspecto más propiamente físico del asunto, reclamando la ampliación de las zonas de atraque de diversos puertos, la adquisición de equipo de carga y descarga, la realización de obras de dragado en 23 puertos y la compra de equipo de dragado. Desde este punto de vista el programa alcanzó éxito, sobre todo en lo que toca a las instalaciones y a la adquisición de equipo de dragado, según afirma el informe del Consejo de Desarrollo. Sin embargo, los resultados en lo relativo a movimiento portuario todavía son bastante poco satisfactorios, como puede verse por el cuadro 6.

Cuadro 6
ENTRADA DE BARCOS EN PUERTOS BRASILEÑOS,* 1934-61
(Miles de toneladas de registro)

Año	Barcos nacionales	Barcos extranjeros	Total
1934	18 425	29 106	47 531
1935	18 592	27 275	45 867
1937	20 876	29 164	50 040
1938	21 001	30 258	51 259
1948	18 374	26 058	44 432
1949	17 281	27 923	45 204
1952	18 025	32 594	50 619
1954	16 723	36 689	53 417
1955	14 974	35 863	50 837
1957	16 928	38 308	55 236
1958	15 647	40 958	56 605
1960	—	—	59 294
1961	—	—	60 985

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*.

* Hasta 1958 las cifras se refieren a los puertos de Santos, Río de Janeiro, Salvador, Recife y Río Grande. A partir de 1959 se incluyen todos los puertos.

Cuadro 7
AVIACION CIVIL, 1951-60

Año	Recorrido total de los viajes (millones de km)	Pasajeros/km transportados (millones de pasajeros/km)
1951	96.1	1 492
1952	96.6	1 505
1953	104.2	1 692
1954	112.9	1 814
1955	121.0	1 899
...
1959	134.0	2 870
1960	145.8	3 529

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*.

En cuanto al transporte aéreo nunca hubo problemas de gran envergadura, ya que este sector en todo momento ha acompañado satisfactoriamente el crecimiento de las necesidades. El objetivo comprendía la renovación del material de vuelo, la expansión de una adecuada infraestructura de vuelo y la creación de la industria aeronáutica. Sólo en este último punto el programa no logró éxito, ya que la mencionada industria permaneció en estado incipiente. El comportamiento de este sector puede verse en el cuadro 7.

c) Industrias intermedias

El segundo grupo de objetivos, que comprendía el sector de bienes intermedios, englobaba tanto la expansión de las actividades ya existentes en el país como la instalación de nuevos e importantes segmentos de las actividades industriales. Entre las primeras tuvieron mayor relieve la industria siderúrgica y la del cemento, aunque ésta menos que aquélla.

En el campo siderúrgico ya se había dado el paso importante de la construcción por el gobierno federal de la central de Volta Redonda. En 1955 la capacidad productora de la industria ascendía a 1.2 millones de toneladas de acero bruto, con lo que se abastecía aproximadamente el 80 por ciento del mercado nacional. En el Plan se preveía la expansión a 2.3 millones de toneladas para 1960, y el comienzo de obras que permitiesen llegar a 3.5 millones de toneladas en 1965. El objetivo no consistía propiamente en el autoabastecimiento, sino más bien en garantizar el suministro necesario para hacer frente al crecimiento de la economía sin recargar el balance de pagos. Tanto es así, que el monto absoluto de las importaciones incluso creció algo a lo largo del período, como puede verse en el cuadro 8. Este cuadro muestra también el éxito completo que se alcanzó, no sólo en lo relativo a la producción de lingotes sino también a la de laminados, cuyo objetivo era el de duplicar en 1960 la producción de 1955.

Tal como la siderurgia, la industria brasileña del cemento también llegó a su madurez a partir de la segunda guerra mundial, aunque su fundación datase de comienzos de este siglo. En 1955 la producción nacional de cemento Portland común llegaba ya a 2 700 000 toneladas, lo que más o menos correspondía al 90 por ciento del consumo aparente.

En el "Plan de Metas" se fijó la expansión de la capacidad productora en 5 millones de toneladas para 1960, no sólo para hacer frente al crecimiento de la demanda sino

Cuadro 8
SIDERURGIA, 1956-61
(Miles de toneladas)

Año	Acero en lingotes		Laminados	
	Producción nacional	Importación	Producción nacional	Importación
1956	1 365	339	1 074	242
1957	1 470	509	1 130	383
1958	1 659	279	1 304	205
1959	1 866	651	1 492	499
1960	2 279	558	1 707	434
1961	2 485	433	1 928	331

FUENTE: BNDE, *XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*.

Cuadro 9

CEMENTO PORTLAND COMUN, 1951-62

(Miles de toneladas)

Año	Producción nacional	Importación
1951	1 441	394
1952	1 614	638
1953	2 041	812
1954	2 418	982
1955	2 734	332
1956	3 278	242
1957	3 376	31
1958	3 769	9
1959	3 798	0
1960	4 418	29
1961	4 678	0
1962	5 039	...

FUENTES:

Sobre producción, datos del Sindicato da Indústria de Cimento. Sobre comercio exterior e importaciones, datos del SEEF del Ministerio de Hacienda. Información citada por la CEPAL en "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *loc. cit.*

para lograr la total independencia con respecto al abastecimiento externo. El objetivo se alcanzó plenamente, como puede verse por los datos de producción e importación presentados en el cuadro 9.

Los demás sectores productores de insumos que se incluyeron en el Plan fueron los de metales no ferrosos, álcalis, celulosa y papel de imprenta, caucho y fertilizantes.

Por lo que se refiere a los metales no ferrosos, el problema principal estriba en el escaso conocimiento del subsuelo del país, de modo que sólo han podido identificarse algunos yacimientos comercialmente explotables. No es posible así prescindir del comercio exterior, excepto en lo relativo al estaño cuyas importaciones representaron en 1961 menos del 15 por ciento de la oferta interna. Sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de plomo, como también de nuevos procedimientos para la obtención de zinc y níquel a partir de minerales abundantes en el país, ha dado nuevo estímulo a la producción de estos metales. De todos modos, el alto grado de incertidumbre que todavía caracteriza esas exploraciones no permitió la cuantificación de los objetivos. Por tal motivo, con excepción del aluminio cuyo objetivo de producción era de 18 000 toneladas anuales para 1960, únicamente se aspiraba a "expandir la producción".

La observación del cuadro 10 permite conocer la marcha del programa y los resultados satisfactorios obtenidos con el aluminio, el plomo y el estaño. Sin embargo, cabe señalar que se iniciaron y están en marcha algunos proyectos relativos al zinc y al níquel, lo que mejora las perspectivas para el quinquenio 1961-65. Únicamente para el cobre no se divisa, a plazo mediano, solución alguna que no sea el comercio exterior.

En lo relativo a los álcalis, el objetivo consistía en terminar la instalación de la Compañía Nacional de Alcalis, empresa estatal con capacidad para producir 140 000 toneladas. En realidad se trataba de un paso de gran importancia, ya que la capacidad instalada en ese sector sólo llegaba en 1955 a 35 000 toneladas. Sin embargo, las obras sufrieron retraso, de modo que la empresa sólo pudo inaugurarse en 1960; ya en 1961 su capacidad era de 200 toneladas diarias de carbonato de sodio y 247 de sosa

Cuadro 10

PRODUCCION NACIONAL DE METALES NO FERROSOS,
1955-61

(Toneladas)

Año	Aluminio	Plomo	Cobre	Estaño	Niquel	Zinc
1955	1 664	4 027	399	1 203	39	—
1956	6 278	4 543	1 349	1 568	59	—
1957	8 837	7 046	1 960	1 423	68	—
1958	9 190	4 635	1 500	1 527	72	—
1959	15 187	5 526	1 800	1 530	89	—
1960	16 573	9 976	1 212	2 330	95	—
1961	18 467	12 527	1 659	...	95	—

FUENTES: *Anuário Estatístico do Brasil*; Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60*.

cáustica, siendo el consumo aparente de 246 y 460 toneladas diarias, respectivamente.²³

En cuanto al objetivo en materia de papel y celulosa, el problema mayor radicaba en el papel de imprenta, cuya producción estaba afectada por las facilidades extremadas que se otorgaban al producto importado. Sólo en 1957, mediante la nueva ley de aranceles, se crearon condiciones mejores tales como la subvención al productor nacional; pero tampoco fueron suficientes para asegurar el éxito del programa, cuyo objetivo era la producción de 130 000 toneladas para 1960. La producción efectiva en ese año sólo fue de 60 000 toneladas, o sea, menos de 50 por ciento de lo previsto.²⁴

En cambio, con la celulosa el programa logró un éxito relativo. El objetivo era producir 260 000 toneladas para 1960; la producción efectiva en ese año fue de 210 300 y en 1962 llegó a 298 300, lo que corresponde más o menos al 87.3 por ciento del consumo aparente.²⁵

El programa relativo al caucho (65 000 toneladas en 1960) tenía como objetivo básico la instalación para 1961

²³ Estimaciones presentadas en el *Relatório* del Consejo de Desarrollo.

²⁴ Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60*.

²⁵ IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*.

de una fábrica de caucho sintético con una capacidad de 40 000 toneladas al año. Esta sería la forma de resolver el problema de la oferta de ese insumo, puesto que hacia mucho que se hallaba estancada la producción de caucho natural, sin posibilidad alguna de expansión a mediano plazo. En realidad, la producción de caucho natural descendió de unas 30 000 toneladas en el trienio 1952-54 a menos de 23 000 en el trienio 1958-60.

La fábrica de caucho sintético quedó a cargo de Petrobrás, que la instaló junto a una de sus refinerías, con la capacidad que le fija el Plan y dentro del plazo previsto. También cabe señalar que en 1959 se creó una sociedad mixta, bajo el control del gobierno del estado de Pernambuco, con el objeto de hacer funcionar una fábrica de caucho sintético de una capacidad inicial de 20 000 ton. Esta empresa se halla en una adelantada fase de instalación. Al mismo tiempo se llevaron a cabo proyectos de plantación racional de árboles de caucho, para buscar solución a largo plazo al problema del caucho natural.

Como objetivo en materia de fertilizantes se establecería una producción para 1960 de 120 000 toneladas de abonos químicos nitrogenados y fosfatados. Esto representaba ciertamente un paso importante de avance, ya que en 1955 la producción nacional sólo satisfacía el 5 por ciento del consumo aparente de abonos nitrogenados y el 12 por ciento de los fosfatados; en 1960 estas proporciones aumentaron al 23 y 58 por ciento, respectivamente. (Véase el cuadro 11.) Sin embargo, no conviene dar a estos resultados más importancia de la que tienen por ser bien conocido el reducido consumo de fertilizantes que hace la agricultura brasileña.

d) Industrias de bienes de capital

El conjunto de objetivos relativos a la producción de bienes de capital comprende las industrias del automóvil,²⁶ de construcción naval, de construcciones mecánicas y de material eléctrico pesado.

²⁶ Esta industria se incluye en el sector productor de bienes de capital por corresponder en ese período una alta proporción a la producción de camiones.

Cuadro 11

CONSUMO APARENTE DE FERTILIZANTES, 1950-61

(Miles de toneladas)

Año	Abonos nitrogenados			Abonos fosfatados (P ₂ O ₅)			Abonos potásicos (K ₂ O)
	Producción	Importación	Total	Producción	Importación	Total	Importación
1950	0.75	13.44	14.19	6.0	44.84	50.84	23.52
1951	0.76	17.80	18.56	6.45	67.12	73.57	28.71
1952	0.83	9.76	10.61	8.44	38.48	46.92	15.35
1953	0.93	19.65	20.58	8.53	56.28	64.81	31.23
1954	1.27	16.49	17.76	12.08	65.31	77.39	28.35
1955	1.22	21.79	22.96	23.84	64.73	88.57	49.52
1956	1.39	28.85	30.24	23.55	70.01	93.56	41.63
1957	1.19	27.36	28.56	41.38	77.31	118.70	60.19
1958	2.58	38.81	41.40	53.48	89.87	143.35	65.08
1959	10.68	34.11	44.78	68.49	55.52	124.00	57.43
1960	17.73	51.04	66.76	77.43	54.16	131.60	106.15
1961	12.02	43.04	56.06	69.77	49.00	118.77	70.73

FUENTES: CACEX, Consejo de Desarrollo, BNDE, DNP, SEEF, SIACESP, PETROBRAS, CSN. Datos presentados en *Conjuntura Económica*.

La decisión de crear en el país una industria automovilística obedece en parte a decisiones anteriores; de ahí se siguió la modificación ya señalada de la estructura del sistema de transporte, mediante la cual el transporte caminero aumentó su proporción en el total de carga transportada de 25 por ciento en 1948 a 48 por ciento en 1953.²⁷

El hecho de que el objetivo en materia automovilística condujese a la nacionalización de los vehículos pasó a ser uno de los alicientes más importantes para la expansión de la industria de construcciones mecánicas. Son de sobra conocidos los efectos estimulantes que dicha industria ejerce hacia atrás, por ser tan compleja la fabricación de ese producto. Como ejemplo puede mencionarse que en 1955 la industria de piezas de automóviles abarcaba unas 700 fábricas, cifra que en 1960 subió a 1 200. Las inversiones en este sector, que hasta 1956 se estimaban en unos 117.1 millones de dólares, sólo en el período 1955-60 se elevaron a 8 100 millones de crueros y 161.1 millones de dólares. El crecimiento de la flota de camiones difícilmente pudiera haberse efectuado, en condiciones de estrangulamiento del sector externo, sin la implantación de la industria en el país. Es innegable, con todas las reservas que se puedan formular sobre la manera como fue implantada, que la creación de una industria automovilística constituyó uno de los puntos más importantes del "Plan de Metas".

Hasta 1955 las actividades en este sector estaban reducidas a la producción, por la Fábrica Nacional de Motores, de unos 2 500 camiones al año con un índice de nacionalización de 54 por ciento del peso, y al montaje de vehículos y fabricación de piezas. El objetivo de esta materia, como ya quedó señalado, tenía un doble aspecto: simultáneamente era un objetivo de producción y de índices de nacionalización. En lo relativo al primer aspecto, proponía la fabricación en el período 1957-60 de 347 000 vehículos, cuya distribución puede verse en el cuadro 12. En cuanto a la nacionalización, se trataba de lograr para 1960 la sustitución por piezas nacionales de aproximadamente el 90 por ciento del peso de los vehículos. El monto de las inversiones previstas, calculado a base de los proyectos aprobados por el Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA), ascendía a 17 300 millones de crueros y 332.4 millones de dólares. El objetivo prácticamente se alcanzó, como puede observarse en el cuadro 12, tanto en lo relativo a la producción como a los índices de nacionalización.

Además, conviene destacar que en 1960 el GEIA aprobó proyectos de fabricación de tractores, sobre todo livianos y medianos, programando una producción de 31 000 unidades en los dos primeros años de la industria, o sea, a partir de 1960. Asimismo fijó un índice inicial de nacionalización de 70 por ciento del peso, que debería llegar a 95 por ciento en 1962. Como puede verse por el cuadro 13, los resultados fueron bastante modestos, quedando muy alejados del logro del objetivo.

Un objetivo de carácter semejante al de la industria automovilística, aunque más modesto dentro del campo del Plan, fue el relativo a la construcción naval. Fue más modesto en la misma medida en que se atribuyó mayor importancia al programa de transporte caminero que al marítimo o fluvial; y fue semejante en lo que respecta a la transmisión de su dinamismo al resto de las actividades industriales, por más que no se hubiesen programado ín-

²⁷ La creación de la industria automovilística brasileña analizada como un caso de programación sectorial (ST/ECLA/Conf.11/L.31).

Cuadro 12

INDUSTRIA AUTOMOVILISTICA, 1957-60

A. Metas y producción efectiva

(Miles de unidades)

Categoría	Meta	Producción efectiva
Camiones y autobuses	170.8	154.7
"Jeeps"	66.3	61.3
Camionetas	52.6	53.2
Automóviles	58.0	52.0
<i>Total</i>	<i>347.7</i>	<i>321.2</i>

B. Indices de nacionalización, en peso
(Porcentajes)

Categoría	Indices previstos para 1960	Indices alcanzados al 30-VI-62
Automóviles	95	89.3
Camiones livianos	90	93.0
Camiones medianos		
Camiones pesados		
Autobuses		86.4
Camionetas	90	94.3
"Jeeps"	95	90.9

FUENTES: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60* IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1962.

indices de nacionalización. Hasta 1957 toda la industria se reducía a algunos astilleros capaces de producir embarcaciones pequeñas y realizar reparaciones de menor cuantía.

Como objetivo se proponía la creación de dos astilleros adecuados para la producción de grandes unidades y la renovación de 14 ya existentes, a fin de dotar al país de una capacidad total nominal de 130 000 toneladas anuales, cifra que posteriormente se amplió a 160 000. También se proponía la construcción de tres diques secos para navíos hasta de 35 000, 10 000 y 5 000 toneladas. El costo del programa se estimó en 806 millones de crueros y 8.6 millones de dólares. Hasta 1960 el Grupo Ejecutivo de la Industria de Construcción Naval, que llegó a transformarse en el Consejo Coordinador de la Industria de Construcción Naval, había aprobado 12 proyectos, dos de los cuales se referían a la construcción de grandes astilleros con capacidad de 60 000 y 40 000 toneladas por año. El total de proyectos aprobados hasta 1960 correspondía a una capacidad nominal de 158 000 toneladas por año, con excepción de la producción de dragas (un proyecto) y la reparación de embarcaciones (un proyecto).

Cuadro 13

PRODUCCION DE TRACTORES, 1960-62

(Unidades)

Año	Livianos	Medianos	Pesados	Total
1960 ^a	—	37	—	37
1961	25	1 573	80	1 678
1962	1 984	4 779	823	7 586

FUENTE: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1963.

^a La producción se inició en diciembre.

Cuadro 14

INSTALACIONES PARA LA REFINACION DEL PETROLEO Y LAS INDUSTRIAS
PETROQUIMICAS, 1961-70

Instalaciones	Necesidades medias anuales en el periodo 1961-70	Capacidad productora en 1961
Tanques de almacenamiento (toneladas)	55 660	45 000
Depósitos de presión—ciclones; tuberías de gran diámetro; juntas de expansión (toneladas)	7 178	7 000
Intercambiadores de calor; condensadores de superficie (m ² de superficie de calentamiento)	100 700	35 300
Generadores de vapor—hornos de calentamiento directo (verticales) (m ² de superficie de calentamiento)	31 600	41 000
Estructuras metálicas—hornos de calentamiento directo (horizontales) (toneladas)	11 410	53 500

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 9 y 11.

A la naciente industria se le han hecho ya varios pedidos, y en 1960 se botó al agua una embarcación de 1 550 toneladas. Los índices de nacionalización en el valor alcanzados en 1963 por los tres astilleros principales, con excepción de la máquina, eje, hélice, rodamientos y engranajes, pasan del 50 por ciento y en muchos casos son superiores al 90 por ciento.

El último objetivo referente a la producción de bienes de capital tiene que ver con la implantación de la industria de construcciones mecánicas y la de material eléctrico pesado. Hasta 1955 no había nada, fuera de la producción de aparatos eléctricos para el hogar, aparatos livianos, generadores pequeños, motores y otras máquinas y aparatos de pequeño tamaño. Semejante panorama tendría que modificarse, como es natural, a consecuencia de los programas de electrificación, de la implantación de una industria automovilística nacional, etc., en suma, de una política que procuraba integrar verticalmente las actividades industriales del país.

Con este fin, en el Plan se programaba la instalación y ampliación de las industrias de construcciones mecánicas pesadas, de material eléctrico pesado y de máquinas industriales, aunque sin cuantificar los objetivos por alcanzar. Según el Consejo de Desarrollo,²⁸ en el periodo 1955-60 la producción de máquinas y equipo en general aumentó en más de 100 por ciento y la de material eléctrico pesado en más de 200 por ciento, y el sector pasó a producir gran número de bienes de capital que antes se importaban. De

²⁸ *Relatório do período 1956-60.*

Cuadro 15

INSTALACIONES PARA LA GENERACION DE ENERGIA
ELECTRICA,^a 1961-71

(Toneladas)

Instalaciones	Demanda probable	Producción nacional
Turbinas	48 860	42 700
Generadores	65 310	68 500
Transformadores-elevadores	15 798	23 770

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadros 23, 25 y 27.

^a Estimaciones a base de los planes de ampliación.

acuerdo con estimaciones presentadas en el Plan Trienal, el esfuerzo realizado ya había reducido aproximadamente a un tercio, a fines del decenio, la participación externa en la oferta global de bienes de capital.²⁹

El obstáculo principal para la implantación de este sector en una economía subdesarrollada es el que se relaciona con la dimensión del mercado, ya que el problema tecnológico ha sido superado con cierta facilidad. Por tal motivo, la instalación de esas industrias se ha orientado hacia la producción de los tipos de máquinas y equipo de uso relativamente universal, tales como generadores, motores eléctricos, hornos, etc., dejando en segundo plano la fabricación de los tipos de uso más especializado.

La cuantificación de la capacidad instalada en este tipo de industria es tarea difícil, dada la gran flexibilidad de las líneas de producción. En este sentido, la evaluación del esfuerzo realizado en el periodo cubierto por el "Plan de Metas" sólo puede hacerse en forma aproximada, a partir del potencial productivo existente en 1961 y considerando que en 1955 no había casi nada, a excepción de las máquinas-herramientas. En los cuadros 14 al 18 se presentan a título indicativo algunos datos referentes a las instalaciones para la refinación del petróleo, para la generación de energía eléctrica, para la fabricación de cemento, para la producción de papel y celulosa y para la industria de máquinas-herramientas, que proceden de investigaciones llevadas a cabo por la CEPAL.³⁰

²⁹ Porcentaje calculado sobre la base del valor en cruceros, de los bienes de capital en 1958. La cifra sobreestima el componente nacional debido a la elevada subvención a tales importaciones.

³⁰ *Los equipos básicos en el Brasil (E/CN.12/619/Rev.1)*, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.2) y *Las máquinas-herramientas en el Brasil (E/CN.12/633)*, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.4).

Cuadro 16

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE CEMENTO,
1962 y 1970

(Toneladas)

	Demanda probable	Capacidad de producción
1962	12 970	11 400
1970	29 100	11 400

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 39.

Cuadro 17

INSTALACIONES PARA LA FABRICACION DE PAPEL
Y CELULOSA,^a 1961-70

(Toneladas)

	Demanda	Capacidad de producción
1961-65	18 500	20 500
1966-70	31 700	20 500
Total	50 200	41 000

FUENTE: *Los equipos básicos en el Brasil, op. cit.*, cuadro 50.
^a Sólo las de uso específico para esta industria.

Cuadro 18

PRODUCCION E IMPORTACION DE MAQUINAS-
HERRAMIENTAS, 1955 Y 1961

(Toneladas)

Máquinas	Producción		Importación	
	1955	1961	1955	1961
Tornos	2 681.9	5 265.0	1 665.8	2 911.5
Fresadoras	42.2	289.8	585.2	2 288.6
Taladros	164.9	794.9	495.2	2 696.8
Cepilladoras	498.4	1 369.4	196.7	756.1
Roscadoras	3.6	35.0	63.2	182.0
Sierras	19.5	342.4	87.8	174.9
Rectificadoras	3.0	57.1	632.8	2 042.0
Afiladoras	—	69.3	...	...
Prensas . . . . .	...	3 890.0	...	...
Martillos (neumáticos) . . . . .	...	24.8	...	...
Laminadoras . . . . .	...	1 071.2	...	...

FUENTE: *Las máquinas-herramientas en el Brasil, op. cit.*, cuadros 41 y 35.

e) Brasilia

Uno de los aspectos más importantes del "Plan de Metas" era el que se refería a la construcción de una nueva capital en el interior del país, no por la urgencia de la tarea, sino por la amplia magnitud de los recursos comprometidos y por sus aspectos de impulsión política. Sin embargo, no carecían de importancia los aspectos económicos del proyecto, desde el punto de vista de lo que significaba como ampliación del espacio económico del sistema. Esto obedece principalmente a la construcción de la red de carreteras que facilitó el acceso a grandes extensiones de territorio nacional, como puede apreciarse por los datos siguientes.

Longitud de la carretera (km)

Belo-Horizonte-Brasilia	700
Goiania-Brasilia	200
Belem-Brasilia	2 000
Fortaleza-Brasilia	1 500
Acre-Brasilia	2 500

FUENTE: *Conjuntura Econômica*, diciembre de 1962.

La evaluación de las inversiones realizadas en la construcción de Brasilia es tarea difícil por no existir estimaciones oficiales. Las cifras disponibles, a precios corrientes, fueron estimadas por la Fundación Getulio Vargas y dieron los siguientes resultados en precios corrientes, que corresponden al período comprendido entre 1957 y fines del primer semestre de 1962:

Miles de millones
cruceros

Sector público	139
Sector privado	10
Total	149

A precios de 1961, estos gastos fueron estimados en la suma de 250 000 a 300 000 millones de cruceros, lo que significa que Brasilia movilizó del 2 al 3 por ciento del producto interno bruto de ese período.

El éxito de este objetivo puede deducirse de los siguientes datos presentados en el Mensaje al Congreso Nacional en 1962: población estimada de Brasilia al 30 de septiembre de 1961, 200 000 habitantes; número de edificios de albañilería, 5 144; en construcción, 144; potencia instalada, 16 200 kW; calles pavimentadas, 111 km; teléfonos instalados, 5 750.

f) Otros objetivos

Se pueden mencionar también otros objetivos de reducida importancia.

Los referentes a la alimentación no configuraron un programa agrícola, como pudiera parecer a primera vista. No se perseguía directamente la ampliación de la producción agrícola, excepción hecha del trigo, con el cual, por lo demás, hubo un fracaso total: la producción fue de 871 000 toneladas en 1955 y de 370 000 en 1960, siendo así que para estos años se programaba una de 1.5 millones de toneladas.

Se procuró atacar el problema mediante la expansión de los servicios de comercialización y con la fabricación de tractores y fertilizantes, materias ya tratadas en otras secciones; en forma directa, sólo se abordó la estructura de la producción agropecuaria con un modesto objetivo de mecanización, que permitió aumentar el número de tractores en uso de 45 000 en 1955 a 77 362 en 1960, cifra todavía insignificante para la extensión de la superficie agrícola del país. Al problema del abastecimiento de carne se hizo frente con un objetivo de mataderos industriales que, fuera de ser modesto, ni siquiera se cumplió plenamente, según puede verse en el cuadro 19.

Puede verse, pues, que la capacidad diaria de matanza, que en 1955 era de 15 300 cabezas, en cinco años aumentó a 18 200. Asimismo, en lo que atañe a la comercialización, los objetivos tampoco se cumplieron, siendo notorio el fracaso del objetivo de bodegas refrigeradas, según puede verse en el cuadro 20.

La expansión de las exportaciones de mineral de hierro se fijó teniendo en cuenta las posibilidades de absorción del mercado internacional. Habida consideración de este dato, se formuló el objetivo de exportación en la cifra de

Cuadro 19

CAPACIDAD DIARIA DE MATANZA PROGRAMADA Y
REALIZADA EN LOS MATADEROS INDUSTRIALES,
1956-60

(Unidades)

	Programada	Realizada
Vacunos	2 750	2 200
Porcinos	1 100	700
Total	3 850	2 900

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60*.

Cuadro 20

EJECUCION DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION,
1956-60

(Toneladas)

	Aumento previsto de la capacidad de almacenamiento	Aumento efectivo
Bodegas y silos	800 000	569 233
Bodegas refrigeradas. .	45 000	8 014

FUENTE: Consejo de Desarrollo, *Relatório do período 1956-60*.

8 millones de toneladas; en 1955 las exportaciones ascendieron a 2 565 000 toneladas, lo que equivale a 30 millones de dólares.

El grueso de las inversiones estuvo concentrado en los sistemas de transporte y embarque, colocados bajo la responsabilidad directa del sector público así como la mayor parte de las actividades de producción (el 75 por ciento de la expansión prevista estaba a cargo de una empresa estatal). El objetivo quedó cumplido en 65 por ciento, habiéndose exportado 5.24 millones de toneladas en 1960, con un valor de 53.6 millones de dólares.³¹

3. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL
PERÍODO

Los problemas del aparato instrumental manejado por el "Plan de Metas" se tratarán en el lugar correspondiente; entretanto, interesa poner de relieve las características principales de la política económica de ese período, y de modo especial examinar cómo fue posible asignar al Plan la proporción considerable de recursos reales destinados al logro de sus objetivos y captar los recursos monetarios necesarios para su financiamiento.

A este respecto, conviene descomponer la política económica del "Plan de Metas" en cuatro partes básicas. La primera consiste en el tratamiento sumamente favorable a la entrada de capital extranjero, que hizo posible obtener los recursos externos necesarios para el Plan. La segunda reposa en la ampliación de la participación directa del sector público en la formación interna de capital, no sólo recurriendo a las fuentes tradicionales de recursos fiscales sino también a un financiamiento característicamente inflacionario, sobre todo para saldar los importantísimos déficit extrapresupuestarios, bajo la responsabilidad directa del Banco del Brasil. La tercera gran línea de política económica del período estriba en el esfuerzo por canalizar recursos privados hacia los objetivos que el Plan consideró estratégicos. Los estímulos no sólo permitieron las inversiones prioritarias sino que también redujeron su costo monetario. Si por una parte esto dio lugar a la apropiación privada de una parte considerable del excedente constituido en ese período, por otra tuvo efectos positivos para la orientación de las asignaciones privadas de conformidad con los objetivos del Plan. Por último, la cuarta de las grandes líneas de política económica consiste en el modo de enfocar el problema de la estabilidad. Al permitir una elevada tasa de inflación (cerca de 20 por ciento por año), y ya se dijo que esta inflación obedeció en buena medida al financiamiento de los gastos públicos, el

³¹ SEEF del Ministerio de Hacienda, *Estatística do Comércio Exterior do Brasil*.

Plan colocó a disposición de las empresas privadas un mecanismo de captación de ahorros forzosos de la comunidad, que resultó útil a sus planes de expansión. Sin embargo, era necesario que el desarrollo del proceso inflacionario no se desbocara a fin de que no se esterilizara su función de mecanismo para la captación de recursos. Por eso la política "antiinflacionaria" no se daría por enterada de la presencia de tan elevada tasa, sino que echaría mano de todos los expedientes que, sin eliminar las causas fundamentales del alza de precios (lo que equivaldría a cerrar las posibilidades de ejecución total del Plan), sirviesen para contener dicha tasa dentro de límites compatibles con el funcionamiento de la economía. Con un gran número de expedientes que se describen más adelante se procuró y se logró, en la segunda mitad del decenio de 1950, convivir con el proceso inflacionario, mitigando las tensiones más superficiales y trasladando hacia el porvenir la fecha de su aceleración. De esa manera se impulsó lo que se ha denominado con razón la carrera entre el "Plan de Metas" y el movimiento inflacionario.

El éxito logrado por el Plan en esta batalla diaria con la inflación, la cual le era favorable pero en todo momento amenazaba también con socavarle el camino, no fue ajeno, como ya se ha visto, al rápido ritmo de crecimiento alcanzado. Al permitir la ampliación del salario real de la población dotada de poder político evitó que en la segunda mitad del decenio de 1950 se repitiera la coyuntura de 1952, cuando una elevación brusca y considerable de las escalas de salarios echó combustible a la hoguera de la inflación, después de un trienio en que las restricciones a los salarios habían corroído el ingreso real de la población urbana, conteniendo en ese sentido el alza de los precios.

a) La política con respecto al capital extranjero

Antes de entrar a un breve examen de las medidas relacionadas con la entrada de capitales extranjeros es útil aludir al panorama del comercio exterior en la segunda mitad del decenio de 1950. Las exportaciones, que habían crecido sustancialmente en el primer quinquenio en virtud del alza del precio del café, alcanzando un promedio de 1 566 millones de dólares en los años 1951-54, comenzaron a declinar a partir de 1955 y no había indicios de una rectificación de esa tendencia.³² Por otra parte los compromisos asumidos con anterioridad exigían un esfuerzo adicional para cubrirlos,³³ de manera que se iba agravando la situación del balance de pagos.

Habida cuenta de esta circunstancia, es fácil apreciar la significación estratégica del endeudamiento exterior en el período del "Plan de Metas", el cual permitió obtener anualmente alrededor de 350 millones de dólares por año, encaminados además hacia la realización de las inversiones prioritarias señaladas por el programa.

A partir de 1953 el gobierno adoptó una política sumamente liberal para la incorporación de capital extranjero, política que contrastaba con la seguida en años anteriores. Todas las transacciones financieras de este sector pasaron a realizarse a través de un mercado en que el tipo de cambio se determinaba libremente. A partir de 1954 (ley 2145), y con mayor firmeza en 1955 (instrucción

³² Las exportaciones llegaron a un promedio de 1 305 millones de dólares en el trienio 1957-59.

³³ Las amortizaciones crecieron de 108 millones anuales de dólares en 1951-54 hasta 385 millones en 1957-59.

Cuadro
RECURSOS EXTRANJEROS PARA EL
(Millones)

Sector	1955				1956				Financiamientos	
	Financiamientos		Inver- sio- nes	Total	Financiamientos		Inver- sio- nes	Total	Con prio- ridad	Sin prio- ridad
	Con prio- ridad	Sin prio- ridad			Con prio- ridad	Sin prio- ridad				
Total general (A + B)	79.4	—	31.3	110.7	253.4	57.5	55.7	366.6	234.7	217.1
A. Total de los objetivos (I a V)	78.1	—	15.2	93.3	241.1	57.5	16.4	315.0	204.8	217.1
I. Sector de energía	40.4	—	2.5	42.9	23.9	—	—	23.9	67.2	—
1. Energía eléctrica	40.4	—	—	40.4	5.3	—	—	5.3	67.2	—
2. Energía nuclear	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3. Carbón mineral	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Petróleo (producción)	—	—	2.3	2.3	—	—	—	—	—	—
5. Petróleo (refinación)	—	—	0.2	0.2	18.6	—	—	18.6	—	—
II. Sector de transportes	31.4	—	0.0	31.4	82.7	—	0.0	82.7	105.2	—
6. Ferrocarriles (modernización)	31.4	—	—	31.4	52.6	—	—	52.6	21.1	—
7. Ferrocarriles (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Carreteras (pavimentación)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Carreteras (construcción)	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2	—
10. Puertos y dragados	—	—	0.0	0.0	—	—	—	—	7.2	—
11. Marina mercante	—	—	—	—	10.8	—	—	10.8	23.4	—
12. Transporte aéreo	—	—	—	—	19.3	—	0.0	19.3	49.3	—
III. Sector de alimentación	—	—	1.4	1.4	8.1	—	0.4	8.5	7.3	28.9
13. Producción agrícola (trigo)	—	—	1.1	1.1	—	—	0.3	0.3	—	—
14. Bodegas y silos	—	—	—	—	—	—	0.1	0.1	7.3	—
15. Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	2.0	—	—	2.0	—	—
16. Mataderos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17. Mecanización de la agricultura	—	—	—	—	6.1	—	—	6.1	—	28.9
18. Fertilizantes	—	—	0.3	0.3	—	—	—	—	—	—
IV. Sector de industrias de base	6.3	—	11.3	17.6	126.4	57.5	16.0	199.9	25.1	188.2
19. Siderurgia	6.3	—	0.5	6.8	51.6	—	3.5	55.1	10.5	—
20. Aluminio	—	—	0.5	0.5	—	—	—	—	1.7	—
21. Metales no ferrosos	—	—	—	—	0.4	—	—	0.4	4.0	—
22. Cemento	—	—	—	—	5.4	—	—	5.4	0.8	—
23. Alcalis	—	—	—	—	1.3	—	—	1.3	0.2	—
24. Celulosa y papel	—	—	0.1	0.1	13.5	—	0.8	14.3	5.4	—
25. Caucho	—	—	—	—	—	—	1.0	1.0	—	—
26. Exportación de minerales	—	—	1.4	1.4	3.9	—	1.7	5.6	—	—
27. Industria automovilística	—	—	—	—	45.6	57.5	6.2	109.3	2.3	188.2
28. Construcción naval	—	—	6.7	6.7	2.4	—	—	2.4	—	—
29. Industria de construcciones metálicas y material eléctrico pesado	—	—	2.1	2.1	2.3	—	2.8	5.1	0.2	—
V. Sector de enseñanza	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30. Personal técnico	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
B. Otros financiamientos no relacionados con los objetivos	1.3	—	16.1	17.4	12.3	—	39.3	51.6	29.9	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.

^a Financiamientos autorizados por la SUMOC e inversiones directas con licencia de la CACEX, de conformidad con el Plan de Metas.

^b Financiamientos por concepto de piezas complementarias para la industria automovilística.

^c Piezas complementarias para la industria automovilística y máquinas e instrumentos agrícolas (decreto 40260, de 10. de noviembre)

^d Además de los financiamientos citados en la nota ^c, comprende también los autorizados en los saldos de que trata el inciso II del

^e A partir de la instrucción 208, de 27 de junio de 1961, todos los financiamientos externos pasaron a contar con remesas al tipo

113 de la SUMOC), se establecieron dentro de este esquema general dispositivos mediante los cuales la CACEX (Oficina de Comercio Exterior), después de un examen técnico de la solicitud, podía hacer concesiones adicionales a los sectores de "especial interés para el desarrollo de la economía nacional", que resultaban especialmente atractivas. Por ese procedimiento el organismo podría conceder un tipo de cambio favorable para la remesa de utilidades

y amortizaciones de inversiones directas del exterior. Respecto a las utilidades, se permitía remitirlas con esas facilidades hasta el límite de un 10 por ciento del capital registrado de la empresa, cuyo monto se fijaba al tipo de cambio libre, lo que elevaba considerablemente la rentabilidad en moneda extranjera de la inversión. Con respecto a los financiamientos concedidos desde el exterior, con tal de que su liquidación se realizara en un plazo no infe-

DESARROLLO ECONOMICO,ª 1955-61
de dólares)

1957		1958				1959				1960			1961			
Inver- sio- nes	Total	Financia- mientos		Inver- sio- nes	Total	Financia- mientos		Inver- sio- nes	Total	Financia- mientos		Inver- sio- nes	Total	Financia- mientos (total)	Inver- sio- nes	Total
		Con prio- ridad	Sin prio- ridad			Con prio- ridad	Sin prio- ridad			Con prio- ridad	Sin prio- ridad					
108.2	560.0	392.4	115.0	82.5	589.9	354.7	42.9	65.8	463.4	242.1	62.8	106.8	411.7	128.1	39.2	167.3
47.7	469.6	372.5	114.9	72.1	559.5	349.3	40.1	53.7	443.1	228.0	53.6	84.8	366.4	117.1	27.5	144.6
0.7	67.9	133.7	—	—	133.7	95.7	—	—	95.7	64.2	—	—	64.2	19.1	—	19.1
—	67.2	122.7	—	—	122.7	54.7	—	—	54.7	54.3	—	—	54.3	13.9	—	13.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.7	0.7	—	—	—	—	23.0	—	—	23.0	2.2	—	—	2.2	—	—	—
—	—	11.0	—	—	11.0	18.0	—	—	18.0	7.7	—	—	7.7	1.1	—	1.1
0.8	106.0	185.4	—	1.1	186.5	74.8	0.3	0.0	75.1	41.0	—	—	41.0	46.4	—	46.4
—	21.1	104.6	—	0.7	105.3	0.3	0.3	0.0	0.6	9.2	—	—	9.2	32.1	—	32.1
—	—	47.2	—	—	47.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	8.9	—	0.4	9.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	4.2	6.1	—	—	6.1	0.1	—	—	0.1	—	—	—	—	—	—	—
—	7.2	6.8	—	—	6.8	15.0	—	—	15.0	—	—	—	—	—	—	—
—	23.4	—	—	—	—	23.7	—	—	23.7	22.1	—	—	22.1	14.3	—	14.3
0.8	50.1	11.8	—	—	11.8	35.7	—	—	35.7	9.7	—	—	9.7	—	—	—
3.3	39.5	4.5	11.3	0.7	16.5	1.5	8.2	—	9.7	3.0	39.2	12.2	54.4	0.3	4.0	4.3
2.2	2.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.1	8.4	3.2	—	—	3.2	0.1	—	—	0.1	0.3	—	—	0.3	—	—	—
—	—	—	—	—	—	0.2	—	—	0.2	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	28.9	0.6	11.2	0.7	12.5	1.0	8.2	—	9.2	2.4	39.2	12.2	53.8	0.0	4.0	4.0
—	—	0.7	0.1	—	0.8	0.2	—	—	0.2	0.3	—	—	0.3	0.3	—	0.3
42.9	256.2	48.9	103.6	70.3	222.8	177.3	31.6	53.7	262.6	115.3	14.4	72.6	202.3	51.3	23.5	74.8
—	10.5	18.6	—	—	18.6	129.9	1.4	—	131.9	89.6	10.0	5.5	105.1	31.4	2.8	34.2
—	1.7	—	—	0.3	0.3	5.5	—	0.8	6.3	—	1.3	0.0	1.3	—	2.3	2.3
—	4.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.3	0.3
—	0.8	—	4.9	1.3	6.2	—	2.1	0.2	2.3	—	3.1	—	3.1	2.4	1.3	3.7
—	0.2	—	—	—	—	5.0	—	—	5.0	—	—	—	—	0.2	—	0.2
—	5.4	3.6	—	8.3	11.9	—	—	0.0	0.0	12.8	—	0.2	13.0	0.0	6.4	6.4
5.0	5.0	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—	—	—	—	—
1.4	1.4	1.7	—	—	1.7	12.5	—	—	12.5	—	—	—	—	—	—	—
32.3	222.8	25.0	98.7	59.1	182.8	17.6	28.1	46.8	92.5	12.9	—	56.3	69.2	16.7	3.5	20.2
—	—	—	—	—	—	2.1	—	3.3	5.4	—	—	6.4	6.4	—	1.6	1.6
4.2	4.4	—	—	1.3	1.3	0.2	—	2.6	2.8	—	—	4.2	4.2	0.6	5.3	5.9
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.5	—	—	4.5	—	—	—
60.5	90.4	19.9	0.1	10.4	30.4	5.4	2.8	12.1	20.3	13.9	9.2	22.0	45.1	11.0	11.7	22.7

de 1956).
artículo 7 del decreto 42820, de 16 de diciembre de 1957.
de cambio libre.

rior a cinco años, se aseguraba también un tipo de cambio favorable para las amortizaciones e intereses, siempre que estos últimos no pasaran del 8 por ciento del principal. A las empresas favorecidas con esos créditos se les aseguraba, después de la inscripción de la operación, prioridad y garantía para las transferencias de divisas al exterior. Asimismo se inscribían como ahorro externo todas las reinversiones realizadas. Las importaciones de bienes de

capital, tanto del sector privado como del público, que no requerían cobertura inmediata de divisas por parte de las autoridades cambiarias, se efectuaron con arreglo a estas leyes de excepción.

Durante la fase de implantación del Plan, el sector público echó mano de estos instrumentos forjados por la administración anterior, a fin de estimular la industrialización en los sectores que se consideraban de mayor

interés. Dentro de una política general, ya de por sí atractiva para los inversionistas externos, el gobierno poseía la facultad de hacer en casos aislados mayores concesiones a los ahorros externos aplicados a sectores prioritarios.

Es fácil de comprender la importancia de esa política si se tiene presente que los bienes de capital importados eran componente indispensable del tipo de industrialización por el que atravesaba la economía y que, no habiendo ingresos de exportación disponibles, la realización completa de las importaciones necesarias dependía de que se obtuvieran financiamientos externos. Por otra parte, para que el empresario realizara inversiones en proyectos de larga gestación, no existiendo un mercado interno de capitales, dicha fórmula (los financiamientos externos) eran la condición mínima de que se efectuara la inversión. Si se tienen presentes estos elementos se comprenderá por qué el medio principal de orientación de las inversiones privadas durante el período del Plan consistió en la utilización de estos arbitrios. En esta materia es interesante hacer constar la alta proporción de los financiamientos dentro del total de entradas de capital externo. En el período 1955-62, a los financiamientos externos para proyectos determinados correspondió el 81.7 por ciento del total de entradas autónomas de capitales.

La situación se resume en el conjunto de los cuadros 21 al 23.

Además de los estímulos permitidos por la legislación sobre capital extranjero, el gobierno tenía otra fuente de concesiones en esta materia: por medio del BNDE aseguraba a los empresarios el acceso a créditos del exterior ofreciendo la corresponsabilidad para el pago del endeudamiento externo. Esta garantía, muchas veces decisiva para el éxito del financiamiento externo, otorgaba a ese banco poderes de orientación de las inversiones privadas y constituía, por este aspecto, una pieza fundamental de la política de capital exterior del Plan. (Véase el cuadro 24.)

En los últimos años del quinquenio, al agotarse las líneas tradicionales de crédito externo, se echó mano de ciertos expedientes "desesperados" para resolver temporalmente el punto muerto externo, que podría malograr algunos objetivos esenciales del Plan. Con este objeto se realizaron operaciones de "canje" (*swaps*), que consistían en que el Banco del Brasil contraía una deuda en dólares, entregando cruceros al depositante de las divisas; a éste se le garantizaba el derecho de realizar en cierta fecha la operación a la inversa, recibiendo al mismo tipo de cambio los dólares anteriormente depositados. Tales prácticas permitieron captar divisas adicionales, y aunque representaron una de las formas más onerosas de obtener ahorros del exterior, sirvieron para mitigar un estrangulamiento amenazador.

Observada en forma panorámica, la política del "Plan de Metas" en lo relativo al capital extranjero presenta un conjunto de prácticas que resultaron sumamente eficaces para la obtención de recursos externos, vitales para el éxito del Plan; si bien, por la forma como se obtuvieron, fueron muy costosas para la nación. Uno de los peligros implícitos en esa política, sobre el cual se han escrito muchas páginas, es que podría permitir que se contabilizaran como capitales del exterior sumas superiores a las incorporadas efectivamente. Tales prácticas hicieron posible que una proporción del excedente generado internamente en la economía quedara en manos de las empresas que disfrutaban de los beneficios legales, que

equivalían a una subvención. Facilitaron la concentración de las actividades industriales, pues el disfrute de las concesiones legales ponía a las empresas beneficiadas en situación de controlar a las demás del sector. Sin embargo, aunque a esta política se le puedan hacer tales reproches, hay que juzgarla en su conjunto teniendo presente que cumplió una función de respaldo de las importaciones de bienes de capital, en unas circunstancias en que hubiera sido difícil la adopción de otras medidas.

b) Ampliación de la participación directa del sector público

En esta sección se procura destacar el aspecto cuantitativo de la participación directa del estado en la ejecución del "Plan de Metas". En otro lugar de este estudio se examinarán los aspectos cualitativos de esa ampliación y sus consecuencias instrumentales, así como la transformación institucional que entrañaba tal expansión de las funciones estatales.

Resulta ocioso insistir en los motivos que llevan naturalmente a los países subdesarrollados a un crecimiento más que proporcional de la participación directa del estado en las corrientes integrantes de la demanda global. Esto obedece, bien a las mayores necesidades de capital social básico, bien a la inercia empresarial para echar a andar ciertos sectores industriales, bien a la mayor demanda de servicios públicos y gastos sociales que trae consigo la urbanización. Tratándose del "Plan de Metas" la formulación inicial de las inversiones públicas se puede apreciar en el cuadro 25.

Los cálculos hechos por la Fundación Getulio Vargas muestran con claridad la amplitud del aumento resultante. En efecto, la participación del gobierno en la formación bruta de capital fijo (excluidas las empresas estatales) creció del 25.6 por ciento en el cuatrienio 1953-56 hasta el 37.1 por ciento en los cuatro años del "Plan de Metas". Como se advirtió, esta cifra no ilustra plenamente el aumento relativo del sector público en el proceso de ahorro e inversión, ya que no se considera el papel desempeñado por las empresas estatales. De incluirse sólo las del gobierno federal, la participación aumentaría a 47.8 por ciento en el período 1957-60. Habida cuenta de la acumulación de existencias de café, correspondería al estado el 75 por ciento de las inversiones en la formación de existencias durante el período del Plan. Por último, a base de los datos presentados en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65, se registra una ampliación en el período 1947-60 de la participación gubernamental en los gastos de consumo de 14.3 a 20.3 por ciento, tomando los años límites de la serie. En este período, el consumo público creció en términos reales a una tasa anual de 8.3 por ciento, contra 5.3 por ciento que fue la tasa de aumento del consumo privado.

Observada esta ampliación desde otro punto de vista, queda de manifiesto una transformación de la estructura de las operaciones crediticias. La participación del sector público en los saldos de los préstamos a fines de año, aumentó del 15.3 por ciento en el trienio 1954-56 al 19.5 por ciento en el trienio siguiente. Durante ese período crece también la participación del Banco del Brasil en el total de las operaciones bancarias: a fines del decenio de 1950 ya otorgaba aproximadamente la mitad del total de préstamos al sector privado. Esta ampliación del papel desempeñado por el banco oficial no excluyó de esos recursos al sector privado, ya que éste también se

Cuadro 22

FINANCIAMIENTOS AUTORIZADOS (PARA PROYECTOS DETERMINADOS)
DISTRIBUIDOS POR ENTIDADES FINANCIADORAS Y SECTORES
DE ACTIVIDAD, 1957-61*

(Millones de dólares)

Entidades financieras extranjeras	Total general	Industria de base	Agricul- tura y ga- nadería	Industrias livianas	Trans- portes	Comuni- caciones	Servicios públicos	Otros fines
1957 Total	492.6	278.9	35.0	31.4	41.7	5.6	—	—
Internacionales—BIRF .								
Oficiales	76.5	26.4	—	17.2	32.9	—	—	—
Varios								
Eximbank								
Particulares	416.1	252.5	35.0	14.2	108.8	5.6	—	—
Reducciones posteriores.	—	—	—	—	—	—	—	—
1958 Total	495.7	284.9	—	19.2	173.8	8.6	9.2	—
Internacionales—BIRF .								
Oficiales								
Varios								
Eximbank								
Particulares	310.1	199.3	—	19.2	73.8	8.6	9.2	—
Reducciones posteriores.	—	—	—	—	—	—	—	—
1959 Total	369.4	332.0	8.2	1.2	13.0	—	15.0	—
Internacionales—BIRF .	13.4	13.4	—	—	—	—	—	—
Oficiales	55.2	23.6	5.2	—	11.4	—	15.0	—
Varios	5.4	0.2	5.2	—	—	—	—	—
Eximbank	49.8	23.4	—	—	11.4	—	15.0	—
Particulares	294.8	289.0	3.0	1.2	1.6	—	—	—
Reducciones posteriores.	6.0	6.0	—	—	—	—	—	—
1960 Total	304.9	205.4	36.5	1.3	44.4	5.9	6.0	5.4
Internacionales—BIRF .	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	42.4	9.9	14.8	—	13.2	—	—	4.5
Varios	35.2	9.4	14.8	—	11.0	—	—	—
Eximbank	7.2	0.5	—	—	2.0	—	—	4.5
Particulares	264.4	193.4	21.7	1.3	31.2	5.9	6.0	0.9
Reducciones posteriores.	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—
1961 Total	130.2	76.7	—	2.3	48.2	0.2	0.2	2.6
Internacionales—BIRF .	—	—	—	—	—	—	—	—
Oficiales	10.0	2.5	—	—	7.5	—	—	—
Varios	7.5	—	—	—	7.5	—	—	—
Eximbank	2.5	2.5	—	—	—	—	—	—
Particulares	118.1	72.1	—	2.3	40.7	0.2	0.2	2.6
Reducciones posteriores.	2.1	2.1	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Informes de la SUMOC.

* Se incluyen piezas complementarias para la industria automovilística, la de tractores y la de centrales telefónicas, así como la importación de maquinaria agrícola.

favoreció con la expansión de las operaciones de esa institución. Al acentuarse la dependencia de las empresas con respecto a los préstamos oficiales, aumentó, por lo menos en teoría, el papel desempeñado por el estado como orientador de las actividades económicas. Este punto se tratará mejor en otro lugar de este estudio.

Semejante ampliación de la proporción del producto interno bruto, correspondiente al sector público significó responsabilidades adicionales para los mecanismos de financiamiento. Aunque se haya recurrido a las fuentes tradicionales, es necesario dejar constancia de que, en su mayor parte, los recursos se obtuvieron por la vía expansionista gracias a cuantiosos déficit de caja del sector público, con el aumento consiguiente del total de los medios de pago. Los intentos parciales para contener la multiplicación de las nuevas emisiones bancarias aumentaron la importancia del banco oficial en las operaciones crediticias.

c) *El estímulo a las inversiones privadas prioritarias*

El tercer gran pilar de la política económica del Plan consistía en la concesión de mayores estímulos a las inversiones privadas que se orientasen hacia los sectores en él incluidos. Esas concesiones se pueden dividir en tres grandes grupos. En el primero, se garantizaba el acceso y se aseguraban condiciones sumamente favorables (porque suponían una reducción de los costos monetarios de inversión) para la obtención de financiamientos externos. En el segundo se concedían créditos a largo plazo, con bajo tipo de interés y períodos prolongados para empezar a pagar y para seguir amortizando, que cubrían una parte importante de la inversión fija prioritaria. En el tercero, se reservaba el mercado interno para los nuevos sectores industriales por instalar.

El primer conjunto de concesiones ya fue objeto de examen sumario. El segundo se puede apreciar con ayuda

Cuadro 23

INVERSIONES Y FINANCIAMIENTOS DE PROYECTOS DETERMINADOS INSCRITOS EN LA SUMOC, DISTRIBUIDOS POR
EL PAIS DE ORIGEN, 1955-61

(Millones de dólares)

País	1955		1956		1957		1958		1959		1960		1961	
	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos	Inver- sio- nes	Finan- cia- mientos
Estados Unidos	12.0		24.3		61.4		55.4	285.9	23.3	93.9	36.5	72.3	10.8	59.5
República Federal de Alemania	7.1		17.3		8.7		19.0	99.4	12.2	44.5	25.3	55.8	4.9	20.0
Francia	0.8		4.9		1.3		—	13.9	8.1	25.9	6.6	30.1	0.7	11.5
Reino Unido	5.1		2.0		6.4		0.9	3.0	4.0	21.2	3.2	10.4	1.9	3.6
Italia	2.2		1.5		1.2		0.5	19.6	3.3	30.2	2.9	34.5	0.9	8.7
Canadá	0.5		0.9		2.7		0.3	—	0.8	0.9	0.1	11.6	9.1	—
Suiza	0.9		2.1		14.7		0.6	0.3	5.6	2.4	9.1	0.2	4.6	4.6
Países Bajos	0.7		1.3		0.2		0.2	6.8	0.7	0.0	2.7	—	1.4	—
Bélgica	0.2		0.2		3.4		0.5	0.1	1.9	0.3	1.3	4.1	1.7	0.1
Japón	—		0.0		3.7		0.2	26.2	3.3	99.0	8.1	1.1	0.0	10.8
Otros países	1.8		1.2		4.5		4.9	52.2 ^a	2.6	44.9	11.0	82.7 ^b	3.2	9.3
<i>Total</i>	<i>31.3</i>		<i>55.7</i>		<i>108.2</i>		<i>82.5</i>	<i>507.4</i>	<i>65.8</i>	<i>369.4</i>	<i>106.8</i>	<i>304.9</i>	<i>39.2</i>	<i>130.2</i>

FUENTE: Informes de la SUMOC.

^a Obsérvese que, dentro de esta cantidad, la parte correspondiente a Polonia ascendió a 20.1 millones de dólares.

^b La gran amplitud de la categoría "Otros países" en los financiamientos de 1960 se debe sobre todo a Yugoslavia (15.5 millones de dólares), Checoslovaquia (12.2 millones de dólares), Suecia (11.8 millones de dólares), España (11 millones de dólares) y Dinamarca (10.1 millones de dólares).

Cuadro 24

OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA, AVALES AUTORIZADOS, 1952-62

(Miles de dólares)

Sector	Hasta 1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	Total 1952-62	Porcen- taje
Transportes	24 556	21 992	43 338	1 953	33 918	2 700	43 573	172 040	24.8
Ferrocarriles	24 556	—	—	—	—	2 700	—	27 266	3.9
Carreteras	—	4 445	5 118	—	—	—	1 200	10 763	1.6
Líneas aéreas	—	13 485	9 630	—	33 918	—	42 373	99 406	14.3
Navegación, puertos y dragados	—	4 062	28 590	1 953	—	—	—	34 605	5.0
Energía eléctrica	41 400	54 413	15 280	23 629	4 535	33 639	3 293	176 189	25.4
Industrias básicas	6 955	30 678	115 298	124 823	32 581	5 409	17 517	333 261	48.1
Metalurgia	1 860	8 467	104 454	113 537	30 322	5 089	—	263 729	38.1
Siderurgia	1 860	6 481	104 454	113 277	25 868	5 089	—	257 029	37.1
Metalurgia de metales no ferrosos	—	1 986	—	260	4 454	—	—	6 700	1.0
Construcciones mecánicas	—	219	—	—	—	—	—	219	0.0
Material ferroviario	—	1 880	—	—	—	—	—	1 880	0.3
Automóviles	2 403	9 869	10 218	4 667	1 534	320	5 167	34 178	4.9
Construcción naval	—	—	—	1 944	—	—	—	1 944	0.3
Material eléctrico	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Celulosa y papel	2 692	—	—	—	—	—	—	2 692	0.4
Química	—	10 243	—	175	300	—	12 350	23 068	3.3
Varios	—	—	626	4 500	425	—	—	5 541	0.8
Agricultura y sectores complementarios	3 500	5 339	1 000	535	1 087	—	61	11 522	1.7
Agricultura	—	—	—	535	1 087	—	—	1 622	0.2
Mataderos industriales	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bodegas y silos	3 500	5 339	1 000	—	—	—	61	9 900	1.5
Bodegas refrigeradas	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	76 421	112 422	174 916	150 940	72 121	41 748	64 444	693 012	100.0

FUENTE: Informes del BNDE.

del cuadro 26, que expone la distribución de recursos en moneda nacional por el Banco Nacional de Desarrollo Económico, entidad financiadora principal. Es importante hacer resaltar que, en condiciones de acentuada elevación interna de los precios, la concesión de crédito a largo plazo con una baja tasa de interés equivalía a una subvención adicional imprevista para la formación del capital de las empresas, lo que hacía especialmente atractiva la obtención de esos préstamos.

El tercer grupo de concesiones se refería a la reserva del mercado para los productos sustitutivos. Antes de la reforma arancelaria de 1957 la reserva se basaba en el control de cambios, y la diferenciación administrativa protegía los productos de origen interno. A partir de la reforma, el mecanismo de protección se hizo más eficaz.

No sólo se impusieron aranceles elevados a las importaciones, sino que en ciertas categorías se mantuvo también el control directo de la oferta de instrumentos de cambio y se reglamentó el funcionamiento del registro de productos semejantes, privilegio que una vez concedido a un sector industrial considerado maduro impedía toda importación favorecida del mismo producto, incluso si contaba con financiamiento externo.

Todavía cabría mencionar un estímulo de importancia especial para el establecimiento de la industria automovilística y de la industria de construcción naval: la concesión de divisas subvencionadas para la importación de insumos y piezas complementarias utilizadas por esos sectores, con tal que se cumplieran ciertas exigencias estipuladas en los planes propios de su desenvolvimiento.

Cuadro 25

COMPOSICION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS AL "PLAN DE METAS"
(ESTIMACION HECHA EN 1957)

(Porcentajes)

	Energía	Trans- porte	Siderur- gia	Industria automovi- lística	Otras indus- trias	Demás objetivos
Presupuesto federal ^a	27.4	67.8	10.06	—	6.9	60.2
Presupuestos de los estados	21.6	0.3	12.18	—	—	5.6
Recursos propios ^b	40.2	19.4	24.2	92	65.8	24.5
Financiamientos públicos	10.8	12.5	53.7	8	27.3	9.7

FUENTE: Plan de Metas, 1957.

^a Incluidos fondos destinados a fines determinados.^b Incluidas las reservas y utilidades no distribuidas de las empresas estatales.

Cuadro 26
DESTINO DE LOS RECURSOS DEL BNDE, OPERACIONES EN MONEDA NACIONAL, 1952-62
(Millones de crucesos)

Sector	Hasta 1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	Total 1952-62	Porcentaje
<i>Transportes</i>	10 247.7	1 629.6	530.0	1 925.6	646.7	222.0	—	15 201.60	15.3
Ferrocarriles.	10 027.2	1 540.2	—	1 658.6	626.7	222.0	—	14 074.7	14.1
Navegación, puertos, dragado . .	144.5	89.4	330.0	267.0	20.0	—	—	850.9	0.9
Otros medios de transporte . . .	76.0	—	200.0	—	—	—	—	276.0	0.3
<i>Energía eléctrica</i>	3 050.7	4 668.1	5 548.8	3 583.9	1 366.6	15 703.8	10 706.1	44 628.0	44.9
<i>Industrias básicas</i>	1 598.6	1 838.9	5 679.7	4 339.0	11 482.6	7 175.7	3 738.8	35 853.3	36.2
<i>Metalurgia</i>	147.3	1 040.0	4 419.1	1 592.9	11 080.0	6 390.7	762.8	25 432.8	25.6
Siderurgia.	93.0	590.0	4 039.0	1 409.2	11 040.0	6 128.0	762.8	24 062.0	24.2
Metalurgia de metales no ferrosos	12.3	450.0	249.3	13.0	—	262.7	—	987.3	1.0
Metalurgias varias	42.0	—	130.8	170.7	40.0	—	—	383.5	0.4
Construcciones mecánicas	15.0	25.0	222.8	47.0	—	82.0	36.0	427.8	0.4
Material ferroviario	50.0	—	47.0	91.8	60.0	—	—	248.8	0.3
Automóviles	194.3	187.7	421.8	1 106.6	156.0	—	—	2 066.4	2.1
Construcción naval	—	—	—	1 122.0	—	189.0	340.0	1 651.0	1.7
Material eléctrico	128.0	205.9	—	40.0	166.1	—	—	540.0	0.6
Celulosa y papel	66.7	150.0	354.0	277.1	—	84.0	—	931.8	0.9
Química	933.3	230.3	200.0	61.6	—	400.0	2 560.0	4 449.2	4.5
Varios	—	—	15.0	—	20.5	30.0	40.0	105.5	0.1
<i>Sectores complementarios del sector agropecuario</i>	483.9	309.1	483.2	184.0	59.1	771.0	1 328.0	3 618.3	3.6
Mataderos industriales	94.0	200.0	25.0	184.0	46.5	31.0	50.0	630.5	0.6
Bodegas y silos	299.0	109.1	458.2	—	12.6	340.0	942.0	2 160.9	2.2
Bodegas refrigeradas	90.9	—	—	—	—	400.0	336.0	826.9	0.8
<i>Total</i>	15 380.9	8 445.7	12 241.7	10 032.5	13 555.0	23 872.5	15 772.9	99 301.2	100.0

FUENTE: Informes del BNDE.

Todos estos estímulos no sólo ocasionaban una reducción del costo de la inversión, sino que también elevaban considerablemente la rentabilidad de las inversiones en los sectores prioritarios, sea porque los componentes utilizados en el proceso de la producción estaban muy subvencionados, sea porque el nivel establecido de la barrera aduanera permitía la fijación de precios sin cuidarse de la competencia. Se comprende, pues, que esta situación, por favorecer una concentración de la riqueza y de los beneficios de la industrialización haya sido tan atractiva y haya provocado entre los empresarios una acogida tan amplia a las propuestas del "Plan de Metas".

d) *Actitud frente al problema de la estabilidad*

La directriz básica del Plan queda de manifiesto si se observan las características de las medidas monetarias, cambiarias, fiscales, de salarios y de fijación de precios que se aplicaron a la corrección de los desequilibrios inflacionarios. En efecto, de la observación del uso de estos instrumentos se saca una apreciación del grado de relieve concedido, en el plano de las preocupaciones de política económica, al más amplio objetivo propuesto: la diversificación industrial. Ello indica con claridad la subordinación de las medidas en materia de estabilidad al logro de los objetivos de transformación de la economía.

Por la observación de las medidas a corto plazo se verá que, en lo tocante a la inestabilidad, se prevenían medidas estabilizadoras en el grado en que no afectaran a la consecución de los objetivos propuestos. En esta oportunidad la elección fue clara en favor del desarrollo industrial. A decir verdad, no hubo una acción para-

lela, aunque fuera condicionada, para contener los desequilibrios. Los instrumentos cambiarios, la política crediticia, la política presupuestaria, etc., que directa o indirectamente tenían que ver con los desequilibrios, casi siempre estuvieron orientados a fines diversos que la contención del alza de precios. No se les dio un funcionamiento paralelo en armonía con una hipótesis de estabilidad. Como se verá más adelante, las medidas instrumentales en estas materias estuvieron encaminadas fundamentalmente a proporcionar un sistema eficaz de financiamiento para el Plan, y a crear condiciones políticas favorables para su ejecución.

A decir verdad, no sólo se subordinaba la política "antiinflacionaria"⁸⁴ de ese período al Plan, sino que éste en su formulación llevaba implícita una intensificación del alza de precios. De un esfuerzo cualitativo de transformación en tal profundidad surgirían forzosamente ajustes parciales, imposibles de predecir con el sistema más riguroso de planificación y mucho menos con los empíricos sistemas que se estaban utilizando.

Sin embargo, no era ese el aspecto más importante del potencial inflacionario del Plan. A falta de un programa de ahorros voluntarios utópico en un país subdesarrollado, el esfuerzo industrial previsto suponía implícitamente la formación de ahorros obligados y la probable

⁸⁴ Se usa el término aquí para englobar todas las medidas que tenían la atenuación del alza de precios como motivación o justificación principal. Su inclusión se basa no en su racionalidad sino en su motivación. Por lo tanto, con este carácter se considera un conjunto de medidas que, las más de las veces, procuraban combatir la inflación en sus efectos finales (contención de precios) y tendían a aplazar el alza del nivel de precios sin eliminar los factores mediatos a que obedecía.

activación de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias.

Partiendo del cálculo de que las inversiones del Plan sólo representarían el 40 por ciento de las inversiones del sector público, y que un tercio de estas inversiones tendrían que financiarse con recursos externos, o sea, no necesariamente por un alza de precios, se ha sostenido que, en tales condiciones, la ejecución del Plan no tenía por qué intensificar los movimientos inflacionarios: el alza de precios obedecería a errores de los dirigentes de la política económica. Sin embargo, el argumento no parece convincente, incluso si se acepta una cifra que hace tabla rasa de las inversiones inducidas por el Plan y que no considera los plazos medios más dilatados de gestión de las inversiones propuestas. Es como decir que el "Plan de Metas" en buena medida ocuparía el lugar de otras inversiones que se dejaron de efectuar, cuando en realidad vino a añadir, en términos absolutos, nuevas responsabilidades al sector público en el proceso de ahorro e inversión.

Cualquiera que haya sido la comprensión de las consecuencias posteriores, la escasa preocupación por el problema general de la estabilidad queda de manifiesto por el hecho de que no se consideró el anterior movimiento inflacionario y que se propuso un esfuerzo más de inversión en proyectos de larga maduración sin la búsqueda rigurosa del correspondiente programa de financiamiento. A lo largo de la ejecución del Plan, al hacerse relativamente menos favorables las condiciones externas e intensificarse ciertos desequilibrios, vendría a confirmarse la posición secundaria y auxiliar de la política "antiinflacionaria".

Sea cual sea el grado de autonomía que se conceda a la decisión política en la implantación del "Plan de Metas", es indiscutible que en vez de reducir la cuantía de la inversión para tratar de atenuar el movimiento inflacionario, esa decisión fue en el sentido de confirmar el esfuerzo. La tarea de eliminar los obstáculos a esa trayectoria se entregó a medidas a corto plazo, las cuales debían aplazar y amortiguar los movimientos inflacionarios en todo aquello en que perjudicasen a los programas a largo plazo.

En suma, la presencia de un proceso inflacionario y el empeoramiento relativo de las condiciones externas al parecer debían hacer imperativo el logro de la estabilidad. En cambio, el Plan no pareció atribuir importancia al problema; por el contrario, en la medida en que pudo haber cierto "radio de maniobra" en el momento de su formulación, sus decisiones tendieron a agravar más ese proceso inflacionario con la inclusión de inversiones cuya urgencia y prioridad eran discutibles, tales como la construcción de la nueva capital. Además, a lo largo de la ejecución del Plan aparecerán actuando en favor de la industrialización los instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales, los cuales subordinarán el problema de la estabilidad a la industrialización de dos maneras. Por una parte, aportarán al esfuerzo de inversión un programa pragmático de financiamiento, llenando en gran proporción la laguna de un mercado de capitales que no existía. Por otra, tratarán de atenuar las consecuencias más perturbadoras del proceso inflacionario a fin de mantener las bases de apoyo político al Plan; sin embargo, no les asustará la intensificación de los movimientos inflacionarios siempre que su acción sea objetivamente importante para la consecución de los objetivos del Plan. Al mismo tiempo, con la adopción de medidas que en su

mayor parte sólo aplazaban el problema, ya que sólo contenían los efectos más visibles del sistema, trataban de reducir al mínimo el desgaste político ocasionado por la inflación. Es preciso tener presente que la orientación de las medidas a corto plazo en estos dos sentidos antagónicos confiere carácter paradójico a la actuación general frente al problema inflacionario en la segunda mitad del decenio de 1950. Sin embargo, se hace más comprensible la adopción simultánea de medidas contradictorias recordando la prioridad de los objetivos a largo plazo y que a tales instrumentos se encargaba, por una parte, la función de allegar recursos por las líneas de menor resistencia y, por otra, la de sostener políticamente el programa.

No se insistirá bastante en que el conjunto de consecuencias prácticas de esta política de armonización de elementos contradictorios se debe al rápido crecimiento económico alcanzado. El dinamismo de la economía brasileña absorbía parte de las tensiones, en la medida en que hacía posibles niveles cada vez más altos de inversión sin ocasionar a otros sectores de la economía una pérdida absoluta de ingresos. El ingreso real del trabajador urbano no descendió y, en fin de cuentas, ningún sector perdió terreno en términos absolutos. Al permitir un reajuste en el margen y aplicando medidas aparentemente contradictorias, el crecimiento económico hizo compatible un proceso de transferencia forzada de los recursos generados adicionalmente hacia el sector público y las empresas (lo que era uno de los objetivos de la política a corto plazo), con la prevención de las fluctuaciones acentuadas de los niveles de consumo de los asalariados (mediante intentos de mantenimiento de los precios de los productos de subsistencia).

Lo dicho no significa que el gobierno tuviese conciencia de lo que realizaba por medio de los instrumentos monetarios, fiscales y de control de precios y salarios. En estas materias actuó a tientas, de la manera más empírica. Únicamente ahora, al mirar hacia atrás, quedan al descubierto esas dos características del manejo de los instrumentos. Asimismo, de la observación de la evolución seguida se entiende la razón de las medidas adoptadas sin ningún plan básico. Las cosas ocurrieron como si la evolución anterior hubiese obligado a continuar la transformación estructural y hubiese dispuesto las condiciones para la ejecución de una política en apariencia paradójica.

En esta situación se encuentra la política sobre precios que se adoptó en ese período. Por diversos arbitrios se procuró ofrecer resistencia a los reajustes de precios de los artículos básicos de subsistencia o de los insumos que se consideraban importantes para determinar la estructura de costos. En el período del Plan pudo observarse, pues, una continuación de los esfuerzos de mantenimiento de los precios de subsistencia mediante la aplicación de controles directos, esfuerzos que tradicionalmente habían tenido escaso resultado. Se han criticado tales medidas por considerárselas desestimuladoras de la producción primaria. Otros hacen resaltar su inoperancia. Sin entrar a discutir la validez de estas críticas, hay que recalcar que, si por una parte los controles directos de precios no consiguieron beneficiar a la larga a los consumidores urbanos a expensas de los productores rurales, y tampoco dieron lugar a la eliminación del alza de precios, por otra parte no es menos cierto que de los reajustes de las escalas de precios algún beneficio resultó para los consumidores. El hecho de que los precios agrícolas se man-

tuvieron inalterados, aunque fuera por períodos reducidos, contribuyó a mitigar hasta cierto punto las demandas de mayores salarios, por más que esto significara trasladar al porvenir las presiones acumuladas. He aquí un buen ejemplo de la tendencia a aplazar la lucha contra los desequilibrios mediante la atenuación de algunas de sus consecuencias más visibles.

En todo caso, la crítica de los controles de precios no debe hacer olvidar que, antes que esas prácticas pierdan estimación debido a la mejor organización de los productores y comerciantes, ellas dan a la opinión pública la seguridad de que sus intereses se tienen en cuenta y que no se encuentran sin protección frente a las maniobras alcistas, lo que constituye la finalidad política esencial de esas medidas. Si en lo relativo a los precios agrícolas el programa de mantenimiento tuvo éxito reducido, el gobierno alcanzó mejores resultados en cuanto a otros aspectos. El ejemplo más sobresaliente es el de los alquileres; éstos estaban sujetos a una legislación de defensa del arrendatario y de mantenimiento al mismo nivel de los alquileres ya convenidos en contrato. Otro ejemplo se encuentra en las tarifas del sistema estatal de transporte y comunicaciones. Este sector concedió precios políticos, lo que equivalía a dar una amplia subvención a la partida de transporte en el presupuesto doméstico de amplios segmentos de la población urbana.

En cuanto a otros gastos de transporte, el estado les entregó subvenciones indirectas al concederles tipos de cambio subvencionados para las importaciones de petróleo y productos derivados. Por otra parte, el gobierno se empeñó en que los artículos importados a un tipo de cambio favorable se mantuviesen ampliamente subvencionados mientras durase el "Plan de Metas", resistiéndose a reajustar el tipo de cambio de estas importaciones. Con algunos de estos productos (por ejemplo, el trigo) procuraba disminuir las repercusiones alcistas en el presupuesto doméstico. Con otros, como el papel de imprenta y celulosa, buscaba directamente el apoyo político de grupos influyentes en la opinión pública. Por último, en ciertos casos (petróleo y productos derivados) aspiraba, mediante subvenciones directas a los productores, a servir indirectamente a los consumidores. En relación a estos productos el gobierno mantuvo un tipo de cambio subvencionado y se esforzó por evitar su reajuste frecuente. Tales prácticas se tradujeron en una política de estímulo al consumo de esos bienes, la cual en muchos casos no era aconsejable dentro de las circunstancias brasileñas (trigo, gasolina para automóviles de turismo). De todos modos, tuvieron efectos favorables, aunque reducidos y fluctuantes, en la defensa del salario real, pues, de algún modo ayudaron a mantener relativamente inactivos ciertos mecanismos de propagación. Bajo otros aspectos de la política de precios se puede advertir en los actos gubernamentales el influjo de una preocupación por obtener apoyo político. Los precios de algunos insumos (acero y energía eléctrica) se mantuvieron relativamente estancados, lo que benefició a las industrias consumidoras, si bien creando mayores problemas para el financiamiento de las empresas de aquellos sectores.

Otro excelente ejemplo consiste en la actitud adoptada frente a las exportaciones. El gobierno, pese a su interés manifiesto por lograr que se ampliase la capacidad de la economía para importar, mantuvo sin reajustar, por largos períodos, las bonificaciones pagadas a los exportadores de productos primarios, desestimulando las exportaciones de esos bienes. Procedió de tal manera para evitar

la inmediata elevación interna de los precios y la restricción a corto plazo del consumo de dichos productos. Cosa curiosa, se pueden comprobar medidas que al mismo tiempo elevan la remuneración de las exportaciones y aplican controles restrictivos a la primera señal de escasez interna.

Paralelamente a esta política de mantenimiento de los precios mediante la aplicación de controles directos, se registran intentos del sector público de intervenir en el sistema de comercialización o de sustituirlo, intentos coronados por un éxito muy reducido.

Vistas en su conjunto, las prácticas de efecto inmediato en relación a los precios se encaminaban a obtener apoyo político para la acción gubernamental; pero, al dejar acentuarse los desequilibrios internos del sistema, creaban por otros mecanismos derivados (déficit de las empresas productoras de insumos básicos, expansión de las importaciones subvencionadas, etc.) problemas para la ejecución de la propia política a largo plazo. Sin embargo, eliminaron obstáculos a la adopción de otras prácticas más importantes para el logro de dichos objetivos. Esto tiene especial importancia en lo relativo a la política de mantenimiento de los sueldos (de los funcionarios públicos y de los obreros industriales). Durante el período del Plan se procuró mantener constantes los sueldos nominales y se hizo resistencia a la concesión de reajustes, con lo que se facilitó la captación de los ahorros obligados de los sectores de ingresos contractuales. Sin embargo, es bastante válida la suposición de que, sin aquella política de precios caótica y paradójica, el poder público difícilmente hubiera logrado mantener por períodos tan largos las escalas de sueldos, impidiendo así durante el desarrollo del Plan alzas de costos perturbadoras de los programas en curso. Salta a la vista que el factor principal para el éxito de esta política fue la presencia de una oferta flexible de mano de obra sin un alto grado de organización sindical; sin embargo, esa política de precios explica en parte el comportamiento de los sueldos, que tuvo indiscutible importancia para la obtención de elevadas tasas de inversión y para contener, con relativo buen éxito, el movimiento inflacionario.

Otro aspecto en que la política económica de ese período estuvo claramente ligada a la eliminación de los obstáculos para la ejecución del Plan a largo plazo (creando en virtud de su acción de carácter inmediato mayores problemas para los períodos posteriores) consistió en las operaciones cambiarias que exploraban líneas de crédito a corto plazo para el financiamiento de las importaciones corrientes o los pagos financieros internacionales. Al manifestarse la tendencia al alza del tipo de cambio en las subastas de categoría general, se prefirió realizar las operaciones de "canje" o "swap" ya mencionadas a retirar divisas del mercado financiero (que disfrutaba de un tipo de cambio inferior al de la categoría general). Semejante operación permitió, a corto plazo, mantener estable el tipo de cambio en los dos mercados y obtener recursos adicionales en moneda nacional (diferencia entre el tipo de venta de las divisas en la categoría general y el tipo convenido en la concertación de los "canjes"). Sin embargo, esto creó cuantiosos compromisos de pagos a corto plazo, para los cuales no se disponía de las correspondientes divisas. Además, el sector público corría el riesgo de tener que liquidar los "canjes" comprando divisas a precio más elevado. De todos modos, con esta práctica se desviaba la presión sobre el tipo de cambio y el crucero se sostenía sobrevalorizado.

Al examinarse la política presupuestaria y los medios para financiar los déficit del Tesoro, quedan de manifiesto otros aspectos más de la política económica contemporizadora. Su actitud frente a las distintas partidas de gastos públicos confirma los comportamientos observados en otros campos; por ejemplo, en ese período los funcionarios públicos experimentaron una disminución de sus sueldos reales al quedar contenidas sus aspiraciones de mejoramiento. En los años de reajuste, las demandas no contenidas de salarios repercutían ampliamente en el nivel de los gastos públicos, amplificando los desequilibrios presupuestarios. Aunque esa política en materia de remuneración dio lugar, en parte, a un deterioro de los servicios públicos tradicionales, que vieron perjudicada su oferta cuantitativa y cualitativamente, el gobierno consiguió ahorros reales de esa manera. Formando contraste con esta política de remuneración aplicada a los funcionarios públicos, se amplió de manera más que proporcional la partida de transferencias de la estructura de gastos. Por una combinación de mantenimiento de precios políticos en el sistema de transporte y comunicaciones con la atención a las presiones de los grupos asalariados de esos sectores, que fuera de ocupar una posición estratégica poseen larga experiencia en la organización sindical, el gobierno asumió pesados compromisos financieros por ese concepto, sea en la administración de sus propias empresas, sea dando apoyo a compañías de navegación marítima y aérea del sector privado. Por último, en lo relativo a los gastos de capital, éstos reflejan con fidelidad en su cuantía la composición de los objetivos propuestos en el "Plan de Metas", ya que los fondos consignados se mantuvieron sin vacilaciones. Es importante destacar que se mantuvieron las inversiones tradicionales (realizadas fuera del Plan), que servían para apaciguar las reivindicaciones políticas de otros sectores y regiones no dinamizadas.

Semejante política presupuestaria hizo ampliarse la participación de los gastos públicos en el producto nacional. No habiendo un sistema adecuado de financiamiento, ello provocó la aparición de déficit importantes y se transformó en uno de los principales mecanismos de expansión de los medios de pago en la segunda mitad del decenio.

En tales circunstancias, la aparición de déficit en ese período no se puede cargar a cuenta de la estructura tributaria federal. Esta se hallaba constituida por tributos de base impositiva dinámica (ingresos de las empresas y los individuos; consumo de productos industriales; consumo de lubricantes y combustibles; consumo de productos importados; y movimiento financiero), por lo que tendería a ampliar de manera más que proporcional el ingreso fiscal en una economía en vías de desarrollo, siempre que los impuestos tuviesen tasas *ad valorem*. No ocurría otro tanto con la unidad política de menor dimensión, el municipio (lo que, entre otras cosas, dio lugar en 1961 a una transformación constitucional del sistema de división de las contribuciones entre las tres esferas político-administrativas, a fin de vigorizar la situación fiscal de las municipalidades). En suma, la estructura tributaria federal fue flexible frente al alza de los precios y la modificación de la composición del producto. Con respecto al ingreso tributario, la política económica del decenio fue afirmativa dentro de las líneas usuales del sistema fiscal brasileño y actuó de manera eficiente. En el curso del período, las bases impositivas restantes adquirieron carácter *ad valorem*, o se procuró su reajuste fre-

Cuadro 27

COSTO DEL PROGRAMA DE RETENCION DEL CAFE,
1954-62

Año	Valor del crecimiento de las existencias (miles de millones de cruzeiros)	Porcentaje del producto interno bruto
1954	3.4	0.61
1955	5.9	0.85
1956	1.2	0.14
1957	11.4	1.07
1958	26.9	2.05
1959	49.6	2.77
1960	49.0	2.05
1961	31.9	0.91
1962	110.3	—

FUENTE: SUMOC (datos aproximados).

cuenta. Se anticiparon los plazos de recaudación de las contribuciones; y en cierta medida se amplió la base tributaria y las cuotas impositivas. En consecuencia, la carga fiscal aumentó a lo largo del decenio de 1950. A este respecto la política económica funcionó de manera adecuada para establecer un programa satisfactorio de financiamiento gubernamental; pero fracasó en lo relativo a los precios de los servicios públicos, en especial las tarifas de transporte. Los factores antes señalados hicieron inflexible esta partida de ingreso corriente, dando lugar en parte a los déficit de este sector, que llegaron a representar alrededor del 50 por ciento del déficit federal.

Pero la ampliación de los gastos públicos hubiera hecho aparecer un déficit en el ejercicio presupuestario a pesar de ser satisfactoria la recaudación fiscal, e incluso postulando una fijación de las tarifas de transporte más de acuerdo con la realidad. El análisis de la manera cómo se financiaron los desequilibrios pone de manifiesto, en más de un aspecto, la política de seguir las líneas de menor resistencia para la ejecución del "Plan de Metas".

El programa de financiamiento del déficit gubernamental, fuera de una pequeña proporción atendida mediante la colocación de bonos del Tesoro, descansó en la expansión de los préstamos del Banco del Brasil al gobierno. Sin embargo, no cabe pensar que el crecimiento de las deudas del sector público con el sistema bancario refleje fielmente el factor primario de expansión de los medios de pago que representaban los déficit del gobierno. El sector público contó en el Brasil con una fuente más de recursos de carácter tributario, emanados del control del sistema cambiario de tipos de cambio múltiples. La diferencia entre los tipos de cambio de importación y de exportación hizo las veces del inexistente impuesto de exportación. El monto de la diferencia fue especialmente elevado con respecto a los productos de mayor productividad (café y cacao). Con los recursos así obtenidos se procedía al pago de subvenciones (al trigo, papel, fertilizantes) y se garantizaba el programa de adquisición de los excedentes de café destinado a resguardar el precio internacional del producto. El costo de la política de retención del café se puede apreciar en el cuadro 27. El saldo líquido sobrante después de estas operaciones constituyó en realidad una fuente más de recursos para financiar el déficit de las arcas fiscales. Por consiguiente,

el saldo de utilidades cambiarias atenuaba a modo de tributo extrapresupuestario la repercusión que las deudas de caja del Tesoro tuvieran sobre los medios de pago. La cuantía de tales saldos dependía de tres elementos básicos: el recargo medio pagado por los importadores (utilidad media); la bonificación pagada a los exportadores; y la producción exportable de café. La política cambiaria ejercía un control importante con respecto a los dos primeros elementos. Tratando de impedir que la desvalorización externa del crucero acelerase el alza interna de precios, la política cambiaria procuró mantener lo más estable posible el tipo de cambio. Al manifestarse la tendencia alcista, el gobierno se esforzó por detenerla con una mayor oferta de divisas, comprometiendo para ello las principales líneas de crédito a corto plazo. Del mismo modo, trataba de mantener el tipo de cambio aplicado a las importaciones subvencionadas. Esa orientación se reflejaba en los ingresos del fondo de utilidades de cambio, además de afectar directamente los ingresos aduaneros (el dólar fiscal estaba relacionado con los recargos cambiarios). En cuanto al segundo elemento, esto es, las bonificaciones pagadas a los exportadores de café, el gobierno procuró mantenerlas fijas el mayor tiempo posible. Sin embargo, los agricultores y exportadores de café, como grupo de presión organizado, no sólo pudieron en muchas ocasiones obtener reajustes de la bonificación pagada, sino que disfrutaron, además, de la garantía de compra de toda la producción cafetalera. Semejante política, fuera de no desestimular la expansión de la producción en las tierras antiguas, pues la tasa se formaba en el punto adecuado para mantener la rentabilidad de esas regiones, convirtió el cultivo del café en la nueva frontera agrícola en una actividad primaria de alta rentabilidad, creando por consiguiente un ciclo expansivo en la oferta interna del producto. Si es criticable esta política que dio lugar al empleo irracional de los factores y a la ampliación ulterior de los problemas financieros, no hay que olvidar que ella sirvió de base para la transferencia de los recursos generados en el sector de exportación hacia las actividades industriales. De todos modos, el reajuste de las bonificaciones y las fluctuaciones de la producción de café introdujeron en el financiamiento del sector público un elemento perturbador más, que a veces hasta llegó a ampliar el desequilibrio presupuestario (1959).

Esta vulnerabilidad fiscal fue, en cierto sentido, una contrapartida de la posibilidad que ofrecía al gobierno el café (en vista de la elevada productividad de su cultivo en la nueva frontera agrícola) para captar parte de los ingresos del sector y estimular el proceso de industrialización sustitutiva.

La diferencia entre el aumento de las deudas federales con el sistema bancario y el saldo líquido de las utilidades del cambio daban, pues, la dimensión del verdadero desequilibrio de las cuentas gubernamentales. Absorbida por el sistema bajo la forma de expansión primaria de los medios de pago, representaba una forma de tributación indirecta aplicada, por medio del movimiento inflacionario, a los sectores sin mucha capacidad para defender sus niveles de ingreso real.

Cabe imaginar diversos sistemas posibles de financiamiento encaminados a afectar el nivel de precios en grado menor de lo que ocurrió, en el caso brasileño, con la forma adoptada de cobertura de los desequilibrios gubernamentales. Sin embargo, la viabilidad política de esos

sistemas sería probablemente nula, y esta afirmación queda bien corroborada con el fracaso de la política que entrañaba el conocido programa de estabilización propuesto a fines de 1958.

Un primer enfoque posible consistiría en una ampliación de la carga tributaria; sin embargo, la observación revela que esta línea se explotó intensivamente y que las modificaciones tributarias ampliaron la carga fiscal. Los resultados obtenidos representaban probablemente el límite de las presiones tributarias que el sistema estaba dispuesto a aceptar. Para una elevación de la carga tributaria en mayor grado hubiera sido menester una reforma en profundidad de la estructura del sistema tributario (captando recursos de las reservas de las empresas, haciendo tributar intensamente a las altas categorías de ingresos y modificando la estructura de los gastos personales). Ello equivaldría a transferir al fisco los ahorros de las empresas y a restringir las pautas individuales de consumo. Es ocioso insistir en lo ilusorio de tales medidas frente a las fuerzas que actuaban en el sistema.

Otra posibilidad consistiría en que el estado, mediante operaciones de crédito a mediano y largo plazo, procediera a captar parte de los ahorros del sector privado. Un sistema de ese tipo hubiera sido viable en otras condiciones, garantizándose un tipo satisfactorio de interés y la defensa contra la desvalorización. En realidad, tal sistema acaso hubiera sido viable si la economía no hubiera estado atravesando una fase de expansión con crecientes oportunidades de inversión, frente a las cuales los recursos de las empresas se mostraban insuficientes.

En fin, se hubiera podido modificar la distribución del crédito bancario, de suerte que la ampliación de los préstamos al sector público no redundase en una expansión paralela del crédito a las empresas. Esta posibilidad fue ensayada por la política monetaria; pero pronto quedó rechazada en vista de la propia orientación del Plan, de los procesos de producción más prolongados y por ende más capitalistas y de la base política en que el Plan se apoyaba. Incluso pudo observarse en el gobierno una actitud prudente ante las expansiones secundarias del crédito al sector privado como las que exigía el financiamiento de su capital de explotación. Por otra parte, la actitud del sector público no hubiera podido ser otra, habida cuenta de la estructura de intereses existente. Sin insistir en esta materia, basta con señalar de paso que la vulnerabilidad y rápida reacción del sector privado a todo intento de aplicarle una política de restricción de créditos quedaron de manifiesto, en el caso brasileño, por la dependencia casi absoluta frente al crédito bancario en que se hallaba el capital de explotación de las empresas. Por estar en una etapa de progreso económico, los fondos de las empresas se comprometían en la adquisición de activos fijos, aumentando la intervención bancaria en las operaciones corrientes y creando una aguda sensibilidad del sector privado a toda reducción de créditos.

Se comprende, pues, que el sistema expansionista de los medios de pago, que se apoyaba en el déficit del sector público y originaba elevados costos sociales por recaer principalmente sobre las clases de ingresos contractuales, surgía de una síntesis de intereses diversos, los cuales en cierto modo convergían en el mantenimiento del movimiento inflacionario. No obraban así porque conscientemente esperasen extraer ventajas de la inflación, sino porque sus posiciones dentro del proceso eco-

nómico los llevaban a formular la política económica siguiendo las líneas de menor resistencia, las que tendían a confirmar el movimiento inflacionario. De todos modos, es indiscutible que este resultado, aunque no fuera buscado conscientemente, sirvió de manera admirable a los intereses del sector industrial, que dominaban en el panorama político.

En suma, lo dicho no significa que hayan perseguido directamente la inflación como instrumento, pero sí que ésta surgió de la estructura e interacción de sus intereses, que dirigían la política económica. Al asegurar a ese sector el acceso al crédito, al mantener los salarios, al proporcionar subvenciones e incentivos a las importaciones de bienes de capital, el sistema ofreció al sector privado un esquema satisfactorio de ahorros e inversiones, que permitía explotar las oportunidades industriales creadas con la evolución del proceso de sustitución de importaciones, lo que en cierto modo reposaba en el alza de precios. La inflación resultante, fruto de la política económica expuesta, permitió que el gobierno y las empresas captasen parte del incremento del producto de la economía mediante una redistribución represiva de ingresos.

Ya se señaló que el alza de precios obedeció a la convergencia de un conjunto de fuerzas tendientes a complementar y completar el proceso de diversificación industrial del país. En el plano de la política económica, obedeció a la orientación de ésta por las líneas de menor resistencia mediante la implantación del sistema de financiamiento más viable frente a las condiciones objetivas del país, que canalizaba energías en la dirección enunciada en el Plan. Tales prácticas fueron compatibles en ese período con el desarrollo económico, por cuanto el prolongado proceso inflacionario no acarrió en esos años los perjuicios indicados teóricamente,³⁵ y la economía disfrutó de una elevada tasa de crecimiento del producto y alcanzó una etapa de profunda integración industrial.

Es claro que, teóricamente hablando, esos resultados se hubieran podido obtener con un sistema más racional, más ajustado y que no acentuase a tal punto los desequilibrios, y con una actitud menos desdeñosa hacia una tasa anual de inflación superior al 20 por ciento. Además, no hay que olvidar que en ese período, y en gran parte como resultado de esas prácticas, se crearon mayores problemas para la etapa ulterior, entre los cuales se debate actualmente la economía, como se indicará más adelante.

No obstante, habida cuenta de que el desarrollo no es un modelo de laboratorio sino un proceso histórico vivido por una sociedad y marcado con todas sus características, cabe preguntarse si tiene sentido enunciar juicios valorativos o morales sobre un mecanismo político que se mostró tan eficaz, por lo menos en relación a los objetivos declarados en esa etapa.

4. EL SALDO DEL PERÍODO

La terminación del "Plan de Metas" coincide en cierto modo con el final del largo proceso de diversificación industrial, atravesado por la economía brasileña con arreglo al modelo de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones. La industrialización inducida por el es-

trangulamiento interno, que caracteriza el modelo, se inició con la crisis de 1929 y llegó a su coronación y sublimación en la segunda mitad del último decenio. En este período, de conformidad con el Plan, se superaron las tasas anteriores de crecimiento de la economía. En el período 1957-61 el producto interno bruto aumentó en 7.9 por ciento al año, contra 5.2 por ciento en el quinquenio precedente. Ese resultado obedeció al esfuerzo concentrado de inversión en la construcción de un sistema industrial verticalmente integrado, en que tuvieran presencia e importancia los sectores productores de bienes de capital y de insumos básicos. Aunque en esta estructura aun se observen desconexiones, lo esencial quedó realizado: desde el punto de vista cualitativo, el Brasil entró en el decenio de 1960 con un perfil industrial de economía madura.

Para la evolución posterior de la economía lo más significativo fue el acentuado proceso de sustitución de la importación de bienes de capital. El coeficiente de participación de estas importaciones en la oferta interna de bienes de capital descendió del 54 por ciento en 1949 al 33 por ciento en 1958. Dada la flexibilidad de la industria ya instalada de construcciones mecánicas y la presencia de cierta capacidad no utilizada en ese sector, cabe pensar que, una vez resueltos algunos problemas (deficiencias tecnológicas, falta de financiamiento interno de las ventas, etc.), basten reducidas inversiones complementarias para que la sustitución en materia de bienes de capital, ya potencialmente realizada, sea muy superior a la indicada por el coeficiente señalado. En un estudio reciente de la CEPAL³⁶ se indica que, con las instalaciones industriales existentes, se podría producir internamente el 80 por ciento de los bienes de capital necesarios para la expansión de los sectores básicos. Paralelamente a la industrialización, puede observarse en ese período la supremacía del sector urbano y la confirmación de su conquista de los mecanismos de decisión política. De la conjunción de estos dos factores resulta para la economía, por primera vez, la posibilidad de definir la trayectoria de su futura evolución con gran independencia de las relaciones con el resto del mundo. Existen ya algunas de las condiciones previas para un proceso de desarrollo autosustentado e independiente.

Sin embargo, la enunciación de estos aspectos no significa que la industrialización por medio de la sustitución haya configurado una economía desarrollada. Al mantener, por diversos conceptos, aparte del progreso económico al sector primario, a las regiones menos desarrolladas y al segmento mayoritario de la población, la evolución económica acentuó los desniveles sectoriales, regionales y sociales. Sin embargo, al mismo tiempo creó las condiciones previas para la corrección de esas disparidades, al montar una estructura industrial integrada.³⁷

La acentuación de los desequilibrios estructurales durante la última etapa del proceso de sustitución de las importaciones en el Brasil se puede resumir como a continuación se expone. Es verdad que la oferta de productos agropecuarios aumentó a razón del 4.6 por ciento al año

³⁶ *Los equipos industriales básicos en el Brasil, op. cit.*, p. 5.

³⁵ Werner Baer "Inflação e eficiência econômica no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. III, No. 3, aduce pruebas convincentes de que la inflación brasileña no produjo en ese período los perjuicios clásicos que se le atribuyen.

³⁷ Téngase presente que crear las condiciones previas no quiere decir que haya una solución probable cercana. En el caso brasileño, los indicios no parecen indicar que el sentido de la evolución próxima sea en el sentido de corregir las disparidades. Hasta donde se puede aventurar una previsión, todo parece indicar para el futuro inmediato la acentuación de las disparidades sectoriales y sociales.

entre 1947 y 1961, tasa algo superior al ritmo de expansión demográfica (3.1 por ciento), pero la productividad física media de la tierra prácticamente quedó invariable, de suerte que la expansión de la oferta obedeció sobre todo a la ampliación de la frontera agrícola. Durante el último decenio, la población "ocupada" en el sector primario creció en más de un 41 por ciento, por lo cual el producto obtenido por hombre utilizado en la agricultura se mantuvo prácticamente estancado. A los precios de 1949, el producto por habitante del sector primario registró de 1950 a 1960 un mejoramiento del 10 por ciento. El estudio de los datos globales oculta, es cierto, el progreso alcanzado en algunas regiones agrícolas; de todos modos, incluso con esa reserva, los datos arriba señalados indican claramente el amplio desnivel que existe entre el sector primario y el urbano, lo que es particularmente dramático por cuanto más de la mitad de la población brasileña se encuentra en ese sector estancado.

Los desniveles regionales se explican históricamente por la presencia en el territorio brasileño de distintos sistemas económicos de exportación primaria, y por el hecho de que uno solo de ellos, el de la región centro-sur, haya generado un proceso de sustitución de las importaciones. La relativa autonomía de la evolución de este foco no puso en marcha sino tardíamente un proceso de integración horizontal. Sólo en los últimos años empieza a configurarse un movimiento expansivo de la región más desarrollada, y paralelamente una activación de las antiguas regiones estancadas. Sin entrar a averiguar el por qué de este fenómeno, las cifras siguientes ilustran la extensión de las actuales disparidades de región a región. En 1959 el ingreso por habitante del estado más rico de la región nordeste (en la cual vive aproximadamente la tercera parte de la población brasileña) equivalía al 30 por ciento del ingreso medio de São Paulo, el foco dinámico. En el mismo año, el ingreso por habitante del estado de Guanabara, el más rico del país, fue superior en 76 por ciento al de São Paulo; en tanto que el de Piauí, el más pobre, sólo llegaba al 16.2 por ciento.

En lo relativo a las disparidades sociales, son escasos los datos para caracterizarlas con precisión; sin embargo, se cree probable que los desniveles sociales se ampliasen en el curso del proceso industrial.³⁸ No se trata aquí de los aspectos evidentes que surgen de la combinación de los dos desniveles antes citados; lo que se quiere destacar es que, a pesar del vertiginoso crecimiento industrial, durante el decenio 1950-60 se crearon empleos industriales con un ritmo inferior al de la expansión demográfica. En ese decenio el empleo en la industria aumentó en 29 por ciento, mientras que la población creció en 37.2 por ciento. Ese resultado, unido al éxodo de la población de los campos y su gravitación hacia las ciudades, dio lugar a la formación de un sector terciario ocioso donde se deposita parte importante de la población urbana brasileña. Su magnitud aún está por definir, pero su presencia es visible en el crecimiento demográfico de una periferia urbana pauperizada. En cierta medida, esta oferta abundante de mano de obra no calificada perjudicó a las negociaciones de salarios de esos trabajadores. En cambio, la especie de industrialización realizada tendió a favorecer, en cuanto a oportunidades de empleo y au-

³⁸ En lo relativo a la población integrada en el sistema de alta productividad, la evolución de las series del salario real indica un mejoramiento absoluto, de sus niveles de vida.

mentos de salarios, de manera más que proporcional a la mano de obra calificada. Supóngase, pues, que en 1950 poco más del 60 por ciento de la población urbana estuviera integrada en el sistema de alta productividad; que, a la luz de los datos citados, esta proporción probablemente se redujo en el último decenio; y que el 55 por ciento de los habitantes, que forman la población rural, se encuentran a un nivel muy inferior al de la población urbana: todo esto da la medida de la escisión que existe en la sociedad brasileña. Téngase presente, además de la situación de los desniveles sociales, que éstos no tienden a verse mitigados por la política de inversiones y gastos sociales del sector público. Las poblaciones dejadas al margen del proceso económico, y dada su incapacidad de expresión en términos económicos y consiguiente mala organización política, no han encontrado hasta ahora participación en los incrementos de productividad de la economía. En muchos casos, cuando provienen del abandono del campo, empeoran de situación económica debido a la inercia obligada de las zonas de precipitación urbana.

Es verdad que la comprobación pública de los desniveles y la correspondiente toma de conciencia de las disparidades constituye el tema que anima el escenario político brasileño en los últimos años; pero es difícil afirmar que haya constituido la nota dominante de la evolución económica anterior.

Además del mencionado problema, del período del Plan se pueden extraer otros dos datos de importancia para la comprensión de los problemas de política económica en el último trienio.

En primer lugar, recuérdese lo que se podría denominar el "agotamiento" de las posibilidades de financiar el proceso de formación de capital por medio de la inflación. Ya se señaló, en lo relativo al problema inflacionario, que a lo largo del "Plan de Metas" se procuró atenuar sus efectos más inmediatos, manteniéndose al mismo tiempo el núcleo de decisiones que alimentaban ese mismo proceso. Esa política fue posible gracias al éxito del Plan que, con el rápido crecimiento económico, mitigó las tensiones surgidas del conflicto de decisiones. Sin embargo, no las eliminó; tan sólo aplazó la fecha de su aparición en una elevación de precios. Un optimista hubiera podido suponer que la mayor flexibilidad ulterior de la economía, así como la ampliación posterior de la oferta interna resultante del éxito del Plan, crearían *a posteriori* las condiciones para una lucha eficaz contra la inflación; pero habría olvidado un dato elemental, inherente al juego realizado en la segunda mitad del decenio de 1950. Después de un período prolongado, el proceso inflacionario presenta el peligro de desligarse de los factores que le dieron origen y de pasar, en este sentido, a ser "autónomo". Por otra parte, al especular con la posibilidad de atenuar el alza de precios desde arriba gracias a un aumento de la oferta, se estaría suponiendo con ello que el proceso de inversión iba a continuar, lo que reconstituiría en la futura situación el mismo problema de financiamiento al que se hizo frente en el período del Plan. Por lo tanto, esta hipótesis sólo sería viable si la transformación de la economía hubiera colocado a disposición del sector público y de las empresas otro mecanismo de captación de los ahorros voluntariamente ofrecidos.

En tales circunstancias, y no habiendo una ampliación considerable del mercado de capitales, sea para valores públicos o privados, aparece como secuela natural del "Plan de Metas" una intensificación del proceso inflacio-

nario. El hecho de que a esta tendencia se sumaran posteriormente otros factores, incluso perturbaciones de carácter político y social que amplificaron el proceso, no permite refutar la afirmación de que el Plan generó el núcleo de la acentuada alza de precios en los últimos años. En verdad, las posibilidades del modelo de financiamiento por medio de la inflación se agotaron antes de que llegara a surgir en su lugar otro mecanismo en la economía.

Por otra parte, la observación del sector privado muestra que el Plan le facilitó un mecanismo de autofinanciamiento mediante la captación de ahorros forzados, lo que descansó en el escaso control (fuera de las excepciones ya citadas) sobre el alza excesiva de los precios, y en el apoyo monetario posterior que surgía al combinarse los cuantiosos déficit con la rápida atención a las solicitudes de crédito del sector privado. Pero este mecanismo, hecho posible por el rápido crecimiento, también lleva como

consecuencia de sus operaciones el agotamiento de sus posibilidades. Frente a la mayor frecuencia e intensidad de los reajustes de salarios, en la medida en que éstos van constituyendo sus mecanismos de defensa, el sector privado se ve en el caso de intensificar el proceso inflacionario echando mano de los anticipos de reajustes de precios. Pero esto, como se comprende, va haciéndose progresivamente más difícil a medida que se cruzan las fronteras hacia una inflación desbocada.

En consecuencia, al iniciarse el último período la economía del Brasil debía hacer frente a la maduración de todas estas tensiones latentes. La aparición de esos desajustes encuentra una economía más diversificada, con procesos de producción más capitalistas y con importantes sectores sumamente sensibles a las fluctuaciones del ritmo de crecimiento; pero vulnerable a una depresión del movimiento económico que se generase internamente, lo que no ocurría en los años del decenio anterior.

V. EL INSTRUMENTAL DEL "PLAN DE METAS"

En esta sección se pretende describir el conjunto de instrumentos utilizados por el "Plan de Metas"; presentar las condiciones que impusieron la elección de ciertos medios algo insólitos; y mostrar cómo, a lo largo de la ejecución del Plan, se logró establecer un sistema de coordinación instrumental en relación con los distintos objetivos perseguidos, bastante eficaz a pesar de su precaria presentación formal.

El aparato instrumental utilizado en la ejecución del Plan tuvo su origen en la movilización de las herramientas heredadas de las fases anteriores, cuya forma de trabajo en algunos casos se ajustó a las exigencias del Plan, y de instrumentos nuevos forjados con destino a problemas determinados, de acuerdo con un criterio acentuadamente pragmático. La elección de los últimos parece haberse ajustado a la preferencia por los que constituían las líneas de menor resistencia política. Este aspecto superó a todas las consideraciones relacionadas con el carácter económico de los nuevos medios de acción. Las prácticas del "Plan de Metas" revelan una insensibilidad casi total frente al problema instrumental-institucional considerado aisladamente, a excepción de la reforma aduanera de 1957 y del impuesto federal de consumo que se analizan más adelante. En realidad, tales prácticas llevaron al agotamiento de las posibilidades instrumentales en el ámbito jurídico heredado del decenio anterior. Se puede afirmar que constituyeron una exploración, dentro de los límites de las posibilidades jurídicas del viejo orden económico, para la implantación de un nuevo sistema. Como se verá más adelante, la comprobación del agotamiento de esas posibilidades vendrá a animar las discusiones sobre política económica en los años más recientes.

1. LA SITUACIÓN A MEDIADOS DEL DECENIO

Antes de proceder a la presentación de los instrumentos del "Plan de Metas", conviene examinar concisamente la situación de los mismos en el momento de adoptarse el Plan. Este examen será muy útil para la comprensión de los motivos a que obedecen las soluciones encontradas en la segunda mitad del decenio.

El sistema tributario, aunque en muchos casos presentaba escalas de baja productividad fiscal, abarcaba ampliamente casi la totalidad de las materias disponibles. Por

ejemplo, sobre el comercio exterior incidía una baja tributación específica de las importaciones (escala de 1937) y un impuesto *ad valorem* del 5 por ciento sobre las exportaciones percibido por los gobiernos de los estados. La tributación de las personas físicas entraba en gravámenes cedulares (que hacían diferencia entre los ingresos obtenidos del trabajo y los rendimientos de la propiedad) y en una escala progresiva según el nivel del ingreso individual. Los rendimientos de las empresas pagaban impuestos *ad valorem* sobre el total de las utilidades. También pagaban impuestos la incorporación de las reservas financieras al capital de las empresas y la revalidación de los activos. Estos impuestos eran percibidos por el gobierno federal. Sobre los ingresos gastados incidían dos impuestos: uno de incidencia universal acumulativa y de cuota fija (que pesaba sobre las transacciones en todos los niveles) y otro diferenciado según el producto final. El primero —el impuesto de ventas y consignaciones— constituyó el de mayor productividad fiscal del sistema brasileño y entraba en la órbita de los estados. El segundo, el impuesto sobre el consumo, era federal. Las operaciones con el petróleo y sus derivados, la producción y consumo de energía eléctrica y la extracción de minerales recibían tratos fiscales especiales, y todos pertenecían al gobierno federal. Las transacciones financieras y bancarias y los actos jurídicos pagaban impuestos variables en su incidencia, forma y régimen fiscal, englobados en el sistema tributario brasileño bajo el rótulo de impuesto de timbre, y eran de propiedad del gobierno federal. Fuera de estos impuestos principales existían el gravamen sobre la propiedad agraria (de los estados), sobre la propiedad territorial urbana (municipal), sobre las transacciones inmobiliarias *inter vivos* (de los estados), sobre las transferencias patrimoniales por causa de muerte (de los estados), y una infinidad de otros pequeños impuestos y gravámenes principalmente de orden municipal.

El sistema del seguro social ya se encontraba sólidamente implantado y reposaba en un mecanismo de cuotas idénticas del empleado y el empleador. Las instituciones que componían el sistema de previsión social captaban importantes recursos financieros.

Todos los poderes tradicionales de intervención en las corrientes monetarias (determinación del tipo de interés,

del tipo de redescuento, de la relación encaje/depósitos, de las operaciones de crédito, etc.) se encontraban repartidos entre la SUMOC (Superintendencia de Moneda y Crédito), el Ministerio de Hacienda y el banco gubernamental, (el Banco del Brasil). La falta de un Banco Central conforme a los moldes clásicos se puede explicar en parte por la importancia del banco oficial que, además de ser el agente financiero del gobierno, controla directamente más del 40 por ciento de las operaciones bancarias particulares y funciona como el mayor banco comercial del país.

Se observa una falta casi total de instrumentos públicos de crédito a largo plazo. La secular inflación brasileña, al chocar con las limitaciones legales que impedían al gobierno emitir títulos reajustables según el alza de precios, había desmontado ese mecanismo tradicional de recursos para el sector público. La lista se podría alargar haciendo referencia a la red de Cajas Económicas (instituciones de crédito hipotecario en que se reunían los pequeños ahorros individuales), al sistema de control de las operaciones de seguro y reaseguro, al cuerpo de disposiciones legales sobre el tratamiento de los ahorros del exterior, etc. Todo esto demuestra la extensión de los poderes convencionales incorporados al estado brasileño.

Intencionalmente se ha dejado para el final de esta breve lista la mención de los instrumentos cambiarios. Los indicados antes parece que, a estos fines, cumplían vegetativamente las funciones clásicas que se les atribuyen. Hasta esta fecha no se vislumbra en su funcionamiento ninguna preocupación por ponerse expresamente al servicio de la política de desarrollo. Tan sólo la manipulación del tipo de cambio, después de la reforma de 1953, había roto la inactividad instrumental al experimentar una adaptación que hizo posibles la captación de recursos fiscales de las transacciones externas, así como una política selectiva de importaciones y de estímulos diferenciados para el desarrollo industrial. Sin embargo, y por eso mismo, ya se había desviado bastante de su patrón ortodoxo de estructuración.

En esa fecha, el sistema cambiario brasileño quedó organizado con miras a permitir que, no habiendo una tributación eficiente sobre las importaciones y exportaciones, el gobierno recaudase parte de los ingresos obtenidos en las relaciones con el resto del mundo. Al mismo tiempo, seleccionaba y permitía la subvención de las importaciones consideradas esenciales. Por motivos que sería ocioso señalar, se transformó en el instrumento más poderoso de la política económica. Sus principales rasgos y objetivos ya fueron analizados al discutir la política cambiaria, de modo que no insistiremos en el tema.

Veamos algunos rasgos característicos del conjunto de instrumentos disponibles para el "Plan de Metas". En primer lugar, resalta la falta de coordinación del instrumental. El estado no tenía conciencia del radio de maniobra potencial del haz de herramientas puestas a su disposición, superior muchas veces a la resultante de la simple suma de estos poderes, aisladamente considerados. Cada instrumento funcionaba dentro de su propio campo de acción, de acuerdo con una hipótesis especial, casi siempre conservadora y no explícita, y a veces incompatible con las que servían de base a otros sectores de la actividad pública. El límite del alcance inmediato de cada instrumento estaba limitado por una definición que no pasaba de su repercusión inmediata. Por lo tanto, el instrumental se presentaba dividido e implantado sin coor-

dinación. En cierto sentido, el "Plan de Metas" iba a realizar una exploración de las posibilidades instrumentales inherentes, mediante un simple esclarecimiento y una tosca coordinación de parte de esos poderes ya existentes.

Esta falta de coordinación, aunque fuera parcial, de los instrumentos de política económica en las fases anteriores al "Plan de Metas" obedece a una larga serie de factores.

En la raíz del fenómeno se encuentra la situación especial de un país subdesarrollado de dimensiones continentales. Al disponer internamente de sistemas productivos en distintas fases históricas de transformación, éste engendra, en función de aspiraciones no coincidentes, objetivos multidireccionales. La escasa integración regional y sectorial, que configura un sistema policéntrico de formulación y ejecución políticas, dio lugar a una correspondiente división en el plano instrumental.

Ese policentrismo de la economía brasileña en su forma más concreta incluso sanciona una dispersión de recursos fiscales en los tres planos de la organización político-administrativa (el gobierno federal, los estados y los municipios). Las unidades menores utilizan al mismo tiempo recursos de origen tributario equivalentes a los del gobierno federal, y poseen importantes atribuciones que les entrega la Constitución. Es importante señalar que los estados (el escalón intermedio) están muy bien dotados de recursos, en contraposición al papel reducido que desempeñan en otras federaciones latinoamericanas; esto refleja la existencia de sistemas económicos aislados y no la organización subordinada de las federaciones conocidas.

Otro factor de importancia para explicar la no coordinación consiste en lo que, forzando la expresión, se podría denominar la "simplicidad" de los problemas planteados como un desafío a la política económica. En realidad, una economía que es reflejo de las condiciones externas y con una organización económica interna poco compleja, sólo tiende a formular su política económica como reacción a los desafíos externos. Estos someten a su decisión opciones que muchas veces son sin duda "dolorosas", aunque casi siempre claras y de magnitud reducida; por consiguiente, no exigen una instrumentalización compleja. Ya se ha señalado que la primera etapa del desarrollo industrial se pudo realizar sin ninguna política intencional y concertada, sólo mediante una manipulación del sistema de cambios. Compárese esta "simplicidad" con los instrumentos y reajustes que requiere la defensa de la tasa de empleo y de crecimiento de una economía que dispone de un diversificado sector productor de bienes de capital, y se verá más claramente el punto que queremos destacar.

Sin embargo, los encargados de formular el Plan se encontraron con aspectos sumamente positivos. El primero consistía en que ya se había aceptado el papel del estado como "empresario-innovador". Desde la segunda guerra mundial el estado brasileño venía cumpliendo importantes funciones empresariales con la introducción de la siderurgia de altos hornos, con la expropiación de las antiguas empresas de transporte marítimo y ferroviario (en un proceso de socialización de los perjuicios de este sector de baja productividad y elevada organización sindical), y siguiendo con la creación en 1948 de la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco, la de Petrobrás en 1954, etc. La tesis ya se había incorporado, pues, a la práctica social, lo que eliminaba del período del Plan los inevitables conflictos ideológicos que circundan seme-

jante ampliación del estado y que podrían haberle acreado obstáculos políticos.

El segundo dato favorable consiste en la implantación anterior, transferida al Plan, de un conjunto inicial de instrumentos de política de desarrollo, que ya se mencionaron con anterioridad (el BNDE creado en 1952; los estímulos cambiarios de 1953; la definición de una política de atracción de ahorros externos, etc.). Esa existencia previa redujo la necesidad de innovar o crear en la materia, lo que podría haber dado lugar a discusiones y resistencias.

2. LAS HERRAMIENTAS FUNDAMENTALES PARA LA IMPLANTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL "PLAN DE METAS"

Es útil tener presentes estas observaciones cuando se examinen las soluciones instrumentales adoptadas en la ejecución del "Plan de Metas". Como ya se ha indicado, en esta materia se siguieron las líneas de menor resistencia política, sacrificándose la elegancia teórica y la exactitud del instrumento en aras de su eficacia a corto plazo. Salvo raras excepciones, en ese período no hubo preocupación por la reformulación instrumental y la redefinición del papel del estado. El viejo aparato se movilizó y se utilizó intensamente, introduciéndole sólo como en el pasado reajustes parciales, pero sin ninguna definición global de la tarea. Sin embargo, debido a la creciente complejidad de los objetivos impuestos por la etapa superior de industrialización, se dio cierto refinamiento a algunos instrumentos (presupuesto de divisas, fondos financieros, etc.), y también se implantó una incipiente armonización de los instrumentos (grupos ejecutivos coordinadores de los estímulos para la industrialización privada). Del mismo modo, en este período se estableció un organismo embrionario de planificación central (el Consejo de Desarrollo), que alcanzó éxito reducido. Tales avances se realizaron con un sello acentuadamente pragmático y empírico. El adelanto en estas materias fue el estrictamente necesario para el logro directo de los objetivos propuestos. No se realizó ningún esfuerzo autónomo para llegar a una adecuación más amplia, sino que persistió y en cierto sentido se acentuó el carácter no armónico e improvisado del instrumental de la política económica. Sin embargo, por haberse forjado en el curso de este proceso, resultó muy eficaz el sistema de acción gubernamental resultante de esos reajustes parciales efectuados al margen del viejo esquema. De todos modos téngase presente que las características generales señaladas valen para el instrumental mirado en su conjunto; en cambio, indiscutiblemente se logró cierta coherencia en relación a los medios utilizados concretamente para la ejecución del Plan.

El instrumental del Plan se puede resumir en los elementos claves que se detallan a continuación. En lo relativo a los objetivos de responsabilidad del sector público, la instrumentación reposó en la armonización de formas administrativas flexibles (empresas estatales y paraestatales) con la aplicación de fondos financieros no sujetos a restricciones presupuestarias. En cuanto a los objetivos de responsabilidad del sector privado, el sistema reposó en la combinación de un conjunto de fuertes estímulos con entidades coordinadoras de estas concesiones (grupos ejecutivos). Como centros de coordinación y complementación de programas funcionaron, por una parte, el BNDE, mediante la concesión de préstamos a largo plazo y la garantía de créditos externos, y por otra la

SUMOC, al dar acceso a concesiones especiales de importación y captación de recursos externos.

Pasemos ahora al examen de estos diversos componentes.

a) Instrumentos para cumplir las metas del sector público

La construcción de los estratos superiores de una pirámide industrial integrada exigía que algunos sectores, sea debido a su baja rentabilidad, sea en virtud de los cuantiosos recursos requeridos y de los prolongados plazos de gestación, quedaran bajo la responsabilidad directa del sector público. En efecto, paralelamente al avance de la industrialización, se observa en el Brasil que a las responsabilidades tradicionales del sector público se van agregando una ampliación de la oferta de energía, la dirección del sector de transporte y la producción interna de ciertos insumos básicos, sobre todo productos siderúrgicos. Tales actividades, para desarrollarse de manera compatible con las necesidades, y dada su naturaleza, exigen previsión de la demanda futura, rigor en la programación de las inversiones y un plan garantizado de financiamiento continuo. Frente a tales exigencias, la vieja estructura administrativa y el proceso tradicional de elaboración presupuestaria se revelan totalmente inadecuados.

Por una parte, la implantación de tales actividades, fuera de exigir precisión en la confección del proyecto y en la investigación, pide una amplia flexibilidad administrativa para la contratación del personal de obras, la captación de recursos, la obtención de financiamientos externos, etc. El viejo sistema administrativo brasileño heredado del estado liberal—rígido, anguloso y lleno de prejuicios—no ofrecía la plasticidad necesaria frente a la exigencia de nuevos modos de actuar. De modo, pues, que, o se superaba su carácter anticuado, o habría que implantar junto a él un nuevo sistema de unidades administrativas para realizar el trabajo. Es difícil evaluar con precisión lo que representan en el Brasil las administraciones descentralizadas.³⁹ En la indagación realizada en abril de 1961 por la Asesoría Técnica de la Presidencia de la República, los gastos que la administración central debía realizar en el año (presupuesto) se calcularon en 271 000 millones, contra 610 000 millones de las administraciones descentralizadas. En la investigación se contaron 65 entidades descentralizadas incluidas en la órbita federal. Otra indicación cuantitativa de la importancia de los organismos administrativos de tipo más flexible se puede encontrar en la *Revista Brasileira de Economia* (marzo de 1962). Según esa investigación, 21 empresas estatales, en los sectores de industria, transporte y comunicaciones e intermediarios financieros, generaban en 1959 el 9.9 por ciento del ingreso en dichos sectores de la economía nacional y realizaban inversiones equivalentes aproximadamente a las demás inversiones federales. Un dato importante es que el 92 por ciento del ahorro bruto del sector fue generado internamente por las empresas, lo que indica la elevada tasa de capitalización de esas unidades.

En lo relativo al sistema de transporte y energía, así como a ciertas actividades industriales, a lo largo del

³⁹ Entendidas en el sentido amplio de que no están sometidas al cuerpo de reglas administrativas y contables que rigen a los servicios gubernativos tradicionales.

decenio se constituyeron en el país poderosas entidades paraestatales. En el sector caminero los programas están fundamentalmente a cargo de un departamento autónomo, el DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). En el sector ferroviario, en 1958 se constituyó una empresa de control, la RFERSA (Rede Ferroviária Federal S. A.), que refundió a más de 18 empresas autónomas y que recientemente se transformó en una empresa paraestatal, el DNEF (Departamento Nacional de Estradas de Ferro), encargado de administrar el revitalizado fondo financiero del sector. La marina mercante está dirigida por la Comissao de Marinha Mercante. En este sector, casi totalmente estatizado, el gobierno federal dispone de diversas empresas, las más importantes de las cuales son el Loide Brasileiro y la Companhia Nacional de Navegação Costeira. En el sector de la energía eléctrica, que se encuentra bajo la jurisdicción de otra empresa paraestatal, el CNAEE (Conselho Nacional de Aguas e Energia Elétrica), se ha constituido un gran número de entidades y en 1962 se organizó la empresa de control Electrobrás. También son dignos de mención el monopolio nacional de petróleo Petrobrás instituido en 1954; las empresas siderúrgicas gubernamentales; la empresa exportadora de mineral de hierro; la productora de carbonato de sodio; la Fábrica Nacional de Motores; y la curiosa Novacap, la empresa constructora de Brasilia.

Por otra parte, no habiendo un sistema central de planificación de las inversiones públicas, el sistema brasileño de elaboración presupuestaria no era a propósito para asegurar la continuidad de las actividades cuya naturaleza exigiera inversiones cuantiosas durante largos períodos. El presupuesto, sometido a las presiones políticas del momento, probablemente ocasionaría interrupciones y fluctuaciones inconvenientes en los programas de inversión en la infraestructura.

El sistema de elaboración presupuestaria del país refleja la ya mencionada formulación policéntrica de los objetivos de la política económica, así como el funcionamiento fragmentado del instrumental. El órgano central encargado de su elaboración, el Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), no está equipado para formular una propuesta de política financiera ni para organizar y armonizar los distintos programas de inversión. En realidad, sólo reúne y ordena los pedidos financieros, organizándolos formalmente y desde el punto de vista contable. Este conjunto de pedidos no ha sido sometido previamente a ninguna disciplina financiera ni a una evaluación global de sus prioridades. Una vez completado el conjunto de pedidos, y su aglutinación formal en la esfera del Ejecutivo, es enviado al Poder Legislativo, donde una vez más se le agregan, sin ninguna definición previa de política financiera o de principios generales orientadores, gran número de otros créditos que se originan de estructuras de intereses no integrados. De tales adiciones resulta un presupuesto de ejecución difícil, cuando no imposible. Entonces el Ministerio de Hacienda formula un plan de reducciones de estos créditos (los llamados "planes de economía"), y hechas esas deducciones se llega al presupuesto efectivo del país. Sin embargo, paralelamente existen disposiciones legales que permiten la realización de gastos sin la correspondiente aprobación de créditos presupuestarios por el Congreso. Además, como el presupuesto del año fue formulado con casi dos años de anticipación, la falta de realidad de sus cifras frente a un rápido proceso inflacionario impone la necesidad, como cosa de rutina, de recurrir a los crédi-

tos especiales. Tales poderes dan por resultado que el Ministerio de Hacienda sea en realidad la entidad formuladora del presupuesto, lo que en parte explica su preponderancia en el sistema administrativo brasileño, ya que constituye una entidad que en términos concretos define la política presupuestaria global. Sin embargo, lo hace al final del proceso de elaboración presupuestaria en vez de dictar las líneas orientadoras al principio, lo que sería más racional. Además, formula los planes de reducciones en general, en atención a consideraciones estrictamente financieras, afectando en forma más que proporcional a los sectores que, en el momento, disponen de menos poder de negociación política. Semejante rutina no tiende naturalmente a ceñirse a principios permanentes de orientación, lo que origina en los programas a largo plazo una vulnerabilidad financiera poco deseable.

Ante este doble problema se fueron forjando a lo largo del proceso de industrialización, sin ningún plan preconcebido y sobre todo en lo relativo a las diversas partes del binomio transporte-energía, fondos financieros de aplicación determinada⁴⁰ y entidades públicas de tipo

⁴⁰ El siguiente sistema de Fondos de aplicación determinada constituye actualmente el apoyo financiero básico de las inversiones en los sectores de transporte y energía:

Fondo Caminero Nacional, que existe desde 1945 y fue reformado en 1956, apoya el programa de construcción y conservación de carreteras. En 1956 percibía el 75 por ciento del producto de la importante tributación extrapresupuestaria sobre los combustibles y lubricantes de origen mineral. Actualmente el Fondo percibe el 90 por ciento de su recaudación. Estos recursos están distribuidos entre el gobierno federal (40 por ciento) y los estados y municipios (60 por ciento), aunque sólo pueden ser destinados a las carreteras previstas en el Plan Nacional aprobado por el Poder Legislativo y controlado por el DNER.

Fondo Nacional de Pavimentación, establecido en 1953 e implantado en 1955, está constituido con el 30 por ciento de los recargos cambiarios pagados por la importación de petróleo y sus derivados (la diferencia entre el dólar de importación del petróleo y la tasa de paridad declarada al FMI). Este Fondo está destinado en un 80 por ciento a la pavimentación de caminos conforme a criterios semejantes a los del Fondo Caminero, y en un 20 por ciento a la sustitución por caminos de los ramales ferroviarios de poca densidad de movimiento.

Fondo Nacional de Inversión ferroviaria, creado en 1962 con una dotación equivalente al 3 por ciento de los ingresos tributarios federales, está dedicado a la modernización y ampliación de la red ferroviaria de conformidad con un Plan Nacional. En realidad, desde comienzos del decenio de 1940 existían diversos regímenes de consagración de recursos a programas ferroviarios, a base de recargos de las tarifas y fletes de los ferrocarriles. Desde 1957 hasta 1962, recursos provenientes de la tributación sobre los combustibles (10 por ciento) se destinaron a la constitución del capital de una empresa de control del sector. Sin embargo, sólo ahora, y reflejando una transformación considerable de la política nacional en materia de transporte, se destinaron recursos de cierta magnitud a este objeto.

Fondo Portuario Nacional, constituido en 1958, cuenta con los recargos sobre los fletes marítimos y parte (8 por ciento) del producto de los aranceles aduaneros. Aseguró recursos a obras portuarias definidas en un Plan Nacional, antes con recursos insignificantes.

Fondo de la Marina Mercante, organizado en 1958, procura ampliar el tonelaje de la marina mercante y asegurar una reserva de mercado para la naciente industria de la construcción naval que se está implantando en el país. El Fondo dispone de los recargos sobre los fletes y de parte (32 por ciento) del impuesto de tramitación aduanera (el 5 por ciento del valor de la mercadería importada).

Fondo Federal de Electrificación, constituido en 1954, a base de la tributación sobre la energía eléctrica y el 4 por ciento del producto del impuesto federal sobre el consumo. Pese a disponer de recursos cuantiosos, el Fondo se mostró insuficiente ante la magnitud de las inversiones que el sector requiere. En 1962 fue vigorizado con la elevación de las tarifas de consumo de energía eléctrica y su conversión de fijas en *ad valorem*, y con la contratación de un préstamo obligatorio.

autártico o empresas estatales. Como era de esperar, estas dos características quedaron confirmadas claramente en la estructura institucional durante la ejecución del "Plan de Metas".

Se han formulado críticas al proceso de constitución de los Fondos, en razón de la creciente rigidez introducida en los gastos públicos. Se calcula que en 1964 el 42.3 por ciento de los ingresos presupuestarios del gobierno federal estaba destinado a estos fines.⁴¹ Sin embargo, en las condiciones históricas del país, debe reconocerse que la constitución de los Fondos se traduce en la implantación de un sistema de planificación fragmentario y a largo plazo de las inversiones públicas. Como es natural, se podrían proponer otros sistemas posibles, más racionales y ajustados. Sin embargo, dado que éstos no han logrado prosperar, puede admitirse que el sistema de fondos para fines determinados coincide, dada su vinculación con el interés real e inmediato de los empresarios de obras públicas y productores de bienes de capital pesados, con el horizonte intelectual de los gobernantes y del público. En realidad, se trata de una forma primitiva de planificación de las inversiones públicas, que crea los escalones necesarios para su refinamiento posterior.

Del mismo modo, algunos tratan de ver en la constante organización de empresas estatales una orientación político-doctrinaria. Una vez más, pese a la excepción constituida por la empresa petrolera, aquí se trató más bien de soluciones impuestas por las condiciones objetivas de una transformación económica que del fruto de una orientación político-doctrinaria consciente. Sirven de base a esta afirmación no sólo las actitudes de las empresas estatales que, en su esencia, están fundamentalmente al servicio de los intereses de la industria privada (al vender sus productos a precios políticos, especializarse en las líneas de menor rentabilidad, etc.), sino también el propio proceso por el cual el estado se hizo propietario de muchas de estas unidades. En algunos casos (el sistema de transporte), ellas pasaron a manos del estado cuando dejaron de ser rentables (sea debido a sus precios subvencionados o al alza de sus costos de explotación), lo que en realidad constituyó un traspaso a la sociedad en su conjunto de la carga de subvencionar a los usuarios. En otros casos (energía y siderurgia), el estado se convirtió en empresario cuando el sector privado lo obligó a actuar como productor, al revelar incapacidad o una directa falta de interés en el desarrollo de actividades que, de por sí, consultan sus intereses

Se pueden indicar otros recursos financieros consagrados a sectores de transporte y energía. Para el capital de Petrobrás se destinaron fondos provenientes de un préstamo obligatorio concertado con los propietarios de vehículos y demás consumidores de petróleo y sus derivados; del total de la tributación sobre los automóviles y piezas importados o de producción nacional; y, en 1957-62, de parte (15 por ciento) de la tributación sobre los combustibles minerales. Dada la elevada rentabilidad del sector, no fue necesario constituir posteriormente un fondo financiero permanente. Para la construcción y mejoramiento de aeropuertos se destinó en 1957 una parte (15 por ciento) del impuesto de tramitación aduanera, lo que constituyó el Fondo Aeronáutico. Y por último, en 1960 se consagró el 1.5 por ciento del ingreso tributario federal a la Comisión Ejecutiva del Plan del Carbón Nacional, encaminado básicamente a la construcción de centrales termoeléctricas y pequeñas instalaciones siderúrgicas consumidoras de carbón de baja calidad de producción obligatoria, que había quedado sin uso debido a la conversión de los ferrocarriles a motores diesel. Con esto se procuraba poner remedio a la crisis estructural de la industria carbonera.

⁴¹ Proyecto de presupuesto del gobierno federal para 1964.

como utilizador de los insumos producidos. El argumento de que el estado se haya convertido en productor por la baja rentabilidad de las empresas, en virtud de haber fijado los precios de la energía en tal forma que el sector no fuera rentable, es rebatible si se plantea la pregunta de quién se beneficiaba directamente con la baja tarifa de la energía, si el estado o el consumidor industrial. Cualquier análisis revela claramente la adecuación de la política de las empresas estatales a los intereses inmediatos del sector industrial. De la misma manera, es difícil comprobar un desplazamiento de actividades hacia el estado (excepción hecha del petróleo) que se realizara contra la voluntad del sector que en la práctica formulaba la política económica del país.

Sean cuales fueren las opiniones sobre estas materias, está fuera de duda que la combinación de los fondos financieros con las empresas estatales y paraestatales constituyó el apoyo instrumental del Plan en las finalidades sectoriales que entraban en la responsabilidad directa del sector público. En vista del sistema implantado, la programación de cada sector tendría que realizarse aisladamente. Es verdad que la naturaleza esencial de estos sectores, por más restringida que fuese su formulación, daba lugar a una consulta y una referencia a los demás objetivos sectoriales. Sin embargo, ese procedimiento hubiera garantizado de manera errática y poco satisfactoria la armonización de los programas, si para llenar ese papel no hubiera surgido en el sistema el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, encargado de actuar en forma complementaria bajo el aspecto financiero y de servir de aval a los préstamos en moneda extranjera.

Este banco, institución de crédito que se especializa en la concesión de financiamientos a largo plazo para el desarrollo de los sectores claves de la economía, fue creado en 1952 bajo la presión de las tareas impuestas por el rápido crecimiento económico. El BNDE está autorizado para prestar su colaboración financiera a proyectos en los sectores ferroviario, de puertos y navegación, de generación de energía eléctrica, de industrias básicas, de sistemas de almacenamiento y elaboración de los productos agropecuarios, de mecanización agrícola, de electrificación rural y de abastecimiento de agua. Últimamente pasó a operar en modesta escala en el financiamiento de la venta de bienes de capital nacionales. Fuera de conceder financiamientos a bajo tipo de interés y largos plazos de reembolso, el Banco, en lo relativo a las mencionadas actividades, puede ofrecer su garantía (aval) a los préstamos o financiamientos obtenidos en el exterior, suscribir en forma provisional o permanente parte del capital de las empresas y conceder préstamos a los empresarios y abastecedores de los proyectos examinados.

El BNDE encuentra su principal apoyo financiero en el "Fundo de Reaparelhamento Economico", constituido por los recargos sobre el impuesto a la renta y por depósitos obligatorios de una parte de las reservas técnicas de las compañías de seguro y capitalización. Fuera de estos recursos, el BNDE recibió depósitos procedentes de la venta en el país de los excedentes agrícolas norteamericanos (acuerdos sobre el trigo). Sin la movilidad de los recursos ya mencionados, y con un grado de intervención reducida, el Banco también recibe en custodia algunos de los Fondos financieros de finalidad determinada. El origen de los recursos del BNDE se puede apreciar en el cuadro 28.

El BNDE concede su ayuda después de examinar bajo

Cuadro 28

CAPACIDAD DE INVERSIÓN DEL BNDE A PRECIOS CORRIENTES, 1952-62

(Millones de crucesos)

	Recursos definitivos ^a	Recursos obtenidos mediante préstamos ^b	Asignaciones directas de las compañías de seguros ^c	Reembolsos de los financiamientos	Total de recursos
1952	21 ^d	370	—	—	391
1953	8	1 205	—	—	1 213
1954	58	714	—	—	772
1955	143	1 416	—	84	1 643
1956	399	1 446	193	96	2 134
1957	690	5 085	165	189	6 129
1958	1 224	6 393	208	463	8 288
1959	2 345	9 515	404	387	12 651
1960	4 234	13 362	462	347	18 407
1961	7 468	23 385	480	1 399	32 732
1962	11 526	22 156	742	1 827	36 251
1952-62	28 116	85 049	2 654	4 792	120 611
Porcentajes	23.3	70.5	2.2	4.0	100.0

FUENTE: Informes del BNDE.

^a Diferencia entre sus ingresos por concepto de servicios (intereses, comisiones de avales, dividendos de participación en sociedades, etc.) y sus gastos administrativos.^b Esta partida se compone del recargo al impuesto a la renta, los depósitos procedentes de los acuerdos sobre el trigo (recaudación de una parte del producto de las ventas del excedente norteamericano) y el 25 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas de las compañías de seguro y de capitalización. Conviene destacar que el recargo al impuesto a la renta aportó en el período 1952-62 el 79 por ciento de los ingresos de esta partida; en tanto que los acuerdos sobre el trigo y las compañías de seguros y de capitalización participaron, respectivamente, con el 20 y el uno por ciento.^c En lo que atañe a las compañías de seguros y de capitalización, se presentó la posibilidad, con respecto a lo expuesto en la nota anterior, de aplicar directamente a proyectos aprobados por el BNDE el 40 por ciento del aumento anual de las reservas técnicas.^d Incluye el capital inicial de 20 millones de crucesos.

múltiples aspectos los proyectos que se le presentan, desde su viabilidad técnico-financiera hasta su coherencia y significación macroeconómica. Una vez concedida su colaboración, el Banco pasa a acompañar la evolución física de la inversión, llegando en muchos casos a controlar el funcionamiento de las nuevas unidades y condicionando a ciertas exigencias la liberación de los recursos aprobados. De esta descripción es fácil deducir el amplio poder regulador que la institución ejerce, por cuanto constituye el único banco de inversión de dimensiones nacionales y que dispone de la facultad de conceder estímulos tan poderosos.

En vista de la relativa insuficiencia de los recursos controlados por los Fondos y de la necesidad de obtener créditos en el exterior, el BNDE realizó una eficaz labor de armonización de las decisiones, de ordenamiento de las mismas según prioridades y de ejecución de los proyectos financiados. Funciones tan importantes le correspondieron en relación a las actividades gubernamentales en los sectores de infraestructura; y le cupo un papel de mayor relieve en cuanto al segundo conjunto de finalidades del Plan: la ampliación o creación de sectores productores de insumos básicos y bienes de capital.

En este sector el Banco utilizaba dos instrumentos de estímulo especialmente interesantes y eficientes para la orientación de las inversiones privadas. El primero consistía en la concesión de financiamientos a largo plazo con un bajo tipo de interés, lo que, en las condiciones inflacionarias del país y no habiendo un mercado de capitales organizado, era absolutamente vital para dar efectividad a las inversiones en esos sectores. El segundo era la concesión de avales a las operaciones de financiamiento

externo, facultad que eliminaba un obstáculo de importancia para la obtención de estos indispensables créditos en el exterior; ello, por consiguiente, daba al Banco un amplio poder de dirección en las actividades privadas.

Este banco de inversión, punto de paso prácticamente obligatorio de los programas gubernamentales, posibilitaba asimismo una mejor armonización de los programas y decisiones adoptados en los sectores, al utilizar su conjunto de poderes según criterios económicos superiores a los que estaban al alcance de las unidades aisladas. De este modo, el BNDE desempeñó de manera no declarada la función de centro de análisis de los programas gubernamentales, lo que fue un motivo más para darle el carácter de pieza fundamental dentro de la estructura del "Plan de Metas".

b) Instrumental para orientar al sector privado

En cuanto a los objetivos que entraban en la responsabilidad del sector privado, se echó mano de variados estímulos, a los cuales ya se aludió en una sección anterior. Mediante la combinación de distintos arbitrios, concentrados primordialmente en el manejo de los instrumentos cambiarios, el gobierno aseguró tipos diversos de ventajas a los sectores industriales que debían desarrollarse.

En primer lugar, redujo mucho los costos nominales de la inversión. Como el sistema cambiario estaba organizado en mercados estancos, con múltiples tipos de cambio, la concesión de tipos de cambio preferenciales a las importaciones de bienes de capital equivalía a dar una amplia subvención a la implantación de industrias.

A este beneficio se agregaba generalmente la exención de derechos de importación, lo que sumado a lo anterior daba por resultado un bajo costo de los bienes de capital importados. A estas ventajas ofrecidas a todas las actividades que el gobierno deseaba fomentar, se agregaba a veces el bajo costo financiero de los créditos a largo plazo concedidos por el BNDE.

Del mismo modo, se aseguraba a los empresarios el acceso a los recursos financieros mediante préstamos oficiales o, lo que era más importante, mediante la garantía oficial dada por el BNDE a los créditos que obtuviesen del exterior. Estos dos procedimientos, que aseguraban a los préstamos a largos plazos de amortización sin reajustes financieros, no sólo posibilitaron las inversiones sino que, en condiciones de un rápido deterioro interno de los precios, representaron una subvención adicional no prevista a la inversión privada. En ciertos casos, la rentabilidad en la ejecución de la actividad aumentaba mediante la concesión de tipos de cambio favorables para la importación de los insumos utilizados en ella (industria automovilística y de construcción naval).

Por distintos procedimientos se reservaba mercado a las actividades industriales que se estaban implantando. Antes de la reforma aduanera de 1957, el mecanismo consistía en el control de la oferta de divisas en las distintas categorías de importación. Posteriormente, la función pasó a ser ejercida por el arancel, aunque en muchos casos persistía el control cuantitativo directo de las importaciones. Es importante señalar que la orientación del gasto gubernamental hacia las actividades instaladas fue fundamental para el fomento de ciertas industrias, sobre todo las de material eléctrico, de material ferroviario y de construcción naval. Asimismo, se reservó mercado a las compañías de navegación, imponiendo la obligación de que el transporte de cualquier material elaborado se hiciera en barcos nacionales.

En 1957 se reformó la legislación fiscal aduanera, sustituyéndose las escalas específicas de 1937, completamente deterioradas por el alza interna de precios, por cuotas *ad valorem* acentuadamente proteccionistas. Esa modernización la imponían la evolución industrial y la aparición de tareas de decisión cada vez más compleja, así como la necesidad de ampliar los ingresos tributarios federales. Sin embargo, en esta reforma parece que el legislador consiguió superar el empirismo dominante en las decisiones en cuanto a las formas de los instrumentos de política económica. Dada la importancia que posteriormente se atribuyó al uso del arancel, así como el grado de acomodación de la solución instrumental a los problemas del país, conviene detenerse en el examen de algunas de sus características principales.

Las cinco categorías de importación establecidas en 1953, se redujeron a dos. Sólo se mantuvieron tipos de cambio múltiples en lo relativo a determinados artículos superfluos, con respecto a los cuales se consideró oportuno mantener el control cuantitativo de la oferta de divisas. Los demás tipos de cambio diversos se sustituyeron por cargas fiscales discriminadas. Permaneció igual la situación de los sectores favorecidos antes con tipos de cambio subvencionados.

Como organismo encargado de efectuar, dentro de ciertos límites, las modificaciones del arancel aduanero se creó el Consejo de Política Aduanera. Estaba compuesto por representantes de los empresarios, de los trabajadores y del gobierno, que reproducían en forma re-

sumida la situación de las principales fuerzas actuantes en el sistema económico, y estaba dotado de poderes que, en parte, le permitían formular la política de importaciones del país.

Este organismo posee las siguientes facultades generales: clasificación de los productos de importación en una de las categorías (general y especial) y modificación de las cuotas hasta en un 30 por ciento de aumento o disminución de cada capítulo de importación (subconjunto de productos agrupados bajo un mismo título).

El Consejo de Política Aduanera (CPA), ejerce estos poderes mediante el examen técnico-económico de las solicitudes. Dada su composición, su decisión consulta bastante bien los intereses de las clases económicas del país y mitiga las posiciones contrapuestas, ya que el comercio, la industria y la agricultura en él representados no siempre tienen intereses convergentes en estas materias. Es importante poner de relieve que la institución del Consejo dio eficiencia y agilidad a la aplicación de los aranceles aduaneros, atributos indispensables para el trabajo de un instrumento en un país que se halla en rápido proceso de transformación económica. En realidad, la superación del tabú intelectual de la no delegación de poderes al Ejecutivo en materia tributaria fue lo que permitió que el arancel subiera de categoría como instrumento eficiente y flexible de la política de desarrollo.

Existe un claro conflicto de objetivos entre el interés que tiene conceder una exención aduanera parcial o total a los bienes de capital e insumos básicos utilizados en la construcción y funcionamiento de nuevas actividades, como un estímulo importante a su realización, y la protección aduanera que se requiere para el fomento de la sustitución de esas mismas importaciones, lo que constituye el objeto de la etapa de industrialización que atraviesa la economía. La nueva ley aduanera estableció diversos mecanismos a fin de soslayar este obstáculo, concediendo al mismo tiempo estímulos mediante la facilidad de importación de bienes de capital a bajo precio y reservando mercados a los productores nacionales de bienes de capital. En este aspecto reside una de sus características más interesantes y más conformes con las tareas de la política de desarrollo. En la ley de que se trata se preveían los siguientes mecanismos de armonización:

- 1) La posibilidad de aplicar cuotas arancelarias a determinados productos. Gracias a este mecanismo se asegura la exención o reducción arancelaria hasta determinada cantidad importada. Dentro de dicho régimen o de sus variantes se colocaron una serie de insumos básicos: trigo, asbesto, carbón, plomo, aluminio, caucho, piezas complementarias de vehículos y planchas de acero para la construcción naval.

- 2) Reducción en un 50 por ciento del arancel aplicado a los bienes de capital, que es generalmente elevado (un 60 por ciento como término medio), siempre que el órgano central de la industria presente un comprobante de la imposibilidad de obtención en el país del artículo de que se trate.

- 3) Por último, cuando un sector industrial, después de una investigación hecha por el CPA, demuestra estar plenamente capacitado para satisfacer en cantidad y calidad la demanda interna de un artículo, recibe lo que se llama un registro de igualdad del producto. Esto corresponde a una declaración de madurez del sector industrial e impide la concesión posterior de toda ayuda cambiaria o fiscal a la importación de ese artículo.

A esos mecanismos se agrega que, con respecto a algunas industrias intermediarias (fertilizantes, papel de imprenta y celulosa), el gobierno concede una subvención directa según la cantidad producida en el país, tratando de que logren rentabilidad los sectores que disponen de importaciones subvencionadas. Los recursos para las subvenciones a los productores nacionales provienen de los recargos cambiarios. El establecimiento de escalas *ad valorem* con una elevada incidencia media; la creación de un organismo flexible y autónomo; la instalación de mecanismos de reajuste; la posibilidad de conceder exención aduanera a los bienes de capital e insumos básicos; y el sometimiento de todas las concesiones a un análisis macroeconómico previo de la solicitud: todo esto transformó la ley aduanera de 1957 en la reforma instrumental más importante de la experiencia brasileña. En ella se puede observar una preocupación excepcional por la calidad del instrumento; en realidad, constituye un ejemplo único dentro de la tradición de empirismo en lo que a instrumentos fiscales se refiere. El conjunto arancel-consejo constituye el instrumento de política económica más preciso y ajustado entre los que existen en el Brasil.

Los mercados y los regímenes cambiarios de exportación así como las transacciones financieras permanecieron, durante el "Plan de Metas", prácticamente intactos en sus concepciones básicas. No hace falta insistir en la importancia de la política de estímulos a la entrada de ahorros del exterior como instrumento orientador de las inversiones dentro del cuadro general del Plan.

Los mecanismos coordinadores-ejecutivos merecen destacarse por cuanto un conjunto tan variado de concesiones y estímulos a las actividades industriales proporcionados por distintos órganos, exigía cierta coordinación. Durante la ejecución del Plan y como una de sus creaciones más características, se establecieron con ese objeto los llamados grupos ejecutivos, cuya función consistía en formular los programas sectoriales para las actividades industriales prioritarias, establecer normas, y conceder estímulos o sugerir su concesión a otros órganos federales. Tales mecanismos administrativos se mostraron eficientes y a lo largo del Plan se les vio proliferar. En realidad, sustituyeron parcialmente a la falta de una planificación global de las inversiones privadas.

El logro de las diversas finalidades previstas en el "Plan de Metas", sobre todo las que caían bajo la responsabilidad del sector privado, impuso la creación de entidades administrativas especiales de tipo colegiado, las cuales, al reunir a representantes de los organismos encargados de aplicar los diversos instrumentos, formulaban de manera conjunta la política aplicable a determinada actividad industrial. Con amplitud variable de poderes, pero sometidos a esta orientación básica, se crearon, entre otros, los grupos ejecutivos vinculados a la industria automovilística (GEIA), a la de construcción naval (GEICON), a la de maquinaria agrícola y caminera (GEIMAR), a la industria mecánica pesada (GEIMAPE), a la exportación de mineral de hierro (GEMF), al almacenamiento (Comissão Consultiva de Armazens e Silos) y a la industria de material ferroviario (GEIMF).

La solución administrativa no era nueva en el país, puesto que ya en 1954 se había creado el Conselho Coordenador de Abastecimento, encargado de definir la política en ese sector y de coordinar el fomento de los programas de almacenamiento. Sin embargo, la medida se transformó en práctica usual tan sólo en la segunda mitad del decenio de 1950, durante la ejecución del

"Plan de Metas". En consecuencia, para el fomento de la industrialización privada se estableció un sistema de programación sectorial correspondiente al del binomio transporte-energía en el plano de las inversiones gubernamentales.

Mediante un rápido examen del más conocido y más activo de estos grupos, el de la industria automovilística, es posible formarse una idea de la manera como trabajaban estas nuevas unidades administrativas. El GEIA contaba con representantes de los departamentos de cambios y comercio exterior del Banco del Brasil, del CPA, del BNDE, de la SUMOC y de los principales ministerios interesados. En virtud de los planes que elaboró en materia de automovilismo las empresas que satisficieran ciertas exigencias (alcanzar en fechas determinadas las proporciones dadas de productos nacionales en el peso del vehículo) gozaban de un conjunto variado de concesiones: reserva de divisas a un tipo de cambio estable y subvencionado para la importación de piezas complementarias; liquidación de los financiamientos obtenidos en el exterior a un tipo de cambio favorecido; exención de derechos de importación sobre bienes de capital y piezas complementarias; exención provisional de impuestos de consumo sobre los vehículos (a excepción de los automóviles); financiamiento oficial por el Banco del Brasil durante un plazo de uno a tres años de los recargos cambiarios ocasionados por la importación de piezas complementarias; y, ocasionalmente, financiamientos a largo plazo del BNDE para fines de inversión. El GEIA, después del examen y aprobación de los diversos proyectos de los fabricantes de vehículos y piezas, permitía el disfrute de las mencionadas ventajas. Del mismo modo, el Grupo velaba por la ejecución de las directrices, proponiendo las medidas que estimaba necesarias. En vista de la naturaleza de los grupos ejecutivos, sus propuestas difícilmente dejaban de ser atendidas, ya que en su seno se realizaba la coordinación de las diversas entidades oficiales. De este modo, además de servir a los sectores como centrales de coordinación de estímulos, eliminaban tropiezos burocráticos al logro de los objetivos sectoriales buscados.

Formando contraste con el GEIA, que disfrutó de amplia autonomía y duración, otros grupos organizados en el seno del Consejo de Desarrollo tuvieron corta vida; algunos, en cambio, a ejemplo del GEICON, fueron el núcleo de entidades permanentes.

c) *El sistema de coordinación general del "Plan de Metas"*

Uno de los rasgos más característicos del Plan fue, sin duda, el pragmatismo de sus soluciones instrumentales. En lo que atañe a la coordinación de los programas entre sí es posible señalar otro aspecto que demuestra ese carácter. Se trata de la implantación extraoficial de un conjunto de centrales de coordinación durante la ejecución del Plan. Esas entidades surgieron, o se ajustaron a las tareas de armonizar los distintos objetivos, forzadas por la limitación de recursos (externos y para el financiamiento interno a largo plazo); lo cual quiere decir que no aparecieron o no ejercieron las funciones de coordinación a base de una anterior decisión consciente de la necesidad de armonizar los distintos objetivos, sino como resultado de las limitaciones que obligaban a las autoridades ejecutoras del Plan a armonizar los distintos objetivos en estos aspectos.

A pesar de su eficiencia, los grupos ejecutivos y las administraciones de los fondos especiales sólo podían realizar la coordinación instrumental en cuanto al objetivo sectorial propuesto, aisladamente considerado. Por lo tanto, se hacían necesarios mecanismos de coordinación global de las industrias privadas y empresas públicas durante la ejecución del Plan. El primero consistió en el control ejercido por el BNDE, que por diversos conceptos constituía las más de las veces el punto de paso obligado del sector favorecido (casi siempre mediante la concesión de los avales indispensables para obtener financiamientos externos). Dicho banco, debido a su estructura y normas de funcionamiento, efectuaba en el sector privado el mismo esfuerzo de armonización que ejercía en relación a las inversiones gubernamentales de infraestructura.

El segundo instrumento, que permitía una ordenación global de los proyectos del sector privado, estribaba en la elaboración del llamado presupuesto de divisas el cual, al determinar con sus previsiones los esquemas de pagos externos del país, armonizaba y coordinaba bajo este aspecto las operaciones de dicho sector. Para estos fines el órgano coordinador estaba constituido por el Consejo de la SUMOC el cual, al dar autorización para importar a un tipo de cambio favorecido, imponía orden fijando límites máximos a las distintas operaciones cambiarias del país. La secular escasez de divisas y la práctica de la intervención directa en las operaciones cambiarias dieron lugar a la implantación progresiva de un sistema contable de control y previsión de los futuros pagos y entradas de divisas. Tales prácticas iniciadas en 1948 quedaron institucionalizadas en 1953 al surgir el llamado presupuesto de divisas. Se trata de un cálculo de las operaciones cambiarias que, una vez aprobado por el Consejo de la SUMOC, pasa a tener fuerza de ley. Durante el período del Plan, en el presupuesto se fijaban las cantidades de divisas destinadas a las operaciones sujetas a licencia previa, prescribiéndose un límite a las autorizaciones cambiarias del CACEX. En el presupuesto también se señalaba al Departamento de Cambios las cantidades de recursos autorizados para las importaciones no dependientes de licencia previa y las partidas destinadas a entidades gubernamentales o a compromisos ya contraídos. De esta manera, los dos departamentos del Banco del Brasil que centralizaban las operaciones cambiarias quedaban sujetos a límites fijados en el presupuesto de divisas, lo que traducía la política de pagos externos del país. Con la elaboración de dicho presupuesto en alguna forma se imponía un orden global a las importaciones de bienes de capital. Téngase presente que toda la política de endeudamiento externo se formulaba de manera global y proyecto por proyecto con la aprobación de la SUMOC, y que estas importaciones sin cobertura inmediata de divisas constituían, como ya quedó señalado, la componente estratégica del Plan. Por lo tanto, el mencionado presupuesto constituía un medio adicional de control global del proceso de inversión del país. Era una importante regulación que sometía a todas las entidades gubernamentales a los límites expresamente determinados en el presupuesto de divisas, quedando toda modificación sujeta al examen y aprobación del Consejo de la SUMOC; correspondía, pues, a esta entidad coordinar indirectamente la política de las inversiones públicas mediante el control directo de su componente importado.⁴²

⁴² Sobre tal instrumento se puede obtener información por me-

En tales circunstancias, no estará de más insistir en que, si por una parte no existían condiciones internas que obligasen a implantar un sistema central de planificación, y en este sentido resulta significativa la experiencia del Consejo de Desarrollo,⁴³ por otra, la clase de objetivos perseguidos obligó a constituir, sin el plan inicial preconcebido, un sistema eficiente de programación y ejecución de políticas sectoriales. Por último, las condiciones externas que imponían una capacidad para importar rígida e irreductible y, en forma secundaria, la no existencia de un mercado de capitales organizado,⁴⁴ dieron lugar a la implantación de mecanismos de coordinación global de los programas. Esas actividades, conformes con la realidad de la economía y la etapa de transformación que se atravesaba, establecieron las condiciones previas para la implantación ulterior de un sistema de planificación más depurado y racional, el cual está dando ahora sus pasos iniciales.

El cuadro sinóptico de la página siguiente permite localizar los conductos estratégicos a través de los cuales las centrales de control ejercían la coordinación de los programas.

3. EL "PLAN DE METAS" Y LA AMPLIACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Ya quedó señalado que, a lo largo de la ejecución del "Plan de Metas" y sin ningún esquema preconcebido, se forjó un conjunto de instrumentos que resultó sumamente eficaz por lo que a sus finalidades se refiere. La implantación de estos instrumentos fue promovida con arreglo a un criterio de acción inmediata y pragmática.

Sin insistir en estos asuntos, conviene tener presente, para la comprensión del interés posterior por las reformas instrumentales, que a lo largo del Plan ocurrió una

norizada en Sydney Latini y Ricardo Moura, "O orçamento de câmbio no Brasil", *Econômica Brasileira*, Vol. II, 1955.

⁴³ En 1956 se creó el Consejo de Desarrollo, directamente subordinado a la Presidencia de la República y compuesto de los ministros y los directores principales de las entidades económicas gubernamentales. En su fundación iba envuelto el ambicioso proyecto de constituirse en el organismo formulador y coordinador global de la política económica. Sus tareas quedaban definidas como sigue en el instrumento legal de su fundación (artículo 2°): "Estudiar las medidas necesarias para la coordinación de la política económica del país, sobre todo en lo relativo a su desarrollo económico; elaborar planes y programas encaminados a acrecentar la eficiencia de las actividades gubernamentales y a fomentar la iniciativa privada; analizar informes y estadísticas sobre la evolución de los diversos sectores de la economía; estudiar y preparar proyectos de ley, decretos y actos administrativos que se estimen necesarios para el logro de esos objetivos; y mantenerse informado de la ejecución de las medidas aprobadas". Con tales atribuciones, el Consejo hubiera debido transformarse en el organismo central de planificación de la economía; sin embargo, no fue así, lo que demuestra que no existían las condiciones para la implantación de un sistema integral de planificación. El hecho de que el Consejo no haya conseguido realizar la primera función contrasta mucho con su éxito en la implantación y puesta en marcha de programas sectoriales. En vez de refundir y formular programas globales, el Consejo tendió a subdividirse en gran número de grupos menores encargados de la coordinación de las políticas sectoriales. Esos grupos crecieron y aumentaron su importancia, al paso que el Consejo se limitaba a velar por la ejecución del "Plan de Metas", presentando un informe anual al respecto.

⁴⁴ Aunque los instrumentos de que disponía el BNDE cumpliesen su función esencial de ordenamiento y fomento del desarrollo industrial en los sectores básicos y productores de bienes de capital, el núcleo instrumental de mayor importancia en la orientación de las inversiones privadas consistió en el complejo sistema cambiario, en la tributación aduanera y en la política de atracción de ahorros del exterior.

CUADRO SINOPTICO DE LOS INSTRUMENTOS DEL "PLAN DE METAS"

Objetivos por cuenta del	Programación sectorial realizada por	Medidas de política económica	Entidad a cargo de la medida	Coordinación y armonización del Plan en cuanto a	Examen y dictámenes sobre la prioridad macro-económica del proyecto	Observación de la marcha del programa
Sector público	Entidades paraestatales y empresas estatales	Constitución de fondos Exención tributaria Tipo de cambio favorecido Financiamiento en moneda nacional Financiamiento del exterior	Diversas (DNER, CMM, DNEF, etc.) CPA SUMOC BNDE o el Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval)	Repercusión sobre el balance de pagos (presupuesto de divisas) y endeudamiento externo (registro de capitales del exterior) (SUMOC)	BNDE (Préstamo interno y concesión de aval) CPA (Modificación arancelaria, registro de igualdad del producto y cambio de categoría de importación)	
Sector privado	Grupos ejecutivos	Exención y reducción de impuestos Reserva de mercado { Arancel aduanero Control de cambios Registro de igualdad del producto Financiamiento en moneda nacional Financiamiento externo Tipo de cambio favorecido	CPA CPA SUMOC CPA BNDE y Banco del Brasil SUMOC y BNDE (aval) SUMOC	Repercusión sobre los fondos públicos (financiamiento a largo plazo) (BNDE)	SUMOC (Registro de capital extranjero)	Consejo de Desarrollo

ampliación de las funciones del estado. A esta ampliación de sus responsabilidades correspondió la creación de gran número de instrumentos. Sin embargo, no se realizó al mismo tiempo un esfuerzo para la redefinición del papel del estado, la implantación integrada del instrumental de política económica y la reestructuración del mecanismo administrativo. Por el contrario, el nuevo instrumental establecido contribuyó a la desarticulación y dislocación del sistema anterior; en cierto sentido hasta acentuó el desequilibrio al introducir inorgánicamente nuevos medios de acción dentro del conjunto de instrumentos. En tales condiciones, podría considerarse natural la aparición, a raíz de este proceso, de un interés por reformas instrumentales que restableciesen en otro nivel la situación de equilibrio del plano instrumental, que quedó rota por la intensidad del proceso de industrialización sustitutivo.

En el plano instrumental e institucional se destaca como un dato básico la profunda transformación cualitativa del estado, resultante de la política de desarrollo industrial aplicada en el decenio de 1950. Ya se indicó más atrás la ampliación cuantitativa de su presencia en el sistema económico; ahora interesa poner de manifiesto la penetración y consiguiente modificación cualitativa de su forma y del orden institucional, de resultados de la ampliación horizontal y vertical de sus funciones. Conviene,

pues, enumerar las actuaciones permitidas al sector público en los años actuales, a fin de destacar la extensión, la diversidad y la profundidad de su acción en el funcionamiento del sistema económico brasileño.

El sector público del Brasil es propietario y empresario de las actividades de transporte marítimo-fluvial y ferroviario, y de la producción de petróleo⁴⁵ y combustibles atómicos.⁴⁶ Controla la mayor parte del sector siderúrgico⁴⁷ y avanza a grandes pasos a constituir-

⁴⁵ En 1953 se estableció el monopolio estatal del petróleo, que engloba la exploración, extracción, refinación, comercio y transporte, así como las actividades conexas. La empresa ejecutiva del monopolio es Petrobrás; el Consejo Nacional del Petróleo se encarga de formular las directrices del sector.

⁴⁶ El 31 de agosto de 1956, el Consejo de Seguridad Nacional expidió las directrices gubernamentales de una política nacional de energía nuclear. En tales directrices se recomendaba, para su aplicación, que se creara una Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN); al mismo tiempo se disponía suspender las exportaciones de los óxidos de torio y de uranio. Posteriormente, al CNEN pasó a tener el monopolio de las operaciones de aprovechamiento de los minerales atómicos.

⁴⁷ El sector público es dueño de las tres mayores entidades siderúrgicas brasileñas, CSN, COSIPA y USIMINAS. En esta última está asociado a capitales japoneses que participan en un 40 por ciento. Al mismo tiempo se están constituyendo o ampliando siderurgias pequeñas, en las cuales el estado es el accionista mayoritario. Fuera de éstas, es propietario de dos de pequeño tamaño, Ferro e Aço de Vitória y Acesita.

se en el productor principal de energía.⁴⁸ Interviene directamente en las actividades de los principales sectores de exportación⁴⁹ y comercializa una parte considerable de la producción exportable;⁵⁰ también es el principal productor y exportador de mineral de hierro.⁵¹ Regula directa e indirectamente el mercado cambiario. En obediencia a un precepto constitucional⁵² es el regulador directo de las actividades de explotación del subsuelo, vías de comunicación y canales de radiodifusión; este derecho de explotación lo cede mediante concesiones al sector privado. Asimismo, es por sí solo el mayor banquero comercial, ya que concede aproximadamente el 35 por ciento del crédito general al sector privado por intermedio del Banco del Brasil, y la mayor parte del crédito agrícola.⁵³ A través de otras entidades financieras especializadas concede el total del crédito cooperativo⁵⁴ y de los financiamientos a largo plazo.⁵⁵ Fija los sueldos,⁵⁶ los tipos de interés,⁵⁷ los alquileres⁵⁸ y los precios de los principales artículos de subsistencia.⁵⁹ Determina los pre-

⁴⁸ Según datos del IBGE, la participación de las empresas públicas (estatales, paraestatales y de economía mixta) en el total de la potencia generadora de energía eléctrica pasó del 9.7 por ciento en 1954 al 23.4 en 1961. En 1961 se creó Electrobrás, empresa controladora de las empresas públicas que operan en ese sector. Según su informe general de 1962, Electrobrás contribuyó —mediante sus empresas subsidiarias y asociadas y con anticipos de recursos del Fondo Federal de Electrificación y de organización estatales— con el 63 por ciento del aumento de la potencia que ocurrió durante el ejercicio de 1962.

⁴⁹ Por intermedio de un conjunto de entidades paraestatales especializadas (Instituto del Alcohol y el Azúcar, del Pino, de la Sal, la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho y el Instituto Brasileño del Café), el sector público ejerce amplios poderes para fijar cuotas de producción y exportación con miras a lograr el equilibrio del mercado interno y del externo. Dichas entidades realizan operaciones de compra y venta, fijan precios y, en suma, regulan las actividades de esos sectores.

⁵⁰ No sólo esas entidades sino también el Banco del Brasil realiza operaciones en este sentido. Por ejemplo, en 1959 el Banco del Brasil ejecutó operaciones de compra y venta de algodón, arroz, frejoles, mijo, maní, soja, trigo en grano, harina de mandioca, yute y otros artículos (Informe del Banco del Brasil, 1959). El total de gastos realizados por esta institución, correspondientes al saldo de la cuenta de compra y venta de productos de importación y exportación, fue de unos 5 500 millones de cruzeiros en 1961 (Informe de la SUMOC).

⁵¹ Por medio de la empresa estatal Compañía Vale do Rio Doce se encarga aproximadamente del 80 por ciento de la producción y exportación de mineral de hierro.

⁵² Inciso XII del artículo 5o. y artículo 153o. de la Constitución Federal.

⁵³ En 1959 el Banco del Brasil participó con el 44 por ciento del crédito total y con el 34 por ciento del crédito del sector privado. Su participación en el mismo año en el crédito concedido a la agricultura y la ganadería fue del 62 por ciento (Informe del Banco del Brasil).

⁵⁴ El Banco Nacional de Crédito Cooperativo, creado en 1951. En 1960 concedió unos 2 000 millones de este crédito especializado, en su mayor parte a las cooperativas de productores.

⁵⁵ El Banco Nacional de Desarrollo Económico atiende a los sectores de infraestructura en escala nacional. El Banco de Crédito de la Amazonia y el Banco del Nordeste del Brasil financian proyectos de interés regional. También cabe mencionar otros organismos financieros de este tipo, organizados por los gobiernos de los estados.

⁵⁶ Desde 1943 el Departamento Nacional del Trabajo establece el monto de los salarios mínimos aplicables a los trabajadores urbanos.

⁵⁷ En el Brasil existe un límite máximo determinado por la ley para los intereses que se pueden exigir (12 por ciento anual). Los tipos de interés bancario los fija la SUMOC.

⁵⁸ La legislación brasileña impide la elevación de los alquileres residenciales ya establecidos. Esta legislación se va mitigando paulatinamente en el sentido de una liberación de los alquileres.

⁵⁹ En 1951 se constituyó la Comisión Federal de Abastecimiento y Precios (COFAP), dotada de poderes para intervenir en el

mercado de artículos de subsistencia, realizar operaciones compensatorias y determinar los precios de dichos artículos. Estas funciones las cumple ahora la recién fundada Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB).

cios mínimos de la agricultura⁶⁰ y empieza a construir y explotar un importante sistema de almacenamiento y comercialización de tales productos.⁶¹ Dispone de todos los poderes tradicionales para imponer contribuciones.⁶² Ejerce el control sobre las corrientes monetarias.⁶³ Produce álcalis⁶⁴ y camiones.⁶⁵ Participa ampliamente en la formación interna de capital.⁶⁶ Regula las actividades de seguros⁶⁷ y fiscaliza las cooperativas agrícolas.⁶⁸ Realiza toda la comercialización del caucho natural producido en el país.⁶⁹ Orienta la composición de las inversiones privadas e interviene en el mercado de capitales.⁷⁰ Como puede verse, el estado brasileño dispone de variados e importantes poderes.

Ocurrió, por decirlo así, una "estatización formal" de la economía, lo que quiere decir la existencia de un estado que es importante productor directo en los sectores estratégicos de la economía y que indirectamente controla sectores considerables de la esfera privada. El equilibrio de fuerzas se vio visiblemente modificado, quedando ahora inclinado en favor del sector público. Como era de esperar, este hecho ha provocado hace poco una reacción empresarial, por más que la mencionada ampliación de las funciones del sector público haya redundado en beneficio de los empresarios. Es posible que esa reacción

mercado de artículos de subsistencia, realizar operaciones compensatorias y determinar los precios de dichos artículos. Estas funciones las cumple ahora la recién fundada Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB).

⁶⁰ Desde 1951 existen tablas de precios de los productos agrícolas, con arreglo a los cuales el gobierno debiera adquirir y financiar la producción. Sin embargo, esas tablas sólo desde 1961 se ajustan a la realidad con respecto a la mayor parte de los productos.

⁶¹ La Comisión Organizadora de la Triticultura Nacional y Almacenamiento General (COTRINAG) contribuyó con cerca del 60 por ciento de la capacidad de las bodegas y silos construidos en el período 1955-60. Al mismo tiempo, algunos gobiernos de los estados también invirtieron en este sector, lo que corresponde aproximadamente al 25 por ciento de la capacidad instalada en el período 1956-60. De esta manera, el sector público contribuyó más o menos con el 85 por ciento del aumento de la capacidad conseguido en ese período (Informe del Consejo de Desarrollo).

⁶² La Constitución del Brasil no sólo autoriza de manera explícita una amplia base tributaria sino que abre la posibilidad de instituir nuevos impuestos.

⁶³ Directamente por intermedio de sus entidades bancarias e indirectamente por la manipulación de los instrumentos monetarios tradicionales de que disponen la SUMOC y el Banco del Brasil.

⁶⁴ A la empresa estatal Compañía Nacional de Alcalis correspondió en 1960 toda la producción interna de carbonato de sodio. La de sosa cáustica corrió toda por cuenta del sector privado, ya que las instalaciones de la empresa estatal relativas a este producto sólo se iniciarían cuando la parte correspondiente al carbonato de sodio llegara a una capacidad de 300 toneladas diarias.

⁶⁵ La empresa estatal Fábrica Nacional de Motores produjo, en 1961, 454 automóviles de lujo y 2 224 camiones pesados; en este último tipo de vehículo fue el mayor productor nacional (Anuario Estadístico do Brasil).

⁶⁶ En 1960, incluidas las inversiones de las empresas estatales, correspondió al sector público el 48.1 por ciento de la formación de capital fijo.

⁶⁷ El Instituto de Reaseguros del Brasil, entidad paraestatal federal, controla las operaciones de reaseguro, la reglamentación de las escalas de las compañías de seguros y, en parte, la utilización de las reservas técnicas de las compañías de seguros.

⁶⁸ El Ministerio de Agricultura controla y orienta el cooperativismo en el país.

⁶⁹ En este sector, el Banco de Crédito de la Amazonia es el agente financiero y la Comisión Ejecutiva de Defensa del Caucho Natural es el órgano formulador de normas.

⁷⁰ El Ministerio de Hacienda, la SUMOC y, directamente, el Banco del Brasil pueden ejercer control mediante diferentes arbitrios sobre los diversos sectores del mercado de capitales.

haya obedecido al temor de un salto dialéctico, por el cual la acumulación cuantitativa de nuevas funciones pudiera engendrar una entidad de cualidades nuevas.

Fuera de la transformación cualitativa del papel del estado, existen otras implícitas en la evolución realizada a lo largo del "Plan de Metas". Dos se mencionarán de modo especial. La primera consiste en la estrecha solidaridad que se forjó entre la industria brasileña de bienes de capital y la política de inversión pública. En el pasado, el gobierno representó para los productos de esa industria un mercado equivalente al que ofrecía el sector privado. Los vínculos así establecidos difícilmente se podrán romper y no cabe duda de que constituyen un factor de importancia para la determinación del comportamiento futuro de la economía. El otro fenómeno consiste en la ya mencionada dependencia del capital de explotación de las empresas con respecto a los créditos abiertos por los bancos oficiales. Tal dependencia se acentuó en vez de atenuarse a lo largo del "Plan de Metas" debido a la captación de recursos de la red bancaria privada.

Como se indicó en páginas anteriores, por lo que se refiere al núcleo de instrumentos utilizados por el Plan se implantaron mecanismos pragmáticos de coordinación; en cambio, el funcionamiento fragmentado se agravó en la zona residual de instrumentos. Incluso en la zona instrumental organizada, la coordinación alcanzada se muestra cada vez más insuficiente ante la mayor complejidad de la economía y las responsabilidades más pesadas del poder público. En consecuencia, al llegar a su término el Plan, la situación a este respecto había mejorado pero seguía siendo poco satisfactoria en relación al nuevo estado y las nuevas tareas.

La insensibilidad manifestada en cuanto al problema instrumental e institucional, que en amplio grado fue la causa de la inadecuación resultante, sólo fue posible debido a las características del proceso de transformación del país. Por una parte, la evolución del polo dinámico (región centro-sur) en buena medida fue autónoma del comportamiento de los demás sectores y regiones. Salvo raras ocasiones, que siempre se decidieron en su favor, la persecución de objetivos múltiples no afectaba vitalmente a sus intereses; incluso servía como un elemento de pacificación y de obtención de apoyo político de la periferia para las decisiones del sector dinámico.⁷¹ Desde otro punto de vista, tanto la inercia intelectual compro-

⁷¹ Por ejemplo, ya a comienzos del decenio de 1930 existía el Departamento Nacional de Obras contra la Sequía (DNOCS), que abrazaba el llamado Polígono de la Sequía, es decir, la región del nordeste y parte de Minas Gerais. En 1948 se fundó la Comisión del Valle del San Francisco (CVSF) para elaborar y ejecutar un plan de aprovechamiento del valle del río San Francisco, que pasa por Minas Gerais y algunos estados del nordeste. Más tarde, en la primera mitad del decenio de 1950, se creó la Superintendencia de Promoción de la Valorización Económica de la Región Amazónica (SPVEA). Por último, en 1959 se estableció la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste (SUDENE); pero este organismo ya se encuentra enfrentado a problemas mucho

bada, que permitió la constitución de un estado interventor de tal magnitud sin intentar su redefinición, como la falta de preocupación por la "economicidad" del instrumental, establecido y articulado con arreglo a esquemas empíricos y poco precisos, enraízan también en el proceso de transformación atravesado. En realidad, éste en ningún momento tuvo que hacer frente a alguna situación que no se pudiera soslayar mediante reajustes parciales. Jamás se le opusieron barreras cuya superación exigiera una transformación global de la forma del estado y planteara los desafíos intelectuales correspondientes.⁷² El proceso político nacional nunca se vio en la disyuntiva de estancarse o transformarse globalmente. En este sentido, el proceso de transformación fue "fácil" y permitió el "desperdicio" ocasionado por un funcionamiento no ajustado de los instrumentos. Únicamente ahora se convierte en una preocupación corriente el lograr una mayor adecuación del estado y una mayor precisión de sus instrumentos de acción frente a una estructura y una problemática más complejas.

Por otra parte, no hay que olvidar que, pese a la profundidad que el esfuerzo de industrialización impuso a la presencia del estado en el sistema económico, tal ampliación no estuvo en pugna con lo esencial de las instituciones económicas brasileñas: el régimen de propiedad privada y las normas de distribución de las ganancias dejadas por la productividad. Muy al contrario, estuvo de acuerdo con esas reglas sociales y las confirmó. Como la transformación no puso en tela de juicio dichas instituciones básicas, éstas quedaron al margen de las tensiones del esfuerzo de instrumentalización.

Por último, hay que recordar que en una situación dinámica, en la cual el crecimiento disolvía las tensiones, se realizó una conquista pacífica de los centros de decisión de la política económica por el sector empresarial más dinámico. Al poseer en forma consolidada el poder de decisión, pudo desplazar los conflictos hacia los bastidores del proceso político, estableciendo al margen de los textos legales los dispositivos que le interesaban. Como en el plano de la política económica no había una hegemonía tal de parte del sector secundario, hubiera sido muy difícil que el debate político no saliera a la superficie, dando lugar a reformas instrumentales.

Sin embargo, por más favorables que fueran esos hechos para la formulación y ejecución de una política económica, la creciente inadecuación tarde o temprano alcanzaría un nivel que iba a provocar un proceso de reajuste instrumental e institucional. Antes de describir las reformas realizadas o propuestas en los últimos años, hay que proceder a esbozar la situación en que se hizo obvia la inadecuación.

más complejos, que se analizaron en otra parte del presente trabajo.

⁷² El marco constitucional de 1946 permitió la amplia utilización de sus posibilidades jurídicas, con lo cual hizo posible la continuidad del proceso de transformación económica.

VII. EL ULTIMO TRIENIO: LA POLITICA ECONOMICA QUEDA REZAGADA DE LOS ACONTECIMIENTOS

Durante el período del "Plan de Metas" se vio que, en cierto sentido, la política estuvo al frente del proceso de transformación de la economía; no se observaron entonces vacilaciones o indecisiones que revelasen, o que el proceso escapaba a su control efectivo, o que había obstáculos acentuados a la ejecución de sus tareas.

Lo ocurrido en materia de política económica en los últimos años contrasta violentamente en este aspecto con el "Plan de Metas". Observadas en su orden sucesivo, las medidas de política económica adoptadas durante el trienio pasado no definen con precisión ninguna directriz, sino que apuntan en direcciones múltiples. Las medidas

encaminadas a distintos objetivos se acumulan y se anulan. Ningún esquema propuesto tiene larga vida, sino que a los pocos meses deja su lugar a otro. Las cosas ocurren como si se hubiera perdido el control de la política económica, y ésta se hallara con rumbos indefinidos. Ya sea debido a los problemas con que tropezaba la economía o la inestabilidad política e institucional, las medidas presentadas han sido de carácter transitorio e inestable.

En tales circunstancias, la interpretación de los hechos de la política económica encuentra una dificultad especial. Toda agrupación sistemática de las mil y una medidas adoptadas y desechadas confiere a la presentación de la política económica una falsa impresión de coherencia y de permanencia en sus fugaces esquemas. Es sumamente difícil evitar este matiz. Por eso es preciso mantenerse en guardia desde luego para que la sistematización que aquí se haga, y que es un simple recurso expositivo, no deje una impresión falsa.

Dos son los problemas especiales a que hace frente la interpretación de la política económica del trienio: la falta de perspectivas y la ausencia de líneas definidas entre el cúmulo de medidas adoptadas. En cierto sentido, el más revelador consiste precisamente en que no se percibe una definición clara de la política económica, lo que forma contraste con los períodos anteriores ya analizados. Ello sugiere, y en cierto sentido fundamenta, la idea de que la economía brasileña está atravesando una fase de transición, a semejanza de los años iniciales del decenio de 1930. La economía habría llegado a este punto al agotarse las posibilidades de rápido crecimiento e industrialización dentro del modelo histórico de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones.

El haberse quedado la política económica a la zaga de los acontecimientos no está desvinculado de las precarias condiciones político-institucionales del trienio. La falta de combinaciones políticas duraderas y de un Ejecutivo que aunase por un período largo las principales corrientes partidistas, no ofreció condiciones favorables para que un programa de política económica superase las etapas iniciales de su implantación. A cada transformación de los mandos políticos correspondió la presentación de un nuevo plan de política económica, que antes de quedar consolidado ya se veía sustituido por otro, y así sucesivamente. Trátase de fenómenos interdependientes, que sugieren la acción de procesos mucho más profundos en la evolución de la economía. De todas maneras, por mucho interés que despierte el análisis de estos hechos, aún no existe, dada la proximidad del período, esa perspectiva amplia que exige la interpretación histórica.

Además, durante el trienio se dejaban sentir otros factores que daban a la política económica su carácter fugaz e impreciso. Nos referimos a la conciencia cada vez más clara de los desequilibrios estructurales señalados en páginas anteriores, y a la comprobación de los acentuados desajustes institucionales e instrumentales. La insatisfacción consiguiente, expresada en la demanda general de "reformas básicas" (lo que constituyó la tónica de las discusiones del trienio), llegó a disolver parcialmente las bases políticas del programa anterior pero no pudo conseguir una sólida reagrupación de los partidos como punto de apoyo de un sistema de política económica. Sin embargo, haciéndose eco de las demandas de múltiples grupos no integrados y carentes de instrumentos políticos mayoritarios, la política económica recogió en sus decla-

raciones muchas de las tesis que se discutían. Al no encontrar condiciones para la efectiva implantación de estas tesis, la mayor parte de las medidas no pasaron de ser declaraciones de principios; su multiplicación durante el trienio acentúa aún más la escasa objetividad de la política económica.

Al tratar de delimitar el marco concreto en que se inscribió la política económica del trienio, conviene indicar brevemente las principales tendencias del comportamiento de la economía (que se resumen en una aceleración de la inflación y en una desaceleración del crecimiento) así como los problemas especiales planteados por la combinación de estos fenómenos, cada uno de por sí complejo y perturbador.

Según los índices del producto real calculados por el Instituto Brasileño de Economía (IBRE) de la Fundación Getulio Vargas, la tasa de crecimiento de la economía, que en 1961 había llegado a 7.7 por ciento, descendió a 5.5 por ciento en 1962 y a 2.1 en 1963. Aunque los cálculos relativos a 1926 y 1963 son bastante discutibles, la tendencia a la reducción del ritmo de crecimiento se ve confirmada incluso por las hipótesis más optimistas.

En cuanto a la aceleración inflacionaria, las diversas series de índices de precios revelan que su tasa se elevó considerablemente a partir de 1960. El índice de deflación de la serie del producto interno bruto, que en 1960 mostraba una variación de 25 por ciento, registró en seguida los aumentos siguientes: 37 por ciento en 1961, 51 en 1962 y 73 en 1963. El índice del costo de la vida, que había experimentado una brusca elevación en 1959 (52 por ciento), presenta una desaceleración en 1960, con un crecimiento de sólo 24 por ciento. A partir de 1961 también vuelve a acelerarse, y en 1963 se registró una tasa de expansión de 81 por ciento.

En torno a estos dos fenómenos giró la política económica del trienio, buscando, en ambos casos sin éxito, una fórmula que hiciera compatible el mantenimiento de la tasa histórica de crecimiento con una atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, por no poder realizar los profundos reajustes del sistema económico que hicieran posible este objetivo, la política económica se localizó en la periferia de las dos tendencias. Incluso así resultó inoperante, sea por faltarle las condiciones generales ya señaladas que le dieran la base política que exigía la magnitud de las tareas por realizar, sea por temer que el éxito relativo en una de esas direcciones afectase irremediamente la posibilidad de lograr resultados en la otra tarea. La política económica se mantuvo, pues, indecisa, intimidada por los perjuicios que se podían aguardar de toda actitud más definida, y en un clima de insatisfacción creciente vio disolverse uno tras otro los distintos programas propuestos.

Ante tales objetivos contradictorios, cuya armonización requería reajustes irrealizables en esa situación política y económica, y en la medida en que se confirman las dos tendencias desfavorables del comportamiento de la economía, se observa una reducción progresiva de su posibilidad de maniobra. Después de un quinquenio en que había llevado firmemente en sus manos los hilos principales de la evolución de la economía, la política económica tiene ahora que marchar a remolque de los acontecimientos.

Pero si, en líneas generales, fue pasiva ante los mencionados elementos, no se mantuvo indiferente con res-

pecto a la situación general de la economía. Muy al contrario, los años del trienio fueron sumamente fértiles en el aspecto formal de las declaraciones. Nunca se asistió a tal acumulación de programas y medidas, que rápidamente se dejaban de lado; nunca ocuparon lugar tan prominente las discusiones de política económica, que reflejaban un nivel más elevado de politización. A diferencia de los años anteriores en que minorías reducidas controlaban la formulación de la política, en éstos empezaron grupos nuevos a dejar oír su voz en el proceso de decisión social. La política económica no fue indiferente a esta situación social más compleja, sino que trató de responder a los nuevos grupos de presión. Al no lograr definirse otro equilibrio de fuerzas, la aparición de los grupos nuevos contribuyó a agitar más aún la formulación de una política.

Aunque de las páginas anteriores se pueda inferir la falta de definición clara de la política económica del trienio, téngase presente que la nueva dimensión del proceso inflacionario hizo desplazarse el foco de las preocupaciones desde el problema del desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Como problema de política económica, esto último deja de tener una posición secundaria dentro del esquema de industrialización sustitutiva para constituirse en el principal objetivo inspirador y orientador de las decisiones políticas. Se modifica así la actitud irreverente del pasado hacia esta materia.

Ya no se colocan irreflexivamente las medidas cambiarias, monetarias y fiscales al servicio de la industrialización, siguiendo las líneas de menor resistencia si con ello se sirve a los objetivos del sistema, aunque de tal manera se intensifiquen, o a lo menos se ayuden a aflojar, las tensiones inflacionarias. La política monetaria adquiere una nueva perspectiva, y pueden observarse esfuerzos sinceros, aunque de poco resultado, para atenuar la espiral de precios. Por primera vez se reconoce oficialmente el proceso inflacionario como el problema de fondo. Sin querer entrar en digresiones sobre la materia, obsérvese el hecho obvio, aunque poco citado, de que el sistema sólo se dio por enterado de la inflación brasileña cuando, en su esfera de intereses, ésta se convirtió de planteamiento académico en problema real. La inflación perdió su utilidad directa. La aceleración inflacionaria adquirió el carácter de residuo indeseable y contrario a la estructuración de nuevas formas de financiamiento de las empresas y del sector público, condición *sine qua non* para que la economía echara a andar por las nuevas directrices a largo plazo. Por eso, pues, en este período la contención del proceso inflacionario se convierte en el objetivo principal de la política económica.

En lo relativo a las preocupaciones a largo plazo de la política económica, durante el trienio es posible distinguir una vaga tendencia a la diversificación de los objetivos propuestos al desarrollo de la economía. Sea debido a la demanda de "reformas básicas", sea por las nuevas exigencias de una estructura económica más diversificada, durante el trienio se acumulan, junto a la preocupación por la complementación del sistema industrial, medidas parciales orientadas hacia el desarrollo regional, la modificación del sector agropecuario, el fomento de las exportaciones industriales, etc. Forzando la expresión, éstas traducen de manera incipiente y poco integrada la búsqueda de nuevas líneas de expansión para la economía.

Examinemos con más pormenores el contenido de esos rasgos principales de la política económica del trienio.

1. LA POLÍTICA ANTIINFLACIONARIA

Ya se ha indicado que la modificación principal de la política económica consistió en el desplazamiento del foco de preocupaciones de la política económica desde la prioridad fuera de duda concedida anteriormente al desarrollo industrial hacia la atenuación del proceso inflacionario. Sin embargo, antes de examinar las características de las medidas en que se expresó esta nueva orientación principal de la política económica, es necesario proceder a un rápido examen de los factores que la condicionaron y del marco en que se debatió en los últimos años, a fin de disponer de un criterio básico para la localización de los sucesivos intentos de estabilización, que fueron muchos y transitorios.

El desplazamiento del eje de la política económica no se debió principalmente, como se verá más adelante, al temor de una superinflación ni a la creciente inestabilidad social. El problema inflacionario también se hizo presente bajo otros aspectos, en la medida en que dejó de proporcionar una forma de financiamiento del proceso de inversión. Esto no afectaba a las empresas, que podían defender sus tasas de rentabilidad mediante reajustes de precios, pero sí al gobierno que, obligado a limitar relativamente sus gastos, no podría realizar la cuantía de inversiones necesarias para mantener el dinamismo de la economía. Obsérvese que la ya citada dependencia directa de la inversión pública en que se encontraba el sector productor de bienes de capital, en el caso brasileño, introdujo en este panorama una complicación más que obstaculizaba la ejecución efectiva de los planes ordinarios de estabilización.

Por otra parte, no ha de sorprender que se desarrolle una tendencia al alza acumulativa de precios de resultados de un persistente proceso inflacionario. Ya se sabe que, no habiendo fuerzas rectificadoras, los diversos agentes del sistema económico tienden a organizar mecanismos de rápida reacción a fin de mantener su participación real en la economía. Su efecto recíproco da lugar a un mayor automatismo de los mecanismos de propagación y a la consiguiente exacerbación del movimiento inflacionario. Además, está reconocido que esta intensificación del proceso inflacionario, en el grado en que se afirma, tiende a hacerlo cada vez más autónomo de los factores reales y mediatos que actuaron en la raíz del fenómeno.

En tales circunstancias, tiene escasa significación pasar revista a los elementos de fondo que hicieron emerger las presiones inflacionarias en el caso brasileño, lo cual, por lo demás, ha sido materia de diversos estudios. En cambio, hay elementos no estudiados convenientemente que tienen interés para la interpretación del nuevo comportamiento inflacionario. La industrialización sustitutiva de los últimos años ocasionó la formación de un importante sector productor de bienes de consumo duradero y de bienes de capital. Dada la naturaleza de este sector, su funcionamiento y expansión requieren inmobilizaciones crecientes de capital de trabajo. De manera especial, a medida que se agota la reserva de mercado que el estrangulamiento externo garantiza al sector, la expansión de las ventas de esos bienes queda supeditada en mayor grado a la prolongación de los plazos medios de venta, lo que, por consiguiente, acarrea un crecimiento más que

proporcional del capital de trabajo directa e indirectamente relacionado con el sector. Es innecesario recordar que esta demanda adicional de recursos se suma, a lo largo de la industrialización, a la ampliación de las exigencias del sector público.

Tales presiones ni encontraron ni encuentran de parte del sistema financiero una reacción adecuada, traducida en un ofrecimiento voluntario de ahorros cuantitativa y cualitativamente satisfactorio. En esas condiciones, el mantenimiento del ritmo de actividad de las empresas sólo podría lograrse con una expansión monetaria, a lo que equivale la acentuación de las presiones inflacionarias. La carencia de conductos institucionales no es la única causa de la incapacidad revelada por el sistema para ofrecer voluntariamente los recursos necesarios. A decir verdad, en los últimos años, puede observarse la creación de una serie de instrumentos que representan tentativas para la obtención de recursos financieros internos; el sector público lo hace mediante la emisión de títulos a mediano plazo (letras del Tesoro, de exportación y de importación); y el sector privado, mediante la constitución jurídica de una serie de sociedades de crédito, la vulgarización de las letras de cambio y la intensificación de las operaciones de bolsa de valores.⁷³ Pero estos arbitrios adicionales se mostraron incapaces de satisfacer adecuadamente las necesidades de financiamiento de las empresas y del gobierno. Prueba de ello son, no sólo la persistencia de los cuantiosos desequilibrios financieros del sector público, sino también el haberse mantenido las presiones de las empresas sobre el sistema bancario.⁷⁴

⁷³ Paralelamente a la industrialización y a la organización del mercado de bienes duraderos y de capital, se observa una proliferación de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión, cuya función principal consiste en la captación de ahorros y la concesión de créditos a mediano plazo para la venta de bienes. Estas empresas se dedican también, en menor grado, al seguro de suscripción de capitales y a la gerencia de fondos mutuos de inversión. Aunque hacía mucho que estaba permitida su formación, sólo en 1961 se definió su funcionamiento. En ese año ya existían 91 sociedades de este tipo, que operaban con recursos del orden de 35 000 millones de cruzeiros. Otro indicio de la constitución de un activo mercado de capitales es la expansión de las actividades de la bolsa de valores, así como la clara tendencia de las grandes empresas a recurrir a la suscripción pública para satisfacer parte de su demanda adicional de capital de explotación. Al medir la expansión de las operaciones de la Bolsa de Valores de Río de Janeiro mediante la variación anual del número de acciones cotizadas, se registran en 1960, 1961 y 1962 tasas de 64, 29 y 55 por ciento, respectivamente.

La asistencia financiera a largo plazo es anterior a esta organización privada de un sistema de financiamiento. De todos modos, cabe señalar a este respecto la tendencia a fundar nuevos bancos de inversión, de los estados, que se vienen a agregar a los de carácter federal que ya existían. Al BNDE y los dos bancos federales de alcance regional (el BCA y el BNB) se añadieron en los últimos años entidades organizadas por los estados de Paraná, Minas Gerais y Guanabara, para citar sólo los más importantes. En São Paulo se vincularon recursos cuantiosos a la venta de bienes de capital. El Banco del Brasil se prepara a aplicar amplios recursos al financiamiento de la formación de capital de las empresas pequeñas y medianas. Todas estas sociedades conceden financiamiento a las sociedades industriales, o participan en su capital, y representan una contribución del sector público a la organización del mercado de capitales. Al mismo tiempo obsérvese la importancia del sector público en la organización del mercado, al buscar recursos a mediano plazo por medio de letras (del Tesoro, de importación, de exportación, etc.) y estimular su colocación en títulos.

⁷⁴ Las repercusiones que tuvieron sobre el sistema monetario las presiones conjuntas de los sectores público y privado dieron lugar a una expansión de los medios de pago que se aceleró considerablemente a partir de 1960. Su tasa de crecimiento pasó

Cuadro 29

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL,^a 1955-62

Año	Ingresos	Gastos
1955	8.0	9.2
1956	8.3	12.2
1957	8.1	11.2
1958	8.9	11.3
1959	8.8	11.1
1960	9.2	12.4
1961	9.0	12.9
1962	9.0	14.1

FUENTE: Ingresos y gastos del gobierno federal, según cifras reunidas en los boletines de la SUMOC, el producto interno bruto, según aparece en la *Revista Brasileira de Economia*, marzo de 1962.

^a Como porcentaje del producto interno bruto.

La necesidad de recurrir cada vez más a este tipo de financiamiento traduce el punto muerto en que se encuentran las empresas frente a las mayores necesidades de capital de explotación y las alzas persistentes de los costos acarreadas por el propio proceso inflacionario. En la imposibilidad de recurrir a las fuentes voluntarias de recursos, la otra solución parece haber estribado en el aumento más que proporcional de los precios, de suerte que no sólo cubriese las alzas de costos sino que también garantizase a las empresas una tasa de rentabilidad capaz de permitir el autofinanciamiento parcial de sus operaciones. Es evidente que esos reajustes de precios hicieron presión a su vez sobre el sistema bancario y reforzaron las demandas provenientes del sector público, alimentando así el ciclo expansionista del dinero y haciendo actuar los demás mecanismos de propagación. De esta manera los desajustes entre una estructura productiva cada vez más capitalista y un mecanismo inadecuado de financiamiento dieron origen a presiones encadenadas sobre el sistema monetario, el cual funciona entonces como caja de resonancia en el proceso inflacionario.

En cuanto a los "déficit" del propio sector público federal durante el período, su importancia parece haber crecido como factor de desequilibrio. De 1961 a 1962 el "déficit" de caja del gobierno federal, como porcentaje del producto interno bruto, aumentó de 3.9 a 4.9 por ciento, contra menos del 3 por ciento en los años precedentes. Esta ampliación relativa del "déficit" fue acompañada de un aumento de la proporción de los gastos en relación a esa misma suma. (Véase el cuadro 29.) Como los reajustes del sistema tributario mantuvieron la carga fiscal, el mayor desequilibrio parece haberse debido a una expansión más que proporcional de los gastos corrientes dentro del total de gastos públicos, sea debido a los gastos de personal, sea por obra de las cuantiosas subvenciones al sistema de transporte y comunicaciones, crónicamente deficitario. Sin embargo, esta mayor cuantía de los gastos del presupuesto federal quedó compensada en parte en algunos años del trienio por el menor esfuerzo financiero que representó la retención de las existencias de café, gracias a las menores cosechas de esos años.

Para la mejor comprensión de la aceleración ocurrida

de 30 por ciento en ese año a 50.5 en 1961, 63.3 en 1962 y 64.4 en 1963. Obsérvese que si en este último año la tasa de expansión de los medios de pago no fue más elevada, ello se debió en gran parte a la política de contención adoptada en el primer semestre del año como parte del Plan Trienal.

durante el trienio, conviene recordar otros factores que intervienen en el fenómeno. El primer lugar, por sus claras repercusiones, lo ocupan los sucesos políticos. El Brasil ha atravesado en los últimos años un período de frecuentes crisis político-sociales, que han influido vigorosamente en el proceso inflacionario. Esa influencia se deja sentir de dos maneras: directamente, por haber ido acompañada con frecuencia de cuantiosas emisiones de papel moneda, como sucedió en la crisis de fines de 1961 cuando éstas representaron alrededor del 70 por ciento de las emisiones primarias del año, e, indirectamente, al perturbarse las actividades productivas en el clima general de inseguridad.

Otro hecho del período que repercutió sobre el alza de precios fue la modificación del sistema cambiario en 1961. La reforma cambiaria de ese año, al conectar la estructura de precios internos con los precios internacionales, tuvo aspectos positivos por lo que toca a los estímulos para la exportación y al reforzamiento del Tesoro Federal; pero, por otra parte, provocó una serie de reajustes de los precios internos. En este sentido, su influencia no quedó limitada al encarecimiento de los productos importados. Su repercusión más importante sobre los precios internos ocurrió en la zona de los productos de exportación marginal, cuyos precios pasaron a quedar vinculados directamente al mercado externo. Téngase presente que en este fenómeno quedó incluido gran número de productos alimenticios y materias primas. Después de la reforma cambiaria de 1961, se registra una tendencia a la elevación del cambio paralelamente al alza de los precios. No sólo se reajustaron con más prontitud los tipos oficiales, sino que el nuevo sistema cambiario permitió también que, mediante operaciones de mercado, se establecieran otras tasas vinculadas a las alzas de precios internos. Aunque estas prácticas puedan ser menos explosivas que la conservación forzada de un tipo de cambio sobrevaluado y su reajuste intermitente, de todos modos contribuye a la operación del mecanismo de propagación de las alzas.

En lo relativo a las variaciones de los salarios, se observa una disminución de los períodos que separan los reajustes. Por ejemplo, el salario mínimo del trabajador urbano, que en la segunda mitad del decenio de 1950 permanecía sin modificarse por un período medio de 25 meses, se reajustó año tras año durante el último trienio. La misma tendencia se observa en cuanto a los sueldos de los funcionarios públicos. Es digno de señalarse que el salario mínimo real disminuyó en los últimos años,

en relación al período 1956-59, pese al perfeccionamiento de las organizaciones sindicales y a los avances logrados en materia de derechos del trabajador (establecimiento del salario familiar, concesión de un mes adicional de sueldo al fin del año y rebaja de la edad de jubilación). (Véase el cuadro 30.) Por consiguiente, los salarios como componente de la espiral inflacionaria parecen haber actuado en forma puramente refleja en cuanto mecanismo de propagación.⁷⁵

Junto a tales aspectos aceleradores del proceso inflacionario se pueden señalar, de paso, dos factores que en otras circunstancias se sumaron al movimiento, pero que en este período ejercieron una influencia neutra o incluso moderadora. La producción agropecuaria para el consumo interno, con excepción de 1963, aumentó en más de 7 por ciento anual. En lo relativo a la producción exportable, se produjo a partir de 1959 una reducción considerable de la de café, hecho claramente favorable a las operaciones financieras del sector público. La política brasileña de mantenimiento de los precios internacionales del café reposa en un sistema de retención de los excedentes, que exige al gobierno federal cuantiosas inmobilizaciones financieras. Las reducidas cosechas de café de los últimos años disminuyeron considerablemente la presión sobre los recursos del Banco del Brasil, e incluso se espera obtener fondos en el año en curso mediante la venta de parte de las existencias.

La política antiinflacionaria se debatió durante el último trienio bajo el peso de estos desajustes. Las propuestas de disminución de los gastos públicos, de tener éxito, reducirían la fuente primaria de creación de los recursos monetarios indispensables al financiamiento corriente de

⁷⁵ Se puede suponer con cierto margen de seguridad que la serie que aparece en el cuadro 30, es representativa del comportamiento del salario real, a lo menos en los sectores secundarios y terciario, no sólo porque el grueso de los asalariados están al nivel del salario mínimo, sino porque también los aumentos que reciben las escalas más elevadas de salarios están vinculados a los reajustes del mínimo (excepto en grupos muy protegidos de los sectores público y privado).

El comportamiento del salario real en los últimos años se puede invocar en apoyo de la tesis planteada, lo que confirma el creciente autofinanciamiento de las empresas en el trienio 1960-62. Si el aumento de los recursos internos se hubiese debido sólo a una apropiación por las empresas de los avances reales de la productividad, el salario real debería haberse mantenido constante. Su disminución parece confirmar que, faltando controles generales de precios, les fue posible a las empresas, dentro del clima de acentuación inflacionaria vigente, aumentar sus precios en forma más que proporcional a la elevación de los costos impuesta por los reajustes de salarios.

Cuadro 30

SALARIO MINIMO REAL EN RIO DE JANEIRO, 1952-63

(Base: 1952 = 100 = 1 200 cruzeiros)

Mes	Año	Costo de la vida	Salario mínimo nominal en cruzeiros	Salario mínimo real en cruzeiros	Producto real por habitante
Enero	1952	100	100	100	100
Enero	1954	146	200	137	104.8
Agosto	1956	222	316	142	107.4
Enero	1959	367	500	136	120.0
Noviembre	1960	644	800	121	124.2
Octubre	1961	867	1 120	129	129.8
Enero	1963	1 454	1 750	120	—

FUENTES: *Desenvolvimento e Conjuntura*, febrero de 1962. Con respecto a enero de 1963, el índice del costo de la vida se calculó a base de datos de la misma revista, número de enero de 1964.

las empresas, provocando amplias quejas de falta de crédito. Se trataba de allegar recursos para los programas gubernamentales mediante la colocación de títulos a mediano plazo o el empleo de los préstamos forzados, pero esto también afectaba de manera inmediata a las empresas; sin hablar directamente de los poderosos intereses del sector intermediario financiero, que se veían lastimados por la reducción de los fondos disponibles para sus operaciones. La reforma tributaria habría exigido largos períodos de discusión y un apoyo político inexistente, sobre todo en un momento de perturbaciones. Si se trataba de comprimir con rigor el sector de los salarios, se chocaba con un poder sindical cada vez mejor organizado y, por consiguiente, debía cederse a sus reivindicaciones.

Pero había que contener el factor exponencial inflacionario que empujaba la economía hacia una superinflación. El problema de la exacerbación inflacionaria tenía importancia: eso no lo discutía nadie de manera directa, pero ningún sector estaba dispuesto a sobrellevar la parte más pesada de la detención del proceso. Tales disensiones hacían que encontrase mayor acogida la tesis de una estabilización progresiva, diluida en el tiempo. Sin embargo, ella olvidaba el fenómeno de las previsiones desprendidas del movimiento inflacionario, en virtud de las cuales todas las actividades se articulaban de antemano de acuerdo con una tasa proyectada. Este factor iba a chocar de frente con el esquema más completo de estabilización propuesto en estos años, el Plan Trienal 1963-65, que adoptaba como propósito básico la tesis de la estabilización progresiva; y de resultados de ese choque el Plan quedaría neutralizado en gran medida. Pero estos asuntos se esclarecerán más con una exposición breve de la sucesión de esquemas de estabilización.

Se puede fijar en 1961, año en que toma el poder el señor Janio Quadros, el momento en que el problema de la estabilización se puso en el orden del día de la política económica. En el año anterior, en lo relativo al problema inflacionario, la política económica había repetido su actitud típica de la segunda mitad del decenio. En efecto, había tratado de contener los principales mecanismos de propagación inflacionaria adoptando medidas que, al aplazar la manifestación de los desequilibrios, facilitarían el desarrollo industrial. En dicho año, la medida principal consistió en una ampliación de la oferta interna de instrumentos de cambio con miras a mantener el tipo de cambio. Aunque tal procedimiento agravara el desequilibrio del balance de pagos,⁷⁶ tuvo la ventaja de hacer entrar recursos adicionales en las arcas del Banco del Brasil.⁷⁷ También se contuvieron las presiones para elevar los salarios, y sólo al final del año se concedieron reajustes. Al combinarse estas medidas con una continuación del esfuerzo de inversión pública⁷⁸ y con una actitud sumamente liberal ante la demanda de crédito por el sector privado,⁷⁹ se llegó en 1960 a un panorama de política económica que, con pequeñas variantes, es seme-

jante al que existió durante la industrialización del decenio de 1950.

Es sabido que estas prácticas conciliadoras tienden a agotar sus posibilidades de aplicación en la medida en que, aplazando y acumulando los desequilibrios, amplifican el proceso inflacionario. Por ejemplo, en 1960 la utilización anticipada de los ingresos de divisas transfirió al año siguiente pesados compromisos cambiarios y financieros. En 1961, al tradicional "déficit" de caja del Tesoro Federal (acentuado por el amplio reajuste de los sueldos del personal de los servicios públicos y paraestatales) se agregó un amplio gasto de recursos monetarios para coberturas de las divisas anteriormente vendidas. El acentuado desequilibrio de balance de pagos de 1960 amenazaba repetirse en 1961, al no haber una renegociación de las deudas externas, hasta alcanzar proporciones inmanejables.⁸⁰ Por otra parte, la progresiva sobrevaloración del crucero ya había empezado a contribuir visiblemente al desmedro de las exportaciones tradicionales.

Esta situación dio a la corrección de los desequilibrios un sentido de prioridad desconocido en la experiencia reciente del país. El núcleo de las medidas adoptadas entonces consistió en una reestructuración del sistema cambiario. No sólo se reajustaron los tipos de cambio, reduciéndose la subvención concedida a las importaciones favorecidas, sino que también se procuró obtener fondos adicionales de las transacciones externas, instituyéndose depósitos previos de importación y perfeccionándose los recargos sobre las exportaciones.

En este año es probable que la política monetaria hubiera tenido una posibilidad de éxito en el control de la creación de medios de pago, de no haberse interpuesto la grave crisis política del segundo semestre. Esta suposición se basa en el comportamiento de la política fiscal, que logró reducir considerablemente el "déficit" global de las operaciones del sector público federal.⁸¹ Los datos de que se dispone indican una contracción de la inversión gubernamental en comparación con el año anterior, a lo que contribuyó el comportamiento relativamente favorable de la oferta interna de café, de suerte que la política de retención de los excedentes del producto exigió menos esfuerzo financiero. Por otro lado, (debido en parte a la reforma cambiaria) el ingreso fiscal creció satisfactoriamente.

A pesar de estas condiciones favorables, el programa de estabilización terminó por fracasar. Esto se debió en gran medida a las emisiones que hubo de realizar el Banco del Brasil para sus operaciones de cambio. Como se indicó antes, en el último año de la administración pasada esa institución contrajo voluminosos compromisos en divisas que debían cancelarse en 1961 pero ahora los dólares adeudados tenían que adquirirse a un tipo de cambio más alto. Es posible tener una idea del efecto monetario de estas operaciones si se considera que suponían emisiones equivalentes a las que exigió el "déficit" total del sector público federal. Por otra parte, no puede

ciento con respecto al año anterior, en tanto que los del Banco del Brasil al público, en 122 por ciento.

⁸⁰ En 1961 el déficit de las transacciones corrientes llegó a 288 millones de dólares; sin embargo, cuantiosas entradas de capitales del orden de 332 millones de dólares, las más elevadas de todo el decenio, permitieron obtener un pequeño superávit de balance de pagos.

⁸¹ En relación con el año anterior, el déficit global del programa financiero del gobierno federal se redujo en un 30 por ciento.

⁷⁶ En 1960 el déficit de balance de pagos llegó a 430 millones de dólares, siendo el más elevado del decenio a excepción de 1952.

⁷⁷ Los recursos en cruceros obtenidos como contrapartida del déficit cambiario llegaron a cerca del 60 por ciento del déficit global de las operaciones gubernamentales, y fueron superiores una vez y media al total de las emisiones del año (datos de la SUMOC).

⁷⁸ En términos reales, los gastos de capital del gobierno federal sobrepasaron a los del año anterior en un 50 por ciento.

⁷⁹ Los préstamos bancarios privados aumentaron en 64 por

subestimarse la gravitación de la crisis política suscitada por la renuncia del presidente Quadros, de cuyos efectos monetarios directos se hizo referencia en una sección anterior.

Después de verse frustradas en 1961 las expectativas de atenuación del proceso inflacionario, viene un período difuso, de condiciones políticas inestables e indefinidas.⁸² No vale la pena entrar en el análisis de los planes de contención, tímidos y transitorios, ensayados entonces. Sólo vale la pena recordar que en el segundo semestre de ese año se formuló un plan de corto plazo, que se proponía la armonización de la política fiscal y la monetaria. Aunque tuvo poca duración y vio frustradas sus perspectivas y proyecciones, sobre todo por la concesión a fines del año de un mes adicional de sueldo a los trabajadores urbanos, sus ideas básicas fueron recogidas luego en el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1963-65.

La experiencia anterior brasileña había demostrado la imposibilidad de aplicar un plan de contención de la inflación que fuera en desmedro del nivel de actividad económica. El Plan Trienal parte de esa base y se caracteriza por un esfuerzo de estabilización que mantuviera la tasa histórica de desarrollo. Como el Plan constituye en primer lugar una crítica de las medidas usuales a corto plazo y la búsqueda de un ajuste entre estas medidas y los objetivos a largo plazo, en él se destacan implícitamente los problemas de integrar, dentro del mismo modelo, las medidas a corto y a largo plazo.⁸³

El Plan partió de los datos siguientes: la economía brasileña se había desarrollado a una tasa media de 7 por ciento en los últimos años (1957-61), pero ese elevado ritmo de crecimiento se obtuvo acompañado de una inestabilidad creciente; estudios preliminares mostraban que la inflación pasaría de una tasa de 50 por ciento en 1962 a una de 100 por ciento en 1963, lo que incluso haría peligrar la propia tasa de crecimiento del producto. Ante este panorama, el Plan puso de relieve los factores primarios de desequilibrio (los sectores externo y público) e indicó los dos objetivos básicos que se debían perseguir: a) mantenimiento del nivel de las importaciones mediante el refinanciamiento de la deuda externa; y b) captación de recursos para el sector público por medios no inflacionarios. Esos objetivos estarían supeditados, a su vez, a una política de defensa de la elevada tasa de inversión. En última instancia, se pretendía encontrar nuevas fuentes de financiamiento de los gastos públicos sin sacrificar las inversiones privadas. Sin considerar la política sobre salarios y el comportamiento del sector externo, la recuperación de la estabilidad dependería fundamentalmente de la forma de financiar el "déficit" del Tesoro y de la política en materia de crédito al sector privado.

Según las proyecciones presentadas en el Plan, para el año 1963 se preveía un crecimiento del producto interno bruto del 7 por ciento. Por otra parte, los gastos públicos federales debían ser del orden de 1 040 000 millones de

⁸² En 1962 entró en vigencia en el país el régimen parlamentario, que representó una solución de continuidad de la estructura política en que tradicionalmente estuvo organizada la nación.

⁸³ En un discurso pronunciado en esa oportunidad, el Ministro Extraordinario de Planificación llegó a decir: "El Plan Trienal de Gobierno trata, a lo menos en forma aproximada, de resolver este problema (el de la integración); y los economistas que lo lean podrán comprobar que tal vez sea ese el aspecto que más interesa y no la técnica de proyección o el programa de financiamiento" (véase *Congreso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*, Vol. VII).

cruceros (el 14 por ciento del producto), de lo que se seguiría una expansión de 34 por ciento en los medios de pago. De la integración de las dos proyecciones resultaría, según el Plan, una tasa de inflación calculada en el 25 por ciento.

La idea central que prevaleció frente a este problema fue que todos los años el gobierno iniciaba el ejercicio con una perspectiva de gastos que representaba aproximadamente el 18 por ciento del producto nacional, pero a fines del año la proporción bajaba al 14 por ciento. Por lo tanto, las cosas ocurrían como si el intento del gobierno para aumentar su participación en el producto se viera frustrado por la elevación de los precios. En la misma medida en que procuraba gastar más, el gobierno aceleraba la inflación y su participación retrocedía al nivel de 14 por ciento.

En 1963, de gastar el gobierno lo que estaba autorizado, sus gastos llegarían a 1 500 000 millones de cruceros (18 por ciento del producto nacional). Por otra parte, de adoptarse una política ortodoxa a fin de obtener el equilibrio presupuestario, esos gastos se reducirían a 750 000 millones. Atendiéndose a las experiencias anteriores, el gobierno abandonó ambas posibilidades y sólo programó gastos que representasen el 14 por ciento del producto nacional, es decir 1 000 000 millones de cruceros (a determinado nivel de precios).

El gobierno podría realmente alcanzar ese objetivo sin perjuicio de las inversiones que le corresponden, si realizara una programación seria de sus gastos. Se trataba, pues, de investigar la posibilidad siguiente: ¿sería posible realizar una economía del orden de los 500 000 millones de cruceros sin afectar de manera importante a las inversiones públicas? Se vio que tal cosa era posible: en verdad, todos los años el gobierno abandonaba una serie de gastos que no conseguía realizar.

Además, el gobierno estudió otra vía por la cual aumentasen los recursos puestos a su disposición. Un paso importante lo constituyó la reforma fiscal llevada al Congreso, que fue aprobada a fines de 1962. El aumento de la recaudación así obtenido permitió efectivamente un mejoramiento de la situación de caja del gobierno. Sin embargo, todas estas medidas convergentes, fuera de las reducciones de otro orden,⁸⁴ indicaron que el gobierno de todos modos incurriría en un "déficit" de 300 000 millones de cruceros.

En forma explícita, en el Plan se establecía un conjunto de medidas, entre las cuales figuraban:

- a) elevación de la carga fiscal;
- b) reducción de los gastos públicos programados;
- c) captación de recursos del sector privado en el mercado de capitales;
- d) movilización de recursos monetarios.⁸⁵

Según la previsión presupuestaria contenida en el Plan, los ingresos llegarían en 1963 a 737 300 millones de cruceros y los gastos a 1 512 200 millones,⁸⁶ de lo que resultaría un "déficit" potencial de caja de 774 900 millones de cruceros. Con el plan de economías y anticipos, el "déficit" programado se redujo a 300 000 millones. Cabe

⁸⁴ Sobre todo reducciones de los gastos de transferencia. Más adelante, se volverá sobre este asunto.

⁸⁵ Según se desprende de la orientación contenida en el Plan, la política de estabilización se elaboraría por períodos cortos. En el Plan se trazó el camino que se debía recorrer durante 1963; los años siguientes recibirían directivas a medida del desarrollo mismo del proceso.

⁸⁶ Se previó un aumento de la administración pública, a partir de abril de 1963, del orden de 40 por ciento.

destacar la importancia de las reducciones de las subvenciones al trigo y al petróleo mediante el reajuste del tipo de cambio para su importación. Tan sólo en lo referente al trigo, el mantenimiento de la política anterior hubiera significado para el Tesoro mayores gastos por un monto de 70 000 millones de cruzeiros.

El financiamiento del "déficit" programado se debía cubrir mediante los depósitos vinculados a las ventas de divisas (140 000 millones de cruzeiros) y los depósitos obligatorios de los bancos comerciales a la orden de la SUMOC (100 000 millones de cruzeiros), que se podrían convertir en letras del Tesoro.

En la política monetaria adoptada, el Plan partió del supuesto ya señalado de que los gastos públicos federales programados mantendrían la proporción del 14 por ciento del producto que se había observado en los últimos ejercicios. De esa manera, a base de los coeficientes extraídos de las series del comportamiento monetario, la expansión programada de los medios de pago llegaría a un 34 por ciento, con un aumento previsto de 25 por ciento en el nivel general de precios.

De este modo, la programación de los gastos públicos garantizaba al sector privado una suma de recursos. El mantenimiento de las inversiones privadas se obtendría mediante la expansión del saldo de los préstamos del sistema bancario a ese sector, con una tasa semejante a la del incremento programado del producto. Los bancos privados deberían estar en condiciones de desempeñar su papel en el financiamiento de esas inversiones. En ese sentido, se trataba de elaborar un cuidadoso plan, que englobase la política de redescuento y los depósitos obligatorios a la orden de la SUMOC.

Por lo que se refiere al problema del sector externo, en el Plan se señalaba como su característica principal la reducción relativa de la capacidad para importar.⁸⁷ Por otra parte, la intensa presión ejercida sobre ésta por el desarrollo industrial del decenio de 1950 impulsó a la economía brasileña a abrirse nuevos caminos mediante la sustitución de las importaciones. Con ser vigoroso este proceso, las proyecciones trazadas en el Plan mostraron que sólo proseguiría al precio de importantes "déficit" de balance de pagos. Las causas primordiales del desequilibrio serían la concentración a corto y a mediano plazo de los compromisos financieros externos y el menoscabo de la relación de intercambio.

En el análisis de la evolución del balance de pagos se comprobó que las transacciones comerciales presentarían saldos positivos. Sin embargo, las obligaciones vinculadas a la partida de servicios (utilidades de la inversión, fletes, seguros, etc.) actuarían con signo inverso, de lo que resultaría para las transacciones corrientes un saldo siempre negativo. El total del Debe de la cuenta de capital (amortización de deudas) que indicaban las proyecciones del trienio venía a sumarse a aquel saldo, dejando para el período un "déficit" total de 1 830 millones de dólares.

A partir de estos datos, se fijaron en el Plan dos objetivos básicos al sector: a) sustentar las importaciones necesarias para mantener la tasa de crecimiento de la economía, pero evitando los aumentos del endeudamiento

con el exterior, y b) estudiar un nuevo escalonamiento de los compromisos anteriores (amortizaciones e intereses). Es de subrayar que si se lograba el nuevo escalonamiento, ello significaría una reducción relativamente importante de los "déficit" gracias a la contracción de los saldos negativos en descubierto programados para el trienio.

En lo relativo a las importaciones, las proyecciones incluían el proceso de sustitución de las mismas y la demanda probable del sistema. En este sentido no hubo ningún programa especial de reducción de las importaciones; y éstas no se descompusieron por categorías sino por productos (petróleo, trigo, bienes de capital, etc.). En las proyecciones de las importaciones se dejaba un margen de seguridad razonable, por no estar basadas en ningún programa de contención. Ello daría a las autoridades un campo de maniobra más amplio frente a las incontrolables variaciones del sector externo.

La política cambiaria cerraba la lista de las medidas propuestas. Dado el tipo de desequilibrio del balance de pagos, no sería válido ligar su corrección a una desvalorización violenta de la moneda. Por lo demás, en el Plan se consideró satisfactorio el nivel existente de los tipos de cambio. Como la proyección señalaba un alza de precios del 25 por ciento en 1963, los tipos de cambio deberían reajustarse de modo que, en términos reales, se mantuvieran al mismo nivel. Había que evitar en cuanto fuera posible los tipos de cambio ilusoriamente bajos, como en el pasado; y buscar la ampliación del número de productos incluidos en la "categoría especial".

En suma, puede verse que el Plan, en función de ciertas tasas previstas de inflación, proponía límites a los gastos e ingresos públicos y a las operaciones financieras y bancarias, para que la creación de moneda quedara a un nivel compatible con el alza de precios estimada. Las proyecciones del Plan parecen haber sido algo optimistas y haber subestimado la repercusión de las corrientes de amplia creación monetaria en el último trimestre de 1962. Del mismo modo, la discrepancia entre la tasa de inflación prevista por los empresarios e incorporada en sus operaciones y expectativas monetarias y la tasa indicada por las proyecciones del Plan, hizo difícil la ejecución del programa. Al llevarse a la práctica, surgieron quejas generales por la falta de crédito. En el Brasil ocurrió un fenómeno bastante conocido cuando se trata de la aplicación de medidas de contención, el cual consiste en que las medidas inicialmente aplicadas revisten una intensidad superior a los límites previstos. En efecto, en el Plan Trienal se proponía para el primer trimestre de 1963 una expansión de los medios de pago de 25 100 millones de cruzeiros, con lo cual se procuraba neutralizar parte de los efectos de la emisión primaria del trienio precedente, debida al mes adicional de sueldo concedido en diciembre de 1962. No obstante, en forma que indica el rigor de las medidas iniciales de política monetaria, en realidad se neutralizaron más de 16 000 millones de papel moneda, lo que es más o menos el triple del retiro previsto en el Plan; en cambio, la expansión de los medios de pago sólo alcanzó a 3 700 millones. Claro está que tales prácticas provocaron críticas violentas; y ya en el segundo trimestre de 1963, al relajarse la política monetaria, los medios de pago aumentaron en 179 400 millones, contra una expansión proyectada de 74 100 millones, lo que afectó definitivamente el esquema del Plan Trienal. Por otro lado, los reajustes de sueldos y salarios,

⁸⁷ En la revista *Conjuntura Econômica*, la Fundación Getulio Vargas muestra, por medio de una serie de números índices representativa de la evolución de la capacidad para importar en los últimos años, que esta capacidad tuvo, en términos absolutos, un crecimiento lento durante el período. Pero sigue siendo válida la afirmación de que la tasa de crecimiento del producto fue muy superior a la tasa de crecimiento de la capacidad para importar.

programados alrededor de un 40 por ciento, excedieron ampliamente esas previsiones, comenzando por el reajuste de los empleados civiles y militares del estado que duplicó aproximadamente ese porcentaje.

Dentro de la lista de esquemas transitorios de lucha contra la inflación aparece, pues, el Plan Trienal⁸⁸ como un intento heroico de armonización de los propósitos básicos indicados (defensa de la tasa de crecimiento y atenuación de la inflación), en medio de una situación tumultuosa en que los acontecimientos tendían cada vez más a escapar a todo control de la política económica.

2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO: BÚSQUEDA DE NUEVAS POSIBILIDADES DE EXPANSIÓN PARA LA ECONOMÍA

La acumulación de planes sucesivos de estabilización durante el último trienio es reveladora de una nueva actitud gubernamental con respecto al problema inflacionario, y traduce una de las desviaciones fundamentales de la política económica de ese período en relación al "Plan de Metas".

Sin embargo, las preocupaciones de aquel Plan siguieron presentes en la política de desarrollo de los últimos años. En el sector público, la capacidad de invertir continuó concentrada en el binomio energía-transporte. En el sector privado, a pesar del retroceso económico de 1963 y de la inestabilidad política, se siguieron realizando inversiones concentradas en los sectores productores de insumos básicos y de bienes de capital.

La complementación industrial siguió, pues, movilizándose esfuerzos, y no debe sorprender el mantenimiento de esa orientación. En lo relativo a las inversiones de infraestructura, sobre todo transporte y energía, téngase presente que el sistema económico está organizado con miras a la continuidad de los programas. La industria instalada de bienes de capital está orientada para producir esa clase de bienes; los programas de financiamiento están configurados para apoyar programas en ese sentido; y existe toda una estructura de intereses directos que son solidarios de la realización de inversiones en esos sectores. En el pasado, la experiencia brasileña ha revelado una notable capacidad para mantener los programas de infraestructura al margen de las fluctuaciones de la vida política.

Al investigarse el por qué del mantenimiento de los programas de inversión, se ha destacado la conciencia de que son esenciales como elemento básico. Sin desconocer la importancia de este argumento, se señala, como otro elemento importante en la protección de los programas, las presiones de parte de los productores de bienes de capital. A este respecto es importante insistir en el hecho, ya mencionado, de que el estado se ha constituido en el comprador principal, y en muchos casos único, para importantes empresas de bienes de capital. Esa situación facilitó el establecimiento y organización de sistemas de mantenimiento de los programas de infraestructura (fondos financieros de finalidad concreta). Su susceptibilidad directa al nivel de la inversión pública contribuyó a aguzar la sensibilidad de los productores de bienes de capital a las reducciones de los créditos presupuestarios.⁸⁹

⁸⁸ El Plan Trienal prácticamente fue abandonado en mayo de 1963, al ser cambiado el equipo ministerial que lo propuso.

⁸⁹ Esta afirmación se corrobora con el caso de los programas camineros; en efecto, se han construido carreteras de baja prioridad, cuya motivación principal consistía en la concentración

Además, por la necesidad de superar el persistente estrangulamiento externo,⁹⁰ una parte considerable de la capacidad de invertir del gobierno se mantuvo comprometida en la categoría de producciones sustitutivas, sobre todo en la siderurgia y la industria petrolera.

Se consolidó y se amplió el sistema de fondos financieros vinculados a programas de infraestructura; y por su importancia merecen relieve especial la estructuración del Fondo Federal de Electrificación y el establecimiento en 1962 de un fondo de inversiones en ferrocarriles. Del examen de las propuestas a largo plazo contenidas en el Plan Trienal se puede obtener una confirmación de la orientación de las inversiones en estos años. Al reunir los proyectos y programas sectoriales, dicho plan expresó en forma unificada las aspiraciones y posibilidades existentes en la economía nacional. Las modificaciones propuestas en la composición de la inversión fija sintetizan la extensión del grado de complementación industrial buscada: la participación de los bienes de capital se ampliaría dentro del total de la inversión fija y las inversiones en transporte y energía exigirían un mayor esfuerzo relativo. (Véase el cuadro 31.) Confirmando la dirección vertical de la industrialización buscada, se proponía una ampliación de la participación de los sectores productores de bienes de capital e insumos básicos dentro del total de la industria de transformación.

El objetivo antes señalado constituyó una prolongación natural del camino recorrido por el proceso de sustitución de importaciones; al mismo tiempo, la previsión de las necesidades a que dan lugar los desniveles regionales, sectoriales y sociales asigna al proceso de inversión una gama de otros objetivos. Debido a la diferenciación resultante por diversos conceptos, las transformaciones estructurales provocan efectos de demostración que aceleran la consagración parcial de la economía a otras directrices, paralelas al esfuerzo de complementación industrial. El fenómeno se advierte claramente bajo diversos aspectos. Las reivindicaciones sociales, regionales y sectoriales van proponiendo, con modestia pero en grado creciente, nuevos objetivos al sistema económico.

Uno de los fenómenos típicos de la política de desarro-

espacial de equipo caminero. Otro buen ejemplo se podría encontrar en la industria de la construcción naval.

⁹⁰ El endeudamiento externo del Brasil creció ininterrumpidamente durante el trienio, a pesar de que por medio de negociaciones se logró transformar una parte importante de las deudas a corto plazo en operaciones a largo plazo. Pasó de 2 664 millones de dólares que era en 1960 a 3 170 millones en 1963. Mediante las operaciones de regularización se consiguió reducir en este período la deuda a corto plazo de 384 a 345 millones de dólares.

Cuadro 31

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION FIJA

	1949	1958	1963-65
Inversión fija	100.0	100.0	100.0
Bienes de capital	42.2	51.0	54.4
Agricultura	3.4	4.9	5.6
Industria de transformación	9.8	12.1	18.5
Energía eléctrica	4.1	5.6	6.8
Transporte*	19.3	22.4	19.2
Servicios	5.6	6.0	4.3
Construcción	57.8	49.0	45.5

FUENTE: Plan Trienal.

* Únicamente instalaciones.

llo seguida en el trienio ha sido lo que se podría denominar un intento de apertura horizontal de la política de desarrollo. Este nuevo interés, traducido en la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desenvolvimiento del Nordeste) y en el cúmulo de medidas relativas al sector agropecuario, no sólo responde a la demanda política surgida de la comprobación de los desequilibrios estructurales, acentuados por el contraste con el desarrollo de las zonas metropolitanas de la región Centro-sur, sino que también contribuye a abrir nuevas perspectivas al proceso interno de ahorro e inversión.

A fines de 1959 se volvió a formular la política de desarrollo regional realizada en la región Nordeste. La experiencia había indicado que la simple lucha contra las fluctuaciones climáticas, mediante la construcción de un sistema de obras hidráulicas y de una red de transportes, no respondía a la esencia del problema regional, que era la existencia de un sistema predominantemente primario, de baja productividad y concentrador del ingreso. Además, la multiplicidad de los órganos federales que actuaban en la región impedían la implantación de un sistema superior de coordinación de sus actividades. La SUDENE vendría a formular una política orientada hacia la transformación estructural de la economía del Nordeste y a constituirse en la central de coordinación de las actividades gubernamentales en esa región.

Conviene examinar algunos aspectos de su actuación. Lo planes rectores formulados por esta entidad apuntaban básicamente a dos objetivos generales. El primero se refería a la creación de una base industrial en la región; para lo cual la SUDENE no sólo realizaría, en forma directa o suplementaria, la labor de otros órganos federales ligados a la formación de capital social en esa región, sino que también daría, mediante una serie de dispositivos fiscales y cambiarios, un trato preferencial a las inversiones privadas en el Nordeste. El segundo tenía que ver con la modificación de la estructura agraria de la región y la elevación del rendimiento de los cultivos. En este sentido presentaba un conjunto de proyectos que incluían una nueva política de riego en las regiones áridas, la ocupación racional de la frontera agrícola en expansión, la conversión de terrenos de monocultivo dedicado a la exportación en una agricultura de subsistencia y la intensificación de las tradicionales prácticas de fomento agrícola. La SUDENE en sus tres primeros años de existencia desarrolló sus actividades con resultados variables y con bastante más éxito en cuanto al primer objetivo que en la transformación de la economía primaria. Además de haberse establecido como instrumento de acción, constituyendo equipos técnicos calificados y colocando bajo su égida los programas de auxilio internacional y los recursos de las demás entidades federales que actuaban en esa región, la SUDENE también logró influir en los programas de inversión de los gobiernos de los estados del Nordeste. En sus primeros años de trabajo, la institución acumuló un precioso acervo de informaciones y experiencias técnicas que le permitieron hacer más eficaz su actividad. Sin dejar de subrayar su carácter incipiente, se debe destacar la transformación cualitativa de la política de desarrollo regional adoptada en los últimos años, la cual, dentro de las condiciones brasileñas, representa la posible apertura de una línea paralela a la anterior dirección del desarrollo económico.⁹¹

⁹¹ El Centro CEPAL/BNDE está realizando un estudio general sobre el desarrollo del aparato de planificación en Brasil, en el cual se analiza detenidamente la experiencia de la SUDENE.

Mirado desde otro ángulo, el cúmulo de medidas relacionadas con el sector agropecuario es revelador de los intentos de formular nuevos planteamientos de la política económica en los últimos años. Por una parte, se trató de amplificar las prácticas de fomento agrícola; y en este sentido tiene importancia la reestructuración efectuada de las entidades federales que tienen que ver con el sector agrícola y la garantía de continuidad financiera dada a estos programas. Del mismo modo, mediante la modificación del sistema de crédito rural, se procuró instituir un sistema de precios mínimos, crear una red de almacenamiento y asegurar mejores condiciones para el financiamiento de la producción agrícola. Dado el desarrollo industrial del país, se concedieron incentivos y facilidades para la reventa de equipo agropecuario. En cuanto a programas concretos, merece mención especial el programa de racionalización del cultivo del café, mediante el cual se está procediendo a la transformación de antiguas zonas cafetaleras en zonas agrícolas diversificadas de alta productividad.⁹² Este programa dispone de amplios fondos procedentes de los impuestos sobre las exportaciones de café. En forma paralela a estas actividades directamente vinculadas a la ampliación de la productividad agrícola, se aplicaron algunas medidas encaminadas a la distribución de los ingresos en el sector. Entre ellas conviene destacar la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos. En lo relativo a la modificación de la estructura de la propiedad fue poco lo que se avanzó en estos años.

También en cuanto a los objetivos propuestos a la inversión pública, conviene recordar el nuevo interés en torno a los programas de enseñanza. En los últimos años se ha efectuado una transformación de las proporciones de éstos y de la orientación de la política brasileña en dicha materia.⁹³

Por último, ha de mencionarse la atención prestada al fomento de las exportaciones, según lo indica la reforma cambiaria de 1961. Esta elevó mucho la remuneración de las exportaciones y protegió su rentabilidad a pesar de las fluctuaciones de la tasa de cambio. Se procuró ampliar las relaciones comerciales, lo que repercutió visiblemente en la política exterior del país. Se facilitó el financiamiento de las exportaciones de productos industriales

⁹² El plan rector de la racionalización del cultivo del café apunta a su reorganización mediante un programa de tres puntos:

- a) eliminación de 2 000 millones de plantas de café por antieconómicas y nueva plantación de 500 millones sobre bases racionales;
- b) fijación de cuotas individuales de producción y renovación de los cafetales restantes;
- c) diversificación de los cultivos en las zonas liberadas y fomento de la industrialización rural.

Hasta el 30 de noviembre de 1963 se habían arrancado 676 millones de plantas viejas y se habían plantado 3.5 millones. Según informaciones del Banco del Brasil, una zona liberada de 491 000 ha. había servido para la siguiente diversificación de cultivos: pastos, 47 por ciento; mijo, 20.9; arroz, 7.7; frijoles, 4.8; caña de azúcar, 2.7; otros cultivos 12.2. Sólo el 0.6 por ciento de la zona liberada había vuelto a dedicarse al café. En lo relativo a la industrialización rural, se hizo hincapié en la instalación de ingenios azucareros y la expansión se estima en más de 6 millones de sacos. Por último hasta esa fecha se habían aprovechado algunos pequeños créditos para la electrificación rural.

⁹³ Los gastos en programas de enseñanza y de salud van ampliando lentamente su participación en el producto interno bruto. En los planes de enseñanza formulados a fines de 1963 se proponía una ampliación de 2.16 por ciento de dicho producto en el período 1958-60 a 2.77 en el trienio 1963-65.

y se reglamentó el mecanismo de *drawback* aparte de simplificarse los trámites para la exportación.

Una advertencia final. Como ya se ha señalado, los incipientes movimientos para diversificar la política de desarrollo en el último trienio no obedecen a una decisión consciente, adoptada en razón de un diagnóstico profundo de la etapa en que se encuentra la economía. Muy al contrario, emanan de motivaciones limitadas de carácter vario, no inspiradas por una definición global del desarrollo brasileño. En cierto sentido, esas motivaciones se encuentran al margen de las discusiones principales de la

política económica. Las directrices que ellas postulan sólo comenzaron hace poco a integrarse parcialmente en el cuerpo central de la política de desarrollo; se trata, pues, de un proceso incipiente. Sin embargo, y en esto estriba el riesgo ya mencionado, el esfuerzo por presentar en una forma organizada las principales medidas derivadas de ahí puede sugerir la presencia de una conciencia clara de los objetivos y de cierta racionalidad en la aplicación de las medidas. La experiencia vivida a ese respecto por la economía en realidad estuvo muy lejos de alcanzar tal cosa.

VII. LA INADECUACION INSTRUMENTAL Y LAS REFORMAS INSTRUMENTALES

Las desconexiones que presentaba el conjunto instrumental, señaladas en la sección anterior, las cuales se habían visto acentuadas por el pragmatismo del "Plan de Metas", tendían naturalmente a hacerse cada vez más visibles en la medida en que se superaba el margen jurídico heredado de los decenios anteriores. Desde el punto de vista sociológico se forjó una nueva estructura institucional, con un estado puesto al servicio del desarrollo sin las transformaciones correspondientes en el plano jurídico. En la práctica, este estado se implantó casi al margen de los textos legales.

En los últimos años se acumulan las pruebas de esta anomalía. Uno de los rasgos más resaltantes del trienio estriba en la aparición de innumerables conflictos entre las posibilidades jurídicas de la Constitución de 1946 y las necesidades de una sociedad mucho más compleja, que se ha venido articulando en los últimos quince años. Algunos de esos conflictos se superaron recientemente. Puede recordarse, por ejemplo, la ley sobre directrices de la enseñanza que dio al país un nuevo sistema escolar; la aplicación de la legislación del trabajo a los campesinos; las enmiendas constitucionales que vigorizan la situación financiera del municipio; etc. Algunos de esos conflictos continúan hasta los días actuales. Entre los problemas que se discuten cabe citar que en el congreso hay más de 400 anteproyectos de reforma agraria. En lo que nos interesa de más cerca, esto es, las reformas instrumentales, aunque en el trienio se hayan logrado avances considerables, aún está lejos de completarse el esfuerzo por lograr un instrumental adecuado. Sin embargo, es indiscutible que en este sentido los últimos años, a diferencia de los anteriores, fueron fértiles en medidas. Todo esto hace surgir la pregunta: ¿a qué se debe atribuir el sentido de urgencia comprobado? La respuesta a esa pregunta sacará a luz algunos de los motivos y necesidades que provocaron ese interés sin precedentes en la historia del país por las reformas instrumentales.

Ya se señaló que la ejecución del "Plan de Metas" no dio prioridad a la redefinición del estado ni a la reformulación e implantación, conforme a un plan ajustado y eficiente, de los instrumentos de una política económica. El nuevo período inaugurado en el actual decenio se encuentra con los elementos siguientes, derivados de la evolución anterior, que configuran el carácter de urgencia atribuido a esta materia:

1) la prioridad concedida a la política a corto plazo en relación al problema inflacionario, la cual no encuentra orientados y estructurados para esta función los instrumentos monetarios, fiscales y cambiarios que, como se indicó, en el pasado reciente cumplieron funciones auxiliares de la industrialización;

2) la necesidad de que la economía adquiriese instrumentos para la búsqueda de otras posibles líneas de evolución a largo plazo del sistema económico, dentro de un nuevo modelo de desarrollo. De esta exigencia arrancan los esfuerzos para crear, mejorar o reajustar los instrumentos de apoyo a la transformación del sector primario en el campo de la política agraria y del fomento agrícola; las instituciones de desarrollo regional y los incentivos para infundir dinamismo a las zonas problemáticas; y las nuevas prácticas y organismos de comercio exterior;

3) la profunda transformación estructural del sistema económico, que disponiendo del sector productor de bienes de capital y utilizando procesos de producción y comercialización más capitalistas hizo aparecer nuevas instituciones financieras y un mercado de capitales, cuya organización y apoyo hace recomendable que el estado cuente con instrumentos más perfectos;

4) el hecho de que el sector externo ya no es el conducto esencial del proceso de ahorro e inversión del sistema económico, que anteriormente, gracias a la manipulación de toscos instrumentos de política económica aplicados a las transacciones reales y nominales vinculadas en forma directa al sector externo, permitió al estado mantener bajo su control todo el dinamismo de la economía. En tales circunstancias, el conjunto de los instrumentos más activos y decisivos en el pasado vio recortada y restringida la profundidad de su acción sobre el sistema económico. A este respecto resulta típica la situación de los instrumentos cambiarios, el sentido de cuya aplicación quedó modificado por la reforma de 1961. Por otra parte, una de las generalizaciones más interesantes en cuanto a las transformaciones instrumentales se refiere al traspaso del timón de la política económica del sector cambiario al fiscal y financiero. De todos modos, obsérvese que ha ido más rápido el envejecimiento de ciertos instrumentos (acelerado por las nuevas estructuras de intereses creados) que la formación de nuevos medios de acción. El estado se resiente de esa pérdida de medios de acción, que en esta fase de transición que vive la economía pone de relieve la absoluta necesidad de crear instrumentos nuevos. Como reflejo de esa necesidad se están proponiendo reformas instrumentales que vigoricen los impuestos y los instrumentos financieros y monetarios, más eficientes de por sí para el control de los segmentos decisivos del proceso interno de ahorro e inversión;

5) el hecho de que en el pasado, por la lógica del proceso y en forma no intencional, haya adquirido consistencia y coherencia la implantación preliminar de algunos instrumentos (programas sectoriales, presupuesto de divisas, etc.), los cuales, por constituir la base de un inci-

piente sistema de planificación, exigen hoy su organización y su avance hacia etapas más adelantadas. Además, por razón de su existencia, ejercen presión sobre otros campos instrumentales no modificados. Por lo tanto, no sólo requieren la constitución de estratos más perfeccionados de la planificación, a fin de elevar la economicidad de sus actividades mediante la coordinación con otros sectores de decisión gubernamental, sino que también ponen de relieve y hacen entrar en el campo de sus exigencias los instrumentos marginados durante la ejecución del "Plan de Metas", al denunciar su incoherencia y su falta de consistencia; y, por último,

6) el hecho de que las adiciones marginales al cuerpo administrativo, heredado de la sociedad cafetalera, hayan deteriorado el funcionamiento cotidiano del mecanismo administrativo del sector público hasta límites insostenibles, impone, aunque sólo sea para la simple producción y la prestación de servicios tradicionales, su completa reestructuración so pena de un colapso del aparato estatal.

En los últimos años, como reflejo de la transformación de la estructura y de la problemática de la economía, se vienen realizando importantes modificaciones del conjunto de instrumentos tradicionales de la política económica. De estas modificaciones, la más resaltante consistió sobre todo en una atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios y una ampliación de su importancia en el cumplimiento de otras tareas. Además, se observa que los demás instrumentos adquieren una importancia cada vez mayor.

En páginas anteriores se puso de relieve el gran papel desempeñado en el último decenio por los instrumentos cambiarios. El trato diferenciado de las operaciones cambiarias fue, sin lugar a dudas, el instrumento más importante manejado durante la aplicación de la política de industrialización. En vista del carácter esencial de las relaciones externas del sistema económico, la aplicación de tratos diferenciados en las operaciones de cambio le permitió al gobierno, gracias a la selección de las importaciones, conceder subvenciones a las de bienes de capital e insumos básicos. Del mismo modo, con la utilización de los diversos tratos cambiarios favoreció la obtención de ahorros del exterior, ejerció orientación e influencia en el proceso de inversión y canalizó los recursos hacia las categorías prioritarias de la industrialización.

En 1961, una serie de medidas modificó totalmente el sistema cambiario del país en el sentido de adaptarlo a funciones nuevas. En sus rasgos más generales, la reforma realizada en 1961 eliminó la concesión de subvenciones mediante el sistema cambiario, unificó los tipos de cambio y refundió los antiguos mercados aislados, estableciendo mecanismos más automáticos para la determinación del tipo de cambio. En suma, limitó grandemente la posibilidad de los tratos diferenciados por medio de la manipulación del tipo de cambio.

La instrucción 204 (marzo de 1961) aceleró el proceso de transformación del sistema cambiario brasileño. A partir de su publicación, todas las importaciones y exportaciones pasaron a efectuarse en un mercado con un tipo de cambio único. Las excepciones fueron las importaciones de trigo, petróleo y sus derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país, y también las exportaciones de café y cacao, que sólo empezaron a negociarse en ese mercado a partir de la instrucción 208 (junio de 1961).

Como resultado de estas modificaciones, quedó derogado el régimen anterior de agio gubernamental y bonificaciones y la exigencia que se hacía antes a los importadores de pagar por anticipado el equivalente en crueros del 90 por ciento de sus compras en el exterior. Para hacer frente a la interrupción de esas corrientes monetarias se dispuso en la instrucción 205 (mayo de 1961) que las divisas procedentes de la exportación del café, aunque se negociaran con el Banco del Brasil al tipo de cambio del mercado libre, estarían sujetas a una contribución de naturaleza "fiscal" de 22 dólares por saco exportado, cuyo valor medio durante el año fue de 41.8 dólares. En la instrucción 217 (octubre de 1961) se establecieron normas idénticas en cuanto a la exportación de cacao y sus subproductos. La recaudación obligatoria en dólares sería del 15 por ciento de las divisas negociadas de estos productos. En principio, tales recaudaciones estarían destinadas a sufragar los gastos ocasionados por la política de mantenimiento de los precios internacionales de esos productos, como también los que ocasionara el perfeccionamiento de sus cultivos y su sustitución parcial por otros cuando ello fuera recomendable.

El establecimiento de cuotas de retención correspondió a la implantación formalizada de una tributación diferenciada de las exportaciones, medida imprescindible para la unificación del proceso de formación del tipo de cambio. En el pasado, la imposibilidad de hacer contribuir a las exportaciones mediante una tributación fiscal, por motivos constitucionales, dio lugar al establecimiento de tipos de cambio múltiples aplicables a ellas. La gran diferencia de productividad de las diversas actividades de exportación del Brasil hace posible la política de retención de excedentes, que se financia con recursos del sector exportador de alta productividad y obliga a emplear diversos niveles de conversión de las divisas, según la naturaleza del producto de exportación.

La instrucción 204 permitió también atenuar el desequilibrio financiero que se esperaba para el fin del año; con este objeto implantó un dispositivo que, aunque sólo tuviera por objeto resolver el problema de caja a corto plazo del gobierno, contribuyó, asociado a los recursos monetarios de otra procedencia, a contener el déficit potencial del ejercicio. El dispositivo utilizado para obtener recursos internos de financiamiento fue la emisión de letras de importación del Banco del Brasil. Estas procedían de los depósitos previos hechos por los importadores para tener derecho a comprar divisas, y en un principio se emitieron por el mismo valor en crueros del respectivo contrato por los importadores, a un plazo de 150 días y un interés anual de 6 por ciento.

La instrucción 204 conservó los dispositivos anteriores para la contención directa de las importaciones de bienes de consumo conspicuo. En vez del anterior tipo de cambio más elevado, propio de un mercado con una oferta exigua de instrumentos de cambio controlada directamente por el gobierno, estableció el mecanismo de la venta previa de permisos para importar, en cuya emisión se hacía sentir el control directo de la oferta de divisas para la importación de esta clase de bienes.

La acumulación de pesados compromisos con el exterior; el comportamiento desfavorable de las exportaciones, a las cuales, por lo demás, quitaba estímulo el bajo nivel de los tipos de cambio; la tendencia a la expansión de las importaciones subvencionadas: todo esto a comienzos del decenio de 1960 formaba una situación que exigía

la adopción de medidas. Por esto, no sólo se procuró contener, mediante el reajuste del tipo de cambio, la tendencia a la expansión exagerada de las importaciones de ciertos artículos subvencionados (trigo, petróleo y sus derivados, etc.), sino que también el fomento de las exportaciones pasó a considerarse prioritario para un comportamiento satisfactorio de la economía, que aliviara el estrangulamiento externo. Por otra parte, la política cambiaria del "Plan de Metas" había tenido el efecto de hacer bajar los recursos captados de las transacciones externas; directamente porque las subvenciones otorgadas disminuían el margen de ganancia de las subastas de divisas, e indirectamente porque la base de cálculo del arancel aduanero y del impuesto sobre los combustibles quedaba aplastada por el valor excesivo del tipo de cambio. Por ejemplo, el bajo costo de los combustibles líquidos había deteriorado la situación financiera de Petrobrás, por lo que se imponía reajustar sus niveles de ingreso.

Tales factores impulsaban directamente la necesidad de una reforma cambiaria, pero hay que señalar que, al mismo tiempo, ésta correspondía a otros intereses. Por ejemplo, la reforma cambiaria establecería una reserva de mercado más eficiente para la industria nacional de bienes de capital, al aumentar los precios relativos de dichos bienes. Estas consecuencias, que en un pasado no remoto, al elevar el costo de la inversión, habrían sido negativas para el proceso de industrialización que se debía estimular, ahora resultaban especialmente atractivas para una economía en la cual ya existía un importante sector productor de bienes de capital. Es indudable que el nivel de actividad y el ritmo de crecimiento de este sector dependían en parte de que hubiera precios relativos favorables a la competencia de los artículos producidos en el país, y de la reserva del mercado interno que la reforma iba a conseguir parcialmente.

Si la reforma cambiaria servía, por un lado, a intereses tan importantes, a los que se deben agregar los del sector exportador no despreciable por cierto, no afectaba, por otro, a fuerzas capaces de obstruirla. La reducida participación de los bienes de consumo en la gama de importaciones no hacía vulnerable el presupuesto doméstico al reajuste cambiario (con tal que se controlasen ciertas exportaciones marginales que podrían afectar al abastecimiento interno). Algunas industrias, sobre todo las que utilizaban insumos subvencionados, tendrían que efectuar reajustes de sus costos, pero en la mayoría de los casos no serían amplios y podrían traspasarse fácilmente a los consumidores mediante un alza de precios. Contribuiría a elevar los costos de ciertas inversiones; sin embargo, por lo que respecta a proyectos nuevos ello no restaría estímulo a los empresarios, siempre que se les asegurase un financiamiento adecuado. Con la reforma cambiaria sólo resultarían perjudicados directamente los financiamientos externos ya contratados, cuya liquidación se realizaría a un tipo de cambio más elevado. Pero frente a factores favorables tan poderosos, el sector perjudicado no disponía de fuerzas para impedir la reforma.

Es conveniente precisar más las consecuencias de la transformación introducida en el sistema cambiario. Se caracterizó por la derogación de las subvenciones y la implantación de un mercado único en el cual el tipo de cambio se determinaría con mayor libertad. Pero en tales condiciones desaparecía el poder orientador del instrumento cambiario, y éste perdía su importancia como medio para el fomento de la industrialización y para la

selección de las inversiones. Se planteaba, pues, el problema de crear otros elementos para realizar esas tareas y se hacía mayor la necesidad de las reformas tributaria y monetaria.

Ya quedó señalado que uno de los factores importantes que impulsaron la reforma cambiaria consistió en la necesidad de reforzar financieramente la caja del Tesoro. El reajuste cambiario permitía desde luego un mayor rendimiento de la tributación sobre los artículos importados⁹⁴ y mayores ingresos para la empresa petrolera estatal. La medida era de especial importancia para los programas camineros, que experimentaban interrupciones porque sus medios financieros procedían de la tributación sobre los combustibles líquidos.⁹⁵

Por otros mecanismos de la reforma cambiaria irían a reforzar directamente las finanzas públicas. El primero consistió en la transformación de la antigua cuenta de agio y bonificaciones, con que se apoyaba financieramente la política cafetalera, por un sistema más regular de captación de recursos mediante la imposición de un tributo (gravamen de retención), pagado en dólares, por la exportación del café y el cacao. Este tributo sobre la exportación constituyó un instrumento fiscal corrector de la exagerada fluctuación anterior que mostraban los saldos de los recargos cambiarios. El segundo mecanismo consistió en la institución de los depósitos previos para la importación. Gracias a este mecanismo, cuya formulación se fue modificando a lo largo del período, se reforzó la caja del Banco del Brasil con recursos no monetarios.

El mecanismo de los depósitos previos instituido por la instrucción 204 se utilizó, a partir de la instrucción 208, de junio de 1961, para discriminar en favor de sectores y productos; en efecto, dejó exentas de esa exigencia importaciones procedentes de países miembros de la ALALC, a saber: máquinas y bienes de capital destinados a la instalación de una unidad industrial o a la complementación de una unidad existente; importaciones realizadas directamente por entidades públicas; trigo, petróleo y sus derivados, papel y artículos de imprenta, fertilizantes, insecticidas y bienes sin producción equivalente en el país. Posteriormente se redujo el número de casos exentos del depósito previo.

Por otra parte, el manejo de los depósitos previos sirvió para atender ciertas necesidades inmediatas de caja del Banco del Brasil, como también para contener indirectamente el ritmo de las importaciones y de las remesas financieras hacia el exterior. Por ese motivo, desde su institución hasta ahora se modificó frecuentemente el régimen de los depósitos previos, elevándolos o rebajándolos según las exigencias de la coyuntura interna y externa. Durante cierto tiempo se retiraron del mercado las letras del Banco del Brasil, a que están vinculados dichos depósitos.

Por otra parte, al reajustar los tipos de cambio de manera que el proceso de su formación pudiera acompañar

⁹⁴ La tributación sobre los artículos importados se calcula sobre una base *ad valorem*, por lo cual se necesita para fines fiscales una tasa de conversión crucero/dólar denominada dólar fiscal. La cotización de este dólar se fija administrativamente en función del tipo de cambio del mercado. Por lo tanto, con el reajuste del tipo de cambio se eleva el rendimiento en cruceros de esa tasa de conversión, lo que garantiza mayores ingresos para las arcas públicas.

⁹⁵ La tributación sobre los combustibles también se hace sobre una base *ad valorem* y la estructura de precios internos de los derivados del petróleo guarda relación directa con el nivel del tipo de cambio.

con mayor agilidad del ritmo de la inflación, la reforma cambiaria tomó en consideración la necesidad de dar estímulo a la ampliación de las exportaciones. Además, se completaban los elementos defensivos de la industria nacional, al establecerse barreras protectoras para los productores de bienes de capital.

No se puede decir que el proceso de transformación del sistema cambiario haya tenido carácter rectilíneo desde el punto de vista de su adecuación a las nuevas funciones. Con frecuencia las perturbaciones políticas hicieron aplicar durante el trienio medidas directas de control de cambios. Sin embargo, pese a las interrupciones, al examinar el trienio en su conjunto se observa una confirmación de las tendencias indicadas por la reforma cambiaria de 1961. La nueva orientación continuó procurando recursos de importancia al sector público mediante los dispositivos cambiarios; se mantuvo la política de fomento de las exportaciones; y se completó el mecanismo de defensa de la industria nacional de bienes de capital al transformarse la orientación en materia de capital extranjero.

En 1962 se aprobó y se reglamentó provisionalmente una ley que establecía normas tanto sobre las remesas al exterior de las empresas extranjeras existentes en el país como sobre la entrada de ahorros del exterior, eliminando algunos aspectos de la política sumamente favorable del período anterior.

En este aspecto y en relación con esas discusiones es importante tener a la vista la diferencia entre el peso de los "pagos a factores productivos del exterior" en relación con el ingreso nacional y el que pueden tener sobre el balance de pagos, que son dos cosas muy diferentes. En lo que se refiere al primer punto, la verdad es que los pagos en el período de posguerra, hasta 1961, sólo significaron menos del 1 por ciento del producto interno bruto.⁹⁶ En cambio, si se mira el problema desde el ángulo del balance de pagos, se verificará, por ejemplo, que en el lapso 1955-61 esos pagos representaron aproximadamente el 16 por ciento del total de ingresos por exportaciones. Aunque los dos aspectos no han sido adecuadamente diferenciados en el debate, lo cierto es que por una u otra razón el problema se colocó en posición destacada.

Las instrucciones 231 y 232, que siguieron a la aprobación de la ley antes mencionada, reglamentaron provisionalmente la remesa de capitales para el exterior. Sus disposiciones fueron especificadas definitivamente a comienzos de 1964, estableciendo que los pagos anuales por concepto de utilidades no podrían exceder del 10 por ciento del valor de los capitales registrados. Dispuso, además, que la cuota anual de amortización de capitales invertidos no podría exceder del 20 por ciento del valor registrado de los mismos.

No parece necesario agregar otros detalles respecto a esa legislación ya que fue derogada a mediados de 1964.

Las profundas transformaciones que atravesó el sistema cambiario en los últimos años modificaron la estructura del conjunto de instrumentos de política económica. La atrofia de ciertas funciones de los instrumentos cambiarios tuvo su contrapartida en las modificaciones de otros sectores instrumentales.

Debido en un principio a la preocupación por la intensificación del proceso inflacionario y a la necesidad de

obtener recursos no monetarios para financiar los gastos gubernamentales, durante los últimos cuatro años se fueron agregando sucesivos dispositivos financieros al conjunto de instrumentos de política económica. Varios de ellos estaban destinados a posibilitar o ampliar las operaciones de crédito público, recurso prácticamente no utilizado para financiar los gastos gubernamentales en el decenio de 1950. Las diversas modalidades aplicadas últimamente se pueden clasificar en dos grupos. El primero está formado por operaciones a mediano plazo y sin aplicación concreta, al cual pertenecen las diversas letras (del Tesoro, de exportación y de importación). La otra modalidad consistió en el lanzamiento de títulos de préstamos a largo plazo destinados a aplicaciones determinadas. En la mayoría de los casos, esas operaciones reposaban en recargos sobre los tributos.

La casi totalidad de esas operaciones de crédito tenían carácter obligatorio, siendo la única excepción las letras del Tesoro. Los importadores, los exportadores, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y los consumidores de energía eléctrica se vieron obligados por igual a suscribir títulos de acuerdo con la cuantía de las operaciones en que participaban. Esta obligatoriedad se explica por la elevada tasa de inflación y la limitación institucional del tipo de interés al 1 por ciento mensual, factores que hacían poco atractivos los títulos gubernamentales en el mercado financiero.

Conviene examinar a grandes rasgos los principales tipos de operaciones de crédito aplicados recientemente por el gobierno federal.

Para comenzar, se observa una nueva forma de utilización de las antiguas letras del Tesoro. Este título a mediano plazo, que antes se empleaba para corregir las variaciones estacionales de los ingresos tributarios, pasó a tener una aplicación más amplia como instrumento financiero. En 1956 los bancos comerciales quedaron autorizados para mantener en títulos de este tipo hasta el 50 por ciento de los depósitos obligatorios entregados a las autoridades monetarias. Esto dio lugar a una considerable ampliación de la colocación de estas letras. Además, el gobierno federal empezó a emplearlas para conceder préstamos a las administraciones de los estados y a las municipalidades; las emisiones de letras hechas con esta finalidad no pueden ser utilizadas por los bancos comerciales para sus entregas de fondos a la SUMOC.

A fines de 1959, al producirse una elevación considerable del tipo de cambio aplicado a las exportaciones, se instituyó un nuevo tipo de letra a mediano plazo, la letra de exportación; es decir, que el exportador recibía parte del valor de las divisas en letras a 180 días con 6 por ciento de interés anual. En 1961, con el objeto de fomentar las exportaciones, se abolió esta retención parcial, y las letras se extinguieron gradualmente.

El mismo año, con la reforma cambiaria, se instituyeron los depósitos previos de importación. Salvo un intervalo de casi un año, el importador recibía letras del Banco del Brasil con un plazo de seis meses por el monto de los depósitos. Estas letras de importación encuentran gran aceptación en el mercado de capitales, donde son negociadas con un gran descuento para cubrir la tasa de inflación y constituyen el principal instrumento de financiamiento a mediano plazo.

Según se indicó anteriormente, las operaciones gubernamentales de crédito tienen carácter obligatorio, en vista de la incapacidad para remunerar satisfactoriamente a

⁹⁶ Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 64.II.C.6).

los tenedores de títulos. A fines de 1963 se hizo un intento de superar esa barrera con la autorización dada al Banco del Brasil para la colocación de letras de cambio emitidas por él. Las letras se entregarían a los prestatarios que quisieran exceder los límites de su crédito en el banco oficial. Sin embargo, esta medida no se mantuvo, en vista del recelo manifestado por las compañías de inversión, crédito y financiamiento respecto a las consecuencias para el volumen de sus operaciones en el mercado de capitales.

Paralelamente a estas operaciones a mediano plazo a base de recargos sobre los tributos, el gobierno inició tres operaciones de crédito a largo plazo. La primera operación se realizó en 1962; consistió en aprobar, junto con reajustes a los funcionarios públicos, el lanzamiento de un préstamo obligatorio destinado a cubrir esos mayores gastos y que debía ser suscrito por los contribuyentes del impuesto sobre la renta. También en 1962, fuera de vigorizarse los fondos del programa de electrificación mediante la reforma de la tributación correspondiente, se lanzó otra operación de suscripción obligatoria, esta vez entre los consumidores de energía eléctrica. Por último, en 1963 se lanzó un nuevo empréstito de recargo al impuesto sobre la renta, destinado a constituir el Fondo Nacional de Inversiones. Este dispositivo financiero, que vino a reforzar los recursos del BNDE, estaría consagrado especialmente a la suscripción del aumento de capital de las empresas estatales.

La acumulación de tales providencias, con que se procuraba dotar al estado de mayor capacidad de captación de los ahorros internos, constituyó uno de los aspectos dominantes de la readecuación instrumental que se estaba efectuando. Ya se indicó anteriormente que, a lo largo del "Plan de Metas", la manipulación del tipo de cambio constituyó el principal instrumento para fomentar y orientar las inversiones. En lo relativo a los demás tributos, dominaban en forma exclusiva las preocupaciones en cuanto a su rendimiento fiscal. Se trataba de estructurar un sistema tributario que fuera capaz, al mismo tiempo, de acompañar el proceso inflacionario y de adaptarse a las rápidas transformaciones estructurales, ampliando de paso la participación federal en los incrementos del producto. Las modificaciones del sistema tributario obedecieron a esta doble inspiración, con el resultado de que la carga fiscal se amplió durante el decenio de 1950. Con las sucesivas modificaciones tributarias, los principales tributos pasaron a tener una base *ad valorem* o bien, merced a frecuentes reajustes de sus escalas específicas, mantuvieron su correspondencia real; al mismo tiempo se ampliaron la base impositiva y las tasas medias de incidencia. En suma, desde el punto de vista fiscal, el sistema tributario federal mostró un perfeccionamiento constante durante el último decenio.

Sin embargo, estas modificaciones de los impuestos se realizaron sin que hubiera una concepción global del sistema tributario y de sus funciones como instrumento de la política económica. En dichas modificaciones predominó lo que se podría calificar de pragmatismo fiscal. Lo único que preocupaba al legislador era la cuantía de los recursos que se podían obtener; y las reformas realizadas, casi siempre bajo la presión de un amplio "déficit" previsto, dieron lugar a la implantación de un sistema fiscal contradictorio en muchos aspectos y de poca utilidad como instrumento de política económica.

Pese al mayor rendimiento fiscal logrado con las reformas, ni siquiera se implantó un sistema tributario es-

tructurado en relación a la función fiscal. Gran número de limitaciones legales, fuera de deficiencias en la administración y captación de los tributos, siguieron existiendo en el decenio de 1950 como herencia de la vieja sociedad preindustrial. Las presiones para ampliar los recursos gubernamentales no actuaron hasta el punto de promover una reforma profunda de las definiciones jurídicas y del mecanismo administrativo fiscal. Así ocurrió, en parte, porque los reajustes realizados empíricamente presentaban un elevado rendimiento fiscal y, en parte, porque la utilización de otras fuentes de recursos de carácter inflacionario fue fácil y desvió la atención de una reforma que, por lo demás, ofrece aspectos políticos de difícil solución.

La observación de la progresividad de la estructura fiscal pone al descubierto las paradojas que se introdujeron en el curso de reajustes motivados únicamente por preocupaciones fiscales. Por ejemplo, las escalas de tributación diferenciada sobre el consumo penalizan ciertos artículos de consumo de masa (como los artículos higiénicos) en forma más gravosa que ciertos bienes duraderos de consumo; la tributación sobre las utilidades de las personas jurídicas tiende a desconocer las desigualdades en la distribución del ingreso; etc. Y, sin embargo, en la legislación brasileña es un principio formalmente consagrado la necesidad de una corrección fiscal de las desigualdades del ingreso. Fácilmente pueden señalarse otros muchos ejemplos de oposición entre las medidas fiscales y los objetivos generales de la política económica.

Las deficiencias del sistema tributario, pese a haber sido identificadas hace largo tiempo, sólo pasaron a primer plano en las preocupaciones gubernamentales cuando a la exacerbación del proceso inflacionario y al carácter cada vez más peligroso de los "déficit" fiscales vino a juntarse el desplazamiento del centro de gravedad del proceso de ahorro e inversión desde el sector externo hacia el seno de la economía. No sólo obtuvo prioridad una reforma del sistema tributario que aumentara su eficiencia como medio de allegar recursos al gobierno, sino que empezó a considerarse necesario agregar nuevas responsabilidades a esa función tradicional. De esa manera, paralelamente a las modificaciones que tendían a aumentar la eficiencia fiscal del sistema tributario, se empezaron a utilizar diferenciaciones y estímulos fiscales como instrumentos de fomento industrial.

Asimismo encontró creciente acogida la tesis de una reforma global del sistema impositivo, que le confiriera una progresividad compatible con la economía y permitiera la utilización de incentivos fiscales en la política de desarrollo. El problema encontró eco en la esfera gubernamental, hasta el punto de quedar constituida una comisión de elevado rango encargada de elaborar un anteproyecto de reforma; el proyecto debía ceñirse a los principios enunciados en el Mensaje del Presidente del Consejo de Ministros al Consejo en 1962 y confirmados en 1963 en el Plan Trienal. Sin embargo, aunque la acumulación de sucesivas leyes tributarias haya puesto de relieve la actualidad del tema, no se alteró la fisonomía básica del sistema tributario de manera que pueda hablarse de una efectiva reforma fiscal. La reforma aún figura con carácter indefinido en el plano de las preocupaciones gubernamentales.

Las modificaciones fiscales del trienio no representaron, pues, una reforma tributaria profunda; de todos modos, introdujeron novedades importantes en el sistema brasi-

leño y fueron precursoras de una tendencia a su completa reestructuración. Estas novedades tributarias pueden agruparse en cuatro grandes divisiones, según el espíritu que impulsó su introducción.

El primer grupo no presenta un contraste resaltante con las modificaciones realizadas en el decenio de 1950. El impuesto a la renta se modificó en casi todos los años del trienio, con la finalidad básica de aumentar su rendimiento fiscal mediante la elevación de las cuotas y el cierre de las escapatorias que permitían una cuantiosa evasión de ciertos tipos de pagos. En este sentido, es muy importante señalar la modificación del trato dado a las acciones al portador, que quedaron sujetas a la cuota máxima de la escala progresiva aplicada al ingreso individual. Con respecto al impuesto a la renta debe mencionarse también la implantación de diversos recargos de este tributo, que formaron la base de dos importantes operaciones de préstamos obligatorios. Las remesas de utilidades a personas residentes en el exterior quedaron sometidas a las cuotas aplicadas a las acciones al portador; es de señalar que, tratándose de empresas dedicadas a actividades económicas de menor interés para la economía nacional, este impuesto se percibiría con un recargo del 20 por ciento. Por último, se acentuó la progresividad del impuesto a la renta, sea como resultado de las medidas ya señaladas, sea por quedar referidas las escalas impositivas al salario mínimo. Asimismo, reformulando en diversas oportunidades las tasas del impuesto federal de consumo y del impuesto sobre la energía eléctrica, los combustibles y las operaciones financieras, se procuró ampliar la recaudación del gobierno federal. De estas modificaciones, la más productiva desde el punto de vista fiscal fue la relativa al impuesto sobre la energía eléctrica.

El segundo grupo de dispositivos tributarios aplicados en ese período revela, en cambio, el intento de utilizar el instrumental tributario al servicio de la política de desarrollo. Con la creación de la SUDENE se otorgaron tratamientos fiscales privilegiados a las industrias instaladas o en proceso de instalación en la región del Nordeste y posteriormente, por extensión, en la región del Norte. Con la adopción de estas medidas se procuró corregir en parte la tendencia a la concentración espacial de las inversiones en las regiones económicas de mayor dinamismo. En suma, las inversiones industriales en las regiones menos desarrolladas disfrutaron de concesiones como las que se mencionan a continuación. Se les aplica la exención de todo impuesto y tasas de importación de bienes industriales desde el momento que, a propuesta de la SUDENE, se consideren como prioritarios. Las industrias que elaboran materia prima local y estén declaradas de interés para el desarrollo regional sólo pagarán, hasta el ejercicio de 1968, el 50 por ciento del impuesto a la renta y sus recargos. Se autorizó a las personas jurídicas de capital completamente nacional para que hicieran una deducción hasta del 50 por ciento en sus declaraciones de impuesto a la renta, con tal que aplicasen los recursos correspondientes a una industria considerada de interés para el desarrollo regional, y con la condición de que aplicaran también recursos propios de la misma cuantía que la exención.

Por último, en 1963 se modificó el régimen anteriormente aplicado al impuesto de los estados sobre ventas y consignaciones, con la finalidad de atenuar los desequilibrios regionales. Con arreglo a la legislación anterior dicho impuesto se pagaba en el domicilio del ven-

dedor en tanto que ahora se haría en el estado de destino, tratándose de transferencias de productos industriales, y en el estado de origen, tratándose de productos agrícolas, pecuarios o mineros. Puede observarse, pues, que se concedió un trato especial a los estados de producción agropecuaria y minera, a los cuales siempre corresponderá percibir el impuesto sobre las ventas efectuadas entre estados; ocurrirá lo contrario con los estados de producción industrial, que perderán el impuesto en las transferencias de sus productos hacia afuera de sus territorios. De esta manera se trató de beneficiar a los estados que producen bienes agropecuarios y consumen bienes industriales; esto contribuirá a mitigar la transferencia anterior hacia las regiones más industrializadas, que representó la tributación de las regiones más pobres.

Durante el trienio encontraron acogida las generales demandas de las municipalidades brasileñas para obtener mayores recursos financieros. En la distribución de la competencia para imponer contribuciones entre los tres niveles político-administrativos, la Constitución de 1946 dotó a los municipios de tributos poco dinámicos. En los años siguientes se observa una disminución de la proporción de estos tributos como parte del ingreso gubernamental; lo cual facilitó la realización de las inversiones de infraestructura por parte del gobierno federal. Sin embargo, la escasa capacidad financiera municipal, que sólo permitió una modesta expansión de los servicios urbanos, hizo surgir fuertes presiones para la redistribución de los ingresos en favor de los municipios. En noviembre de 1961 se modificaron las disposiciones constitucionales relativas a la competencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios para imponer contribuciones. En virtud de esta enmienda, se retiraron a los estados y se entregaron a los municipios dos impuestos: el territorial rural y el de transferencia entre vivos. También se estableció la entrega a los municipios del 15 por ciento de la recaudación total del impuesto a la renta y el 10 por ciento de la recaudación total del impuesto de consumo; con la salvedad de que por lo menos la mitad de los fondos que recibieran los municipios por concepto del mencionado 15 por ciento se destinara a obras de beneficio rural.

Esta modificación constitucional alivió la mala situación de las finanzas municipales, pero también vino a neutralizar el propósito de que el impuesto territorial rural se utilizara para el mejor aprovechamiento económico de la tierra. En efecto, cuando este impuesto entraba en las arcas de los estados servía de recurso auxiliar para la reforma agraria. Ahora quedó entregado a una unidad administrativa menor, sujeta a intereses políticos locales más poderosos, desprovista de verdaderas posibilidades de ayudar a reformar la estructura de la propiedad y el uso de la tierra; en consecuencia, el impuesto quedó encubierto o neutralizado.

El cuarto aspecto que conviene destacar entre el conjunto de las leyes fiscales del trienio guarda relación con los estímulos a las exportaciones industriales. Por ejemplo, como incentivo para la exportación de productos brasileños en que entran insumos importados se estableció la remisión total o parcial del impuesto de importación a las mercaderías utilizadas en las otras destinadas a la exportación (*drawback*), de conformidad con las normas dictadas por el Consejo de Política Aduanera. Esta concesión se aplicó a las materias primas y productos semimanufacturados utilizados directamente en la fabricación de mercaderías destinadas a la exportación; a

las piezas, partes, aparatos y máquinas complementarios de aparatos, vehículos o bienes industriales destinados a la exportación; a las mercaderías destinadas al embalaje, acondicionamiento o presentación de los productos de exportación; y también a las mercaderías importadas para su elaboración en el país y posterior reexportación.

Resumiendo esta rápida apreciación de las modificaciones hechas a los instrumentos de política económica, hay que señalar que, si bien hasta ese momento se promovió una reestructuración del instrumental monetario a semejanza de lo ocurrido con los instrumentos tributarios, últimamente alcanzó nuevas proporciones y mayor interés la reforma de los instrumentos de política económica. Esto encierra algunos aspectos que conviene destacar. Desde el punto de vista de la organización ortodoxa de un banco central y de la coordinación de los diversos mecanismos aplicados a las corrientes monetarias, el Brasil se encontró desprovisto de tales elementos durante toda la industrialización sustitutiva realizada en los años de posguerra. Sin embargo, la falta de instrumentos fue más bien de carácter formal, ya que desde el punto de vista de lo que exigía la política de desarrollo, los poderes de que disponía eran suficientes y eficaces.

Recuérdese que el gobierno federal controlaba directamente, como banquero principal, alrededor del 35 por ciento de los préstamos obtenidos por el sector privado, así como la parte mayor del crédito agropecuario. Otras entidades financieras sometidas a su control directo otorgaban la casi totalidad del crédito a largo plazo y del crédito cooperativo. En tales condiciones, el gobierno tenía la decisión directa sobre una parte considerable y estratégica de las corrientes monetarias, lo cual, no habiendo otras consideraciones, disminuía la necesidad de controles indirectos más precisos de las operaciones bancarias. El proceso de ahorro e inversión, al presentarse en forma simplificada y directamente asociada a las corrientes externas, permitía también al estado recurrir a la manipulación de los mecanismos cambiarios para prescindir en esta materia de la colaboración de los instrumentos monetarios. Por último, la posición secundaria que ocupaba el proceso inflacionario como objeto de política económica en el plano de las preocupaciones gubernamentales, coadyuvó al relativo olvido en que durante el último decenio se mantuvieron los instrumentos monetarios. En un clima económico en que se aceptaba sin temor una tasa de inflación anual del orden del 20 por ciento, resultaba fácil recurrir directamente a formas de crédito expansionistas de la oferta monetaria para el financiamiento de los déficit gubernamentales.

Pero a lo largo del proceso de industrialización fue surgiendo una situación que tendía a conceder prioridad a una reestructuración y adecuación de los instrumentos monetarios. Por una parte, la vida económica se hacía cada vez más compleja con la instalación de industrias productoras de bienes de consumo duradero y bienes de capital. En efecto, al hacerse más capitalistas los procesos de producción, se planteaban nuevos problemas de financiamiento de las ventas a largo plazo y de formación del capital de explotación. Asimismo, el sistema empieza a necesitar el financiamiento de la producción interna de bienes de capital. En respuesta a estas exigencias, el sector intermediario financiero experimenta transformaciones institucionales; surge un mercado de capitales; se constituye gran número de compañías de crédito a mediano plazo, de fondos mutuos de inversión, etc.; nuevas prácticas financieras hacen más complejo el sistema bancario.

El control y ordenamiento de estos nuevos organismos ligados a las operaciones monetarias financieras impone la necesidad de reajustes del aparato estatal.

Por otra parte, al lograr forma exponencial el proceso inflacionario se convierte en el objetivo primordial de la política económica. La contención del proceso pasa a ser indispensable para mantener el crecimiento económico y mitigar las tensiones sociales. Como ya quedó señalado, esta política antiinflacionaria en buena parte es expresión o concomitante cercano de la necesidad de implantar nuevos sistemas de financiamiento de los gastos públicos y de las operaciones del sector privado. El traslado del foco de interés desde la política de desarrollo hacia la estabilidad, entraña naturalmente un interés por los instrumentos monetarios.

De modo, pues, que la creciente complejidad de una economía industrializada, las transformaciones correspondientes de las instituciones financieras y la intensificación del proceso inflacionario, sugieren la reorganización del sistema de control monetario y de la formulación de política en esta materia.

Pese a haberse formulado gran número de proyectos encaminados a la reforma del sistema bancario y a la creación de un banco central dentro de los moldes convencionales, el Brasil atravesó todo el decenio de 1950 sin ninguna modificación profunda de sus instrumentos monetarios. Después de crearse en 1945 la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC),⁹⁷ medida impuesta por la necesidad de ajustar a cierto control la ampliación de las operaciones del Banco del Brasil y de los bancos privados, no se produjo ninguna otra novedad de importancia. La división del trabajo en el sector monetario entre la SUMOC y el Banco del Brasil permitió la ejecución de una política monetaria que venía a completar el esfuerzo de desarrollo industrial. En este banco se mantuvieron una serie de funciones típicas de un banco central,⁹⁸ lo que traduce la importancia dentro del panorama brasileño de la presencia de un banco estatal de tal relieve financiero. En efecto, el Banco del Brasil bajo ciertos aspectos actuó en ese sentido. Por ejemplo, el comportamiento del Banco en lo relativo a la expansión de la oferta monetaria fue típico de su autonomía. Los depósitos obligatorios de los bancos comerciales, determinados por la SUMOC, servían de base para sus operaciones crediticias. En la práctica, esto entregaba el control de la creación de moneda a la política de préstamos del Banco del Brasil y lo sujetaba a las decisiones de éste.

La acción del binomio Banco del Brasil-SUMOC durante el decenio de 1950 quitó todo fundamento a los diversos proyectos encaminados a la creación de un banco central.

A partir de la segunda mitad del decenio de 1950, el desarrollo de la producción de bienes duraderos y de bienes de capital hizo surgir sociedades de crédito, de finan-

⁹⁷ La SUMOC, subordinada directamente al Ministro de Hacienda, incluye entre sus atribuciones las que son típicas de un banco central: solicitar la emisión de papel moneda, recibir exclusivamente depósitos bancarios, fijar los tipos de interés y de redescuento así como los porcentajes del encaje bancario, promover la compra y venta de títulos públicos, orientar la política cambiaria y ejercer la fiscalización de los establecimientos bancarios.

⁹⁸ El Banco del Brasil posee los Departamentos de Redescuento y Cambios y de la Caja de Movilización Bancaria, típicos de un banco central. Fuera de ser banco comercial y rural y agente financiero del Tesoro Nacional, es caja común de las autoridades monetarias y tiene el control del comercio exterior.

ciamiento y de inversión. Estas sociedades complementaron los servicios de los bancos comerciales al operar con créditos a mediano y largo plazo y posibilitar, mediante la captación de ahorros privados, el financiamiento de las ventas. Sin embargo, por no haber una legislación adecuada, surgieron innumerables problemas con la intervención de estas sociedades en el campo de operaciones de los bancos comerciales. Estas y otras distorsiones quedaron atenuadas por una reglamentación emitida en 1959 por el Ministerio de Hacienda, en virtud de la cual el gobierno estableció las normas relativas a la constitución, el financiamiento y las atribuciones de las sociedades de crédito, financiamiento e inversión.

A partir de esa fecha se acumulan los anteproyectos y sustituciones que el Ejecutivo envía al Congreso, dando muestras de su interés por la materia. Es verdad que hasta ahora ningún esquema ha conseguido las adhesiones políticas necesarias para su aprobación, pero últimamente parece haberse asentado una tendencia a la reforma monetaria que está próxima a cristalizar en textos legales. Sus características son las siguientes:

a) La creación del Consejo Monetario Nacional, encargado de formular una política adecuada para los objetivos generales del desarrollo económico y social, habida cuenta de las peculiaridades regionales y de la distribución selectiva del crédito según la naturaleza de las actividades económicas. Además, correspondería a este Consejo orientar la aplicación de los recursos de las instituciones financieras en general, sean públicas o privadas, con miras a favorecer en las diferentes regiones del país

condiciones para el desarrollo armonioso de la economía nacional. También entraría en su responsabilidad la coordinación de la política monetaria con la política fiscal, en función de los objetivos fijados en el plan a varios años plazo aprobado por el Ejecutivo. Por último, incumbirían al Consejo Monetario Nacional todas las funciones normativas características de un banco central, una vez que, según lo dispuesto en ese proyecto, tanto la SUMOC como el Banco del Brasil, que ahora se encargan de formular y ejecutar la política monetaria, pasaran a ser simples ejecutores de esa misma política.

b) A la SUMOC se le dejarían las funciones de fiscalización del sistema monetario y de preparación de cuantos análisis e informaciones pudiere exigir la política económica.

c) El Banco del Brasil constituiría el órgano ejecutor.

Cabe destacar que este proyecto confiere al sector público todos los instrumentos que necesita para la formulación y control efectivo de la política en materia de moneda y crédito. En realidad, al racionalizar las operaciones de los organismos financieros del estado, colocándolos bajo la orientación del Consejo Monetario Nacional y reestructurando las actividades de todo el sistema financiero privado, ese proyecto de reforma del sistema bancario y crediticio representa un paso concreto en el sentido de la exacta adecuación de ese importante instrumental a la realidad brasileña. El interés manifiesto por esta materia permite creer que el Poder Legislativo aprobará definitivamente a breve plazo la reestructuración de los instrumentos monetarios en la forma aquí esbozada.

LOS TIPOS DE CAMBIO DUALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO

por Nicholas Kaldor

El estudio más reciente preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas¹ ofrece una amplia prueba, si más prueba hacía falta, de que el problema del desarrollo económico de los países de bajos ingresos no se puede resolver sin que estos países se conviertan no sólo en productores, sino también en exportadores de artículos manufacturados en escala importante. Actualmente el 86 por ciento de las exportaciones de los "países en vías de desarrollo"² se compone de productos primarios, y sólo el 14 por ciento representa artículos manufacturados. Pero el mercado mundial de productos primarios sólo se expande con lentitud, debido a la baja elasticidad-ingreso de la demanda. Ello obedece en parte a la baja elasticidad-ingreso del consumo de alimentos en los países ricos y al rápido crecimiento de su propia producción agropecuaria, y en parte a las economías en el empleo de materiales en la industria y al desarrollo de los productos sintéticos. Desde 1938 el volumen del comercio mundial de manufacturas se ha triplicado con creces, al paso que el volumen del comercio de productos primarios sólo ha aumentado en dos tercios. Si las regiones de producción primaria continuaran atenuadas principalmente a las exportaciones de tales productos, no podrían esperar que los ingresos obtenidos de sus exportaciones al resto del mundo aumentasen en más de un tres por ciento anual, incluso de permanecer constantes los precios de sus exportaciones.³ Por otra parte, sus necesidades de importaciones no pueden menos de crecer con más rapidez que su producto nacional, sobre todo por cuanto sus necesidades de importar bienes de capital aumentan más de prisa que su formación de capital nacional fijo, y también por ser elevadas sus propias elasticidades-ingreso para las importaciones de bienes de consumo y materias primas.⁴ Según las estimaciones hechas por las Naciones Unidas, el logro de una tasa anual de crecimiento del 5 por ciento (el "objetivo de desarrollo" de las Naciones Unidas para fines del decenio de 1960) exigiría un aumento anual de las importaciones de por lo menos un 6 por ciento anual.⁵ A todas luces,

tales tasas de crecimiento de las importaciones no se pueden mantener a menos de que las tasas de crecimiento de las exportaciones también se aumenten al mismo nivel. Si bien la ayuda económica de los países "desarrollados" pueden mantener a menos de que las tasas de crecimiento problemas de balance de pagos, no puede, ni en las mejores circunstancias, representar una solución permanente. Una situación en que las importaciones crecen con doble rapidez que las exportaciones, y en que la continuación del crecimiento está ligada tan estrechamente con el crecimiento de las importaciones, no puede menos de significar un desastre a la larga.

A base de las tendencias actuales, y en el supuesto de que se deban mantener las actuales tasas de crecimiento económico de los países poco desarrollados, la proporción de las importaciones anuales que se tiene que financiar mediante la ayuda externa se elevaría a un ritmo alarmante. Según la proyección hecha en el estudio de las Naciones Unidas,⁶ un 4.8 por ciento como tasa media de crecimiento del producto nacional de los países en desarrollo exigiría un aumento de un 95 por ciento en sus necesidades anuales de importaciones entre 1959 y 1970. Los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos primarios, vendidos a precios constantes, sólo se elevarían, según los cálculos de las Naciones Unidas, en un 40 por ciento. En consecuencia, el déficit actual en su comercio con los países desarrollados (dejando margen para un aumento de 2 000 millones de dólares en las exportaciones de manufacturas) se ampliaría en 11 000 millones; y el déficit de su balance de pagos en cuenta corriente, teniendo en cuenta un aumento de 4 000 millones de su saldo en contra de la cuenta de invisibles, aumentaría en 15 000 millones, esto es, de 5 000 millones en 1959 a 20 000 millones en 1970, y eso antes de formar ninguna reserva para amortización o reembolso de deudas anteriores. Es poco probable que se obtenga ayuda económica en tales proporciones; ella significaría un aumento de los préstamos netos (esto es, por sobre los reembolsos de deudas) obtenidos de los países adelantados más de dos veces mayor que las tasas proyectadas del crecimiento de sus ingresos nacionales; si bien, como proporción de los productos nacionales brutos de los países adelantados, o de sus gastos de defensa, incluso esta última suma no parecería enorme. Pero, aun si se contara con ella en 1970, no podría esperarse ciertamente que siguiera en forma indefinida: las proyecciones de las Naciones Unidas, si se continuaran hasta 1980, indicarían un déficit de balance de pagos nada menos que de 57 000 millones de dólares. A menos que los países insuficientemente desarrollados logren elevar la tasa de crecimiento de sus exportaciones

¹ *Estudio Económico Mundial, 1962, Parte I* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.C.1).

² Esta expresión comprende a todos los países excepto los de la América del Norte y Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, y las economías "centralmente planificadas".

³ Durante el período 1950-61, el *quantum* de las exportaciones de las regiones en vías de desarrollo a las regiones desarrolladas se amplió a razón del 2.6 por ciento anual en los alimentos, 1.6 por ciento en las materias primas y 9.3 por ciento en el petróleo; el valor corriente en dólares de las exportaciones de las tres categorías juntas aumentó a razón del 3.3 por ciento (véase Naciones Unidas, *Statistical Bulletin*, enero de 1964, cuadro B). Ya que no cabe esperar que el crecimiento de las exportaciones de petróleo continúe en proporción tan elevada, la tasa de crecimiento del *quantum* de las exportaciones de productos primarios no se puede cifrar en un 3 por ciento anual, en vista de las tasas anuales de crecimiento del producto nacional bruto de los países desarrollados. (Cf. *Estudio*, *op. cit.*)

⁴ *Ibid.*, cuadro en el texto, p. 6. Véase también GATT, *International Trade in 1959*, pp. 40-56.

⁵ Una tasa de crecimiento del 5 por ciento en el producto na-

cional, con un aumento de población estimado en un 2.4 por ciento, generaría una tasa de crecimiento del ingreso real por habitante del 2.6 por ciento; esto significaría que al terminar el siglo, el ingreso real por habitante de los países en vías de desarrollo se elevaría de la cifra actual de 130 dólares a 360. A ese nivel, aún no representaría más que la cuarta parte de la magnitud actual del ingreso real por habitante en el Reino Unido.

⁶ *Ibid.*, cuadro I-6.

a fin de llegar algún día a reducir su déficit comercial, todo el proceso de crecimiento económico a base de la ayuda externa está condenado a desmoronarse.

En vista de las bajas elasticidades-ingreso de la demanda de alimentos y materias primas en los países desarrollados, esa aceleración de las exportaciones sólo puede tener una de dos procedencias: o bien un aumento de las exportaciones (sobre todo de productos primarios) a los países de la zona soviética, o bien un crecimiento de las exportaciones de artículos manufacturados a los países desarrollados.⁷

El volumen de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de "planificación centralizada" (incluidas China y Yugoslavia) es pequeño todavía; en 1962 ascendió a 1 500 millones de dólares, o sea, poco más del 7 por ciento de sus exportaciones totales al resto del mundo. Sin embargo, en los últimos años ha venido creciendo con rapidez; entre los años 1956 y 1962 el valor de dicho comercio aumentó en un 170 por ciento, esto es, en un 16.5 por ciento anual. Si el volumen de este comercio sigue aumentando, por ejemplo, en un nueve por ciento anual —lo que no es imposible en vista de las declaraciones hechas recientemente por la delegación de la URSS en la conferencia de Ginebra⁸— la tasa de crecimiento del volumen total de exportaciones de productos primarios (suponiendo un crecimiento del 3 por ciento en sus exportaciones a los países desarrollados) se elevaría gradualmente al 3.8 por ciento para 1980 y, si continúa así, al 4.4 por ciento para 1990. Sin embargo, suponiendo que las necesidades de importaciones de las economías en vías de desarrollo continuaran creciendo a razón de un 6 por ciento anual, aún seguiría habiendo una diferencia muy considerable entre la tasa de crecimiento de sus importaciones y la de sus exportaciones, que sólo podría llenarse mediante una tasa acelerada de crecimiento de la exportación de artículos manufacturados.

Actualmente, el comercio mundial de artículos manufacturados sigue estando casi exclusivamente en manos de los países industrialmente desarrollados; la parte correspondiente a los países en vías de desarrollo es sólo del 5.3 por ciento (o del 6.2 por ciento si se excluye del total el comercio de los países de la zona soviética).⁹ Sin embargo, en los últimos años ha habido gratos síntomas de un mejoramiento. Por ejemplo, durante el último quin-

⁷ Un mejoramiento de la relación de intercambio de los productos primarios facilitaría sus problemas por de pronto, pero difícilmente compensaría un crecimiento inadecuado del volumen de las exportaciones a lo largo de periodos más prolongados.

⁸ Véase a este propósito, el anexo del presente artículo.

⁹ Este comercio se encuentra actualmente muy concentrado, tanto por países de origen y de destino como en lo que respecta a la naturaleza de las mercaderías intercambiadas. Según el estudio de la Secretaría de las Naciones Unidas que se presentó a la Conferencia de Ginebra, diez países (la India, Hong Kong, Israel, México, Irán, Filipinas, Pakistán, Taiwán, Argentina y Brasil) representan el 75 por ciento del total de exportaciones (exclusión hecha de los metales básicos), al paso que otros 79 países en vías de desarrollo no representan más que el 6 por ciento. En lo relativo a importaciones, el 56 por ciento del total (excluidos los metales básicos) fue absorbido por el Reino Unido, los Estados Unidos y varios países de la Asociación Europea de Libre Intercambio. Con respecto a la composición de tales importaciones por productos, el 25 por ciento se componía de ropa, hilos, telas y otros productos textiles; casi el 40 por ciento era de metales básicos; y el resto se dividía entre alfombras y artículos de cuero (5.5 por ciento), piedras preciosas y perlas (3.8 por ciento), productos químicos diversos (3 por ciento), maquinaria y equipo de transporte (4.2 por ciento), y todos los demás artículos (18.5 por ciento). Cf. *Estudio, op. cit.*, cap. 3, y también: Naciones Unidas, *Trade in Manufactures and Semi-Manufactures* (E/Conf.46/6).

quenio (1957-62) el valor en dólares de las exportaciones de manufacturas de los países insuficientemente desarrollados a los países desarrollados aumentó en una proporción anual de 6.6 por ciento, esto es, una tasa ligeramente superior a la de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados;¹⁰ en tanto que en el quinquenio anterior, cuando el valor de las exportaciones mundiales de manufacturas crecía en un 8 por ciento al año, las exportaciones de los países en vías de desarrollo lo hacían tan sólo a razón de 3.8 por ciento. Si pudiera acelerarse el crecimiento de estas exportaciones, por ejemplo a un 10 por ciento anual —pues sería aventurado esperar una cifra más alta— la tasa de crecimiento del total de sus exportaciones llegaría al 6 por ciento alrededor de 1985, lo que de ahí en adelante les permitiría aumentar sus ingresos corrientes obtenidos de las exportaciones a un ritmo más rápido que sus importaciones. Incluso sobre esta base, aún necesitarían de otros 20 a 25 años para hacerse financieramente autónomos.

En el anexo de este artículo se presentan los resultados de un cálculo aritmético que muestra de qué manera evolucionaría el balance de pagos corriente de los países poco desarrollados durante los próximos cuarenta años, en el supuesto de que anualmente aumentarían sus importaciones en un 6 por ciento, las exportaciones de manufacturas en un 10 por ciento, y sus exportaciones de productos primarios en un 3 por ciento a los países desarrollados y en un 9 por ciento a los países de la zona soviética. En el cálculo se supone también que la relación de intercambio permanece constante y que se paga un interés medio de 3 por ciento sobre toda la ayuda futura que reciban para compensar su saldo en contra en cuenta corriente. A partir de tales supuestos, su déficit comercial, expresado como una proporción de las importaciones, empezará a disminuir después de 1980, y su déficit en el balance de pagos después de 1990, si bien en términos absolutos éste seguirá elevándose hasta el año 2000. El déficit acumulativo de sus balances de pagos hasta el año 2000 asciende a 1 366 000 millones de dólares, suma de aspecto abrumador aunque en realidad no pasa de ser el 1.5 por ciento del producto nacional bruto de los países desarrollados en el mismo período, suponiendo que también aumente a razón de 4 por ciento anual. Más del 40 por ciento del déficit total corresponde a los pagos adicionales de intereses; si la ayuda para compensar el déficit corriente se proporcionara como donaciones o préstamos sin interés, el déficit acumulativo ascendería sólo a 785 000 millones de dólares, o el 0.8 por ciento del total acumulativo de los productos nacionales brutos de los países desarrollados.

A este cálculo no se le atribuye mérito especial, sino como demostración de que "comercio" y "ayuda" de ningún modo se pueden considerar términos intercambiables. Para que los países en vías de desarrollo consigan aunque sea una tasa modesta de crecimiento del ingreso por habitante y la mantengan durante periodos prolongados, necesitarán el máximo de asistencia para facilitar su comercio así como el máximo de apoyo financiero que los países adelantados se encuentren dispuestos a proporcionar.

¹⁰ Como las exportaciones de tejidos y ropa representan una parte considerable (tal vez el 40 por ciento) del aumento de sus exportaciones de manufacturas en los últimos cinco años, y las exportaciones de tejidos se encuentran restringidas ahora (véase *infra*), existe el peligro de que esta reciente tasa de crecimiento no se mantenga en el futuro próximo.

Los obstáculos importantes a un crecimiento amplio y sostenido de las exportaciones de artículos manufacturados no surgen seguramente en el campo de la producción sino en el de la comercialización. Es concebible que, con una tasa de crecimiento de 5 por ciento de su producto nacional, los países en vías de desarrollo podrían acrecentar su producción manufacturera a razón de un 10 por ciento o más; así podrían lograr un aumento anual de sus exportaciones de un 10 por ciento sin necesidad de que éstas se elevaran a un ritmo más rápido que su producción total de manufacturas.

Sin embargo, la posibilidad de que aumentaran suficientemente su producción no garantiza que pudieran ampliar sus exportaciones al mismo ritmo. Esto último depende de su capacidad de vender a precios que puedan sostener la competencia con los productos de los países adelantados, y de que los países importadores estén dispuestos a permitirlo y a no frustrar esos esfuerzos imponiendo restricciones rígidas o discriminatorias.

Dejando de lado por el momento el segundo factor, es probable que el obstáculo principal estribe en la estructura interna de costos y precios de los países poco desarrollados por lo que hace a la relación entre productos primarios y artículos manufacturados, lo cual milita en contra del desarrollo de las exportaciones de estos últimos. Desde los días de Friedrich List es bien sabido que, en las etapas iniciales de la industrialización, la productividad de la mano de obra en las actividades manufactureras es muy baja, tan baja que, por reducidos que sean los salarios, los costos de fabricación resultan altos. A medida que se amplía la escala de las actividades industriales, la productividad aumenta y los costos descienden; en parte, debido a las economías de la producción en gran escala pero también, y en forma más importante, debido a la acumulación de conocimientos prácticos y técnicos que produce la actividad misma, o sea, al aprendizaje por medio de la acción. Esta es la justificación básica del principio, ahora universalmente aceptado, de que un país en vías de desarrollo tiene que proteger sus actividades manufactureras de la competencia extranjera restringiendo las importaciones por medio de derechos protectores o controles cuantitativos de las importaciones. La protección de las industrias nacientes es necesaria para neutralizar las diferencias entre los "costos privados" y los "costos sociales", esto es, como compensación del hecho de que en un país menos desarrollado los costos marginales de producción que ha de sufragar el empresario son más altos, en relación a los costos sociales marginales, que en el caso de un país más desarrollado. De esto se sigue que es imposible alcanzar la mejor distribución posible de recursos, sea desde el punto de vista de un solo país o del mundo en su conjunto, sin interferir el funcionamiento del mecanismo de precios mediante impuestos o subvenciones especiales.

Este argumento clásico ha recibido poderoso apoyo en los últimos años al reconocerse cada vez más la importancia del desempleo encubierto en los países en trance de desarrollo. Si el número de personas que se pueden emplear efectivamente en la tierra disponible es limitado, no existen otras formas de empleo productivo para la mano de obra empleada en los sectores no agrícolas, por lo cual el verdadero costo de transferencia de ese empleo es igual a cero. Estos dos argumentos tienen vigencia independiente y se refuerzan poderosamente entre sí. Tanto la mayor rentabilidad, debida al aprendizaje por medio

de la acción, como el desempleo encubierto, debido a un exceso de mano de obra en relación a la tierra, ocasionan discrepancias entre el costo monetario y el costo social de la producción manufacturera y, por consiguiente, justifican una tributación diferenciada para fomentar la industrialización.

No se reconoce tan generalmente que, en uno u otro caso, la equiparación de las proporciones de costos comparativos sociales con las proporciones de costos comparativos privados exige una *reducción* del costo de los productos industriales (como proporción de los precios agrícolas) por medio de subvenciones, en vez de un *aumento* de los precios industriales (internos) por medio de un arancel. Desde el punto de vista de la redistribución interna del ingreso, estos dos métodos llegan más o menos al mismo resultado: los efectos de los derechos protectores, al elevar los precios que el sector agrícola paga por los productos industriales, equivalen a una tributación de la agricultura en beneficio de la industria, del mismo modo que si se hubiera impuesto un gravamen directo a aquélla y se hubiera pagado una subvención directa a ésta. Sin embargo, desde el punto de vista de sus consecuencias para el desarrollo económico los dos métodos no son de ninguna manera idénticos: en un caso, la estructura interna de precios se adapta a la estructura *interna* de costos, mientras que en el otro, la estructura interna de *costos* se adapta a la estructura *externa* de precios.

Los derechos sobre las importaciones sirven para fomentar la industrialización en tanto haya campo para crear una demanda interna de artículos manufacturados nacionales en sustitución de los importados. Pero una vez alcanzado el límite de la sustitución de importaciones, es inevitable que se reduzca el impulso para un nuevo crecimiento industrial, como en la práctica lo ha mostrado la historia de muchos países latinoamericanos. Industrias que nacieron a la sombra de alguna especie de restricciones a las importaciones no son competitivas en el mercado mundial, precisamente porque dependen de que se mantenga la proporción interna de precios entre productos industriales y agrícolas, que es más alta que la proporción de precios predominante en el mundo. Cuando se ha agotado el margen de sustitución de las importaciones, la expansión ulterior de esas industrias está limitada por la capacidad adquisitiva interna, que a su vez se rige por el crecimiento de la producción en el sector complementario de la economía (el agrícola).

A menos que el mercado interno sea suficientemente grande para permitir que la productividad se eleve hasta el punto en que los costos, al nivel predominante de salarios, lleguen a hacerse bastante bajos para poder entrar en competencia con los precios mundiales —en cuyo caso las industrias dejan de ser "nacientes" y ya no dependen de la protección— la forma de industrialización que se fomenta por la sustitución de las importaciones no permite elevar la capacidad de exportación paralelamente al aumento del ingreso nacional y de las necesidades de importaciones. No es casualidad que la industria de tejidos de algodón represente el único caso en que una serie de países en vías de desarrollo ha logrado una vigorosa posición competitiva en los mercados mundiales. Es una industria que satisface necesidades de la gran masa, por lo cual, incluso en países de bajos ingresos, encuentra un mercado interno relativamente vasto. También es una industria en que las técnicas y conocimientos modernos

se adquieren con facilidad, y en que las economías de la producción en gran escala dejan de tener significación pasada cierta etapa. En la mayoría de los demás casos, la creación de una industria nacional no eleva la capacidad para exportar porque siguen siendo demasiado altos los costos traducidos a una moneda común, es decir, los costos internos convertidos a costos en dólares a los tipos de cambio corrientes.

Así se explica la paradoja aparente de que la industrialización, que pone la mira en la "sustitución de las importaciones", propende a generar un *alza* de las necesidades de importar en comparación con la capacidad de exportar y, por ende, un problema crónico de balance de pagos. Si bien *algunas* importaciones se sustituyen por la producción nacional, la actividad que de ese modo se origina eleva inevitablemente la demanda de otras importaciones; en parte porque el establecimiento de nuevas industrias exige inversiones con un alto contenido de productos importados; en parte porque en toda actividad industrial entran importaciones relacionadas con el empleo de materias primas no existentes en el país, uso de combustible, reposición de maquinaria y repuestos, etc.; pero sobre todo tal vez porque la actividad industrial produce nuevos ingresos —es decir, nuevos salarios y utilidades— parte de los cuales se gastan inevitablemente en bienes o servicios importados.¹¹

Cuando las necesidades de importación superan a la capacidad para exportar debido a los elevados costos internos, tal cosa por lo general se considera indicio de una sobrevaloración de la moneda. En cierto sentido lo es; pero resulta esencial darse cuenta de que no es la especie de sobrevaloración que se puede "curar" mediante un reajuste uniforme del tipo de cambio. La explicación de esto es que el tipo de cambio que permitiría a un país en desarrollo crearse mercados para la exportación de productos manufacturados significaría una considerable devaluación de su moneda en relación a los productos primarios que constituyen el grueso de sus exportaciones; y el alza de los ingresos de exportación del sector primario que sigue a una devaluación tiende a generar una inflación de los costos y precios internos, que pronto neutraliza los efectos beneficiosos iniciales que pudo haber habido para los costos de exportación de las manufacturas.

Los motivos de esto han de buscarse (aparte del alza del costo de los productos importados) en la estrecha vinculación entre el equivalente en moneda local de los principales productos de exportación, por una parte, y los precios de los alimentos destinados al consumo local, por otra; lo que a su vez puede reflejar factores que actúan del lado de la oferta, del de la demanda, o de ambos. En tanto que los productos primarios representan la parte principal del total de exportaciones, y en tanto que el grueso de tales productos —los llamados cultivos comerciales— se destinan a las exportaciones en vez del consumo interno, la competencia hará que los costos monetarios de los productos agrícolas expresados en moneda nacional sigan muy de cerca el equivalente en moneda nacional de los precios de los cultivos comerciales que predominan en el mercado mundial. En tales circunstan-

cias, la devaluación monetaria elevará, en primer lugar, los ingresos de los productores primarios en moneda nacional; únicamente afectará el precio externo expresado en dólares en cuanto el aumento de los ingresos determine una expansión de la producción, y en cuanto esa expansión tenga un efecto apreciable sobre la oferta total en el mercado mundial. Por otra parte, el alza de los ingresos obtenidos de los cultivos exportables tenderá a elevar la demanda de alimentos del lado de los productores; también puede tender a reducir el abastecimiento de estos, ya que puede haber tierras marginales que se retiren de la producción de alimentos de uso local para destinarse a la de cultivos exportables. Por estos dos motivos, el aumento de los precios internos de los cultivos exportables tiene que generar tarde o temprano un aumento correspondiente de los precios locales de los alimentos. Y dado que, con los niveles de ingresos que caracterizan a los países subdesarrollados, los salarios monetarios de la industria guardarán estrecha relación con el precio de los alimentos, el aumento de los *ingresos* obtenidos de las exportaciones primarias tenderá a producir un alza correspondiente del nivel de los *costos* monetarios del proceso manufacturero. (Sin embargo, es importante tener presente que dicha interrelación refleja la escasez de tierra y no sólo la de *mano de obra*; el alza de los salarios es consecuencia de la presión sobre las disponibilidades de alimentos, y no de una mayor demanda de *mano de obra* que surja en el sector agrícola.)

Por lo tanto, al paso que en un país desarrollado hay un solo tipo de cambio que es capaz de mantener el equilibrio entre los costos internos de productos y los precios, o el nivel de costos, en los mercados extranjeros; en el caso de un país en trance de desarrollo no hay un tipo de cambio *único* que pueda conseguir este resultado. Si se toma como base el costo de producir los productos primarios, el tipo de cambio apropiado es mucho más alto que si se adoptan como norma los costos de producción en el sector manufacturero. Precisamente porque el problema de balance de pagos de los países poco desarrollados exige un reajuste de las estructuras de costos (la reducción de los costos manufactureros *en relación* a los precios de los productos primarios) y no sólo un cambio de nivel general de costos expresados en moneda internacional, ello no se puede alcanzar por una simple devaluación de la moneda.

A esto se debe principalmente que hayan ido tan desaminados los periódicos esfuerzos de autoridades internacionales, tales como el FMI, para tratar de mitigar los problemas de balance de pagos de este o aquel país en desarrollo mediante la introducción de tipos de cambio más "ajustados a la realidad", por bien intencionados que sean tales esfuerzos. En la mayoría de estos casos (por ejemplo, en los de Chile y la Argentina en los últimos años), a la devaluación siguió una nueva ola de inflación que destruyó el estímulo a las exportaciones ofrecido por la devaluación dentro de un período relativamente corto.¹² El diagnóstico en que se basaron tales recomendaciones partía de una analogía falsa entre la situación de los países industrializados, cuyos precios de exportación están determinados por los costos, y la de los productores pri-

¹¹ La "sustitución de las importaciones" puede servir para reducir la *proporción* del producto nacional bruto que representan las importaciones. Sin embargo, como también eleva dicho producto (a un ritmo más rápido que el crecimiento de las exportaciones), da lugar a un aumento del *total* de las importaciones que, con frecuencia, tiende a superar el crecimiento de los ingresos de exportación.

¹² En la Argentina, la devaluación de un 40 por ciento hecha en abril de 1962 fue neutralizada por un alza equivalente de los precios internos (de un 65 por ciento) hasta fines de 1963; en Chile, la devaluación de un 42 por ciento hecha en octubre de 1962/enero de 1963 fue neutralizada por un alza equivalente de los precios internos (de un 75 por ciento) en el año subsiguiente.

marios, cuyos costos de exportación están determinados por los precios.

Pero incluso de no haber ocurrido la inflación posterior, es dudoso que la devaluación sea un método razonable para elevar los ingresos de exportación de los países que, en proporción tan grande, exportan productos primarios. Seguramente un exportador determinado de productos primarios podría arrancar una ventaja de esta manera a expensas de sus competidores; pero precisamente por esto, la devaluación que efectúe uno de los productores primarios ejerce fuerte presión sobre sus competidores para que hagan otro tanto. Y si una ola de tales devaluaciones generase una expansión general de la producción de productos primarios, la situación de cada uno sería peor que antes, de resultas del menoscabo ulterior de la relación de intercambio.¹³

No hay modo de escapar a este dilema, como no sea mediante algún sistema de tipos de cambio duales, o un sistema de impuestos y subvenciones combinados cuyo resultado será el mismo que el de los tipos de cambio duales. Sin embargo, por motivos administrativos y técnicos, es probable que un sistema de tipos de cambio duales consiga aproximarse tanto al remedio prescrito por Pigou de reajustar los precios relativos de conformidad con los costos sociales marginales, como el sistema más ortodoxo de aplicar un sistema de impuestos y subvenciones diferenciados.

Dentro del sistema dual, habría un tipo de cambio fijo, el "cambio fijo", que se seguiría aplicando a las exportaciones principales y a todas las importaciones *esenciales*, es decir, a todas esas importaciones que el gobierno no desea restringir con objeto de fomentar industrias nacionales, o por otros motivos, tales como coartar el consumo innecesario o suntuario. Además del anterior, habría un tipo de cambio libre (que de preferencia podría funcionar en forma fluctuante, si bien las autoridades monetarias tendrían la posibilidad de influir sobre él variando las especies de transacciones a que pudiera aplicarse); los exportadores de artículos manufacturados estarían autorizados para canjear sus ingresos de divisas a este tipo de cambio; y los importadores de aquellos productos no admisibles para una asignación de divisas al tipo oficial podrían obtener una licencia de importación adquiriendo las divisas necesarias también a este segundo tipo de cambio. Mientras mayor fuera la presión de estas importaciones en relación con las exportaciones de manufacturas, tanto más alto tendería a ser el cambio libre en relación al oficial; y mientras más alto fuera el cambio libre, tanto mayor sería el estímulo para el crecimiento de las exportaciones de manufacturas. A medida que se redujera la presión en el balance de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones, el premio del cambio libre (en relación al oficial) disminuiría poco a poco, y podría llegar a desaparecer del todo cuando las exportaciones hubieran crecido lo suficiente para equilibrar la demanda de importaciones al cambio oficial. El funcionamiento de este sistema no presenta grandes dificultades administrativas en tanto que el gobierno vele para que las divisas obtenidas de la venta de exportaciones principales se entreguen al tipo de cambio oficial, lo que se conseguirá si la comercialización de tales exportaciones se encuentra en manos de un organismo público destinado a este objeto. Las

¹³ Por el hecho bien sabido de que la elasticidad-precio de la demanda mundial de productos primarios es considerablemente inferior a la unidad.

categorías de importaciones con derecho a obtener divisas al cambio oficial se pueden determinar con claridad; y un sistema de depósitos previos en moneda nacional garantizaría que las divisas asignadas a ese propósito se gastasen en los referidos bienes.

Si la obligación de comprar divisas al cambio libre sustituyera a otras formas de restricción de las importaciones, por ejemplo, las que les aplican derechos protectores o cuotas, el sistema poseería dos grandes ventajas desde el punto de vista de la asignación de recursos. La primera es que, junto al impuesto diferenciado sobre las importaciones, establecería un subsidio diferenciado equivalente para las exportaciones; en efecto, el premio del cambio libre sobre el cambio oficial no es otra cosa que un derecho de importación uniforme *ad valorem* combinado con una subvención de exportación uniforme *ad valorem*. En segundo lugar, combinaría las ventajas del libre intercambio, desde el punto de vista de fomentar la especialización y la división del trabajo internacionales, con las ventajas de la protección para el fomento de la industrialización nacional. (Esta segunda ventaja sería tanto mayor, cuanto más países insuficientemente desarrollados adoptasen ese sistema.) En efecto, el hecho de que tanto los niveles del derecho sobre las importaciones como los niveles de las subvenciones de un país determinado fueran uniformes en términos *ad valorem*, podría significar que cada país propendería a concentrar sus recursos en esas ramas especiales de la industria para las cuales tuviera la mayor ventaja relativa; en tanto que el hecho de que los niveles de esos impuestos y subvenciones tenderían a variar en razón inversa a la fase de desarrollo económico —de suerte que los países menos desarrollados de todos tenderían a tener los más elevados, y viceversa¹⁴— significaría que un relativo atraso no levantaría una barrera al desarrollo de industrias en una región determinada. Así se combinaría la ventaja de una integración económica regional con una distribución equilibrada del desarrollo industrial a través de la región, ya que, como es bien sabido, la integración regional por medio de uniones aduaneras y zonas de libre comercio (cuando se da entre países de niveles de desarrollo muy diferentes) tiende

¹⁴ Puesto que, mientras menos desarrollado sea un país, menor es su capacidad para exportar *manufacturas* relativamente a sus necesidades de importación en la misma categoría, el tipo de cambio al que sus importaciones y exportaciones de manufacturas quedarían en equilibrio (que es el tipo de cambio que tendería a establecerse si las divisas disponibles en el mercado libre procedieran exclusivamente de los exportadores de manufacturas, y los importadores de manufacturas estuvieran totalmente ateniéndose a ese mercado para obtener licencias de importación) sería evidentemente tanto más alto, en relación al cambio oficial, cuanto más bajo fuera el grado de desarrollo. De hecho, a los países que se encuentran en las primeras etapas de la industrialización les sería necesario recurrir a una parte de las divisas obtenidas de la venta de productos principales (o de otras fuentes) para impedir que el premio sobre el cambio libre se elevara excesivamente. Por esto, haciendo caso omiso de una escasez general de divisas (lo que depende de la situación total de balance de pagos), el país menos desarrollado siempre podría conseguir que el premio de su cambio libre estuviera más alto que el de un país más desarrollado, al menos mientras los países se abstuvieran de manipular el premio para hacerlo subir *reduciendo* la existencia de divisas en el mercado libre mediante operaciones de mercado abierto.

Sin embargo (si este sistema llegara a adoptarse en forma general), sería razonable fijar un límite máximo al premio de cada país, teniendo en cuenta las diversas circunstancias de los diferentes países, y sobre todo las diferencias de niveles de sus costos de manufactura en términos de productos primarios; y solicitar de las autoridades monetarias de cada país que mantuvieran el cambio libre a ese nivel, o por debajo del mismo, mediante ventas de divisas en el mercado libre.

de manera invariable a concentrar el desarrollo en las zonas más adelantadas y a retardar el de las más atrasadas.¹⁵

En contra de esto puede sostenerse que el sistema de impuestos y subvenciones *uniformes* puede a veces estimular el desarrollo de industrias "inadecuadas" (las que poseen la mayor ventaja relativa *en un comienzo* pero que pueden no ser las más prometedoras *a la larga*), por ejemplo, las que ofrecen mejores oportunidades de explotar los recursos naturales locales o las que poseen, por sus relaciones con otras industrias, economías externas del grado más amplio. La posibilidad de tal cosa existe ciertamente. Sin embargo, la experiencia ha demostrado de sobra que la posibilidad contraria de fomentar la industrialización mediante impuestos o prohibiciones diferenciados, dando a cada una de las industrias la protección que requiere para hacer rentable la producción nacional, tiende a generar el mal opuesto de una excesiva diversificación y fragmentación (en que cada país trata de sustituir las importaciones del mayor número posible de productos), cuyas consecuencias pueden ser mucho más perjudiciales al desarrollo económico.¹⁶ Asimismo tiende (como lo ha mostrado la experiencia) a un excesivo menoscabo de la relación de intercambio de los productos primarios, con consecuencias perjudiciales para el desarrollo económico por restar estímulo a la producción agrícola.

Un sistema de tipos de cambio duales va en contra de la filosofía económica que ahora prevalece, enunciada, por ejemplo, en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional; a decir verdad, éste ha ejercido una presión constante para eliminar tales prácticas.¹⁷ He aquí un ejemplo más de la manera como unas reglas, que son bastante razonables entre países desarrollados, se aplican en las circunstancias muy diferentes de los países en vías de desarrollo, donde no tienen sentido alguno.

Dejando de lado la solución por medio del sistema de cambios duales, quedan otras dos líneas de conducta posibles para conseguir los mismos objetivos. Una posibilidad sería una devaluación general de las monedas combinada con la imposición de unos derechos de exportación sobre los productos primarios que dejarían invariables los ingresos de exportación de los productores expresados en moneda nacional. Lo recaudado con el derecho de exportación se podría utilizar entonces para subvencionar las importaciones importantes, a fin de impedir los efectos inflacionarios de unos precios de importación más elevados sobre el costo de la vida. La posibilidad contraria sería dejar invariables los tipos de cambio, pero imponer una

¹⁵ Así ha ocurrido con los experimentos de integración económica por medio de uniones aduaneras en África y en el Caribe (por ejemplo, en la Federación de África Oriental, la Federación Centroafricana o la Federación de las Indias Occidentales); y este es el obstáculo principal al establecimiento de tales federaciones entre los nuevos países independientes, muchos de los cuales son demasiado pequeños para crear industrias eficientes destinadas a satisfacer únicamente el respectivo mercado interno.

¹⁶ Probablemente sería mucho pedir que se pudiera inducir a los gobiernos de los países en vías de desarrollo, a abolir totalmente tales derechos o prohibiciones diferenciados (según los diferentes productos industriales). Pero la instauración de un tipo de cambio libre, como el que queda reseñado, daría con seguridad un impulso en esta dirección; también allanaría el camino hacia convenios regionales entre los propios países en desarrollo que les permitieran abolirlos en el comercio intrarregional.

¹⁷ Después de la guerra había tipos de cambio múltiples en diversos países (sobre todo en América Latina), aunque estaban concebidos más bien como un instrumento de control de las importaciones que de fomento de las exportaciones.

contribución a las exportaciones de productos primarios, cuyo producto se emplearía exclusivamente para pagar una subvención a las exportaciones de manufacturas.¹⁸

La primera posibilidad tiene dos desventajas. En primer lugar, para hacer frente eficazmente al problema de los costos de la manufactura, tanto la devaluación general como la tasa de los derechos de exportación sobre los productos primarios tendrían que ser bastante elevadas, en algunos casos tal vez del 45 por ciento o más. A los países poco desarrollados puede serles difícil imponer derechos de exportación tan altos, ya que estos no pueden dejar de provocar fuerte resistencia de parte de los productores primarios. Además, para algún país exportador de productos primarios habría una fuerte tentación de obtener cierta ventaja competitiva no imponiendo el derecho de exportación en grado igual al de la devaluación.¹⁹ Una segunda desventaja es que una devaluación en gran escala tiene que desquiciar la estructura de precios internos de los bienes importados de toda clase. Puede resultar difícil compensar esto eficazmente por medio de una política de subvenciones a las importaciones esenciales.

La otra política de derechos de exportación sobre los productos primarios combinados con subvenciones a la exportación de artículos manufacturados, tiene la ventaja de que ofrece un gran estímulo al desarrollo de las exportaciones de manufacturas sin perturbar en exceso los precios internos o internacionales. De este modo, en el caso del típico país en desarrollo, que obtiene el 90 por ciento de sus ingresos de exportación de la venta de productos primarios y sólo el 10 por ciento de la venta de artículos manufacturados, un derecho del 5 por ciento sobre las exportaciones de aquéllos financiaría una subvención del 50 por ciento a las exportaciones de éstos. Sin considerar si el derecho de exportación se paga en tal o cual etapa, un gravamen del 5 por ciento no puede significar gran cosa, sea para la posición de los productores nacionales en su conjunto, o para la de los importadores de productos primarios.

Sin embargo, para que dé todo su resultado, la aplicación de esa política exigiría al mismo tiempo la colaboración de los países importadores y un convenio general de participación entre los países insuficientemente desarrollados. El problema principal, por lo que respecta a las directrices de los países importadores, es que el argumento en favor de la subvención diferenciada para las exportaciones de manufacturas de los países poco desarrollados debiera ser universalmente reconocido, y que no se considerase como un caso de *dumping*. Como se señaló anteriormente, la contraparte lógica de la necesidad de los países en vías de desarrollo de imponer derechos protectores sobre las importaciones de manufacturas, que ahora se reconoce en forma general, es que también debieran

¹⁸ Una tercera posibilidad, la de equilibrar los derechos de importación sobre las manufacturas con subvenciones equivalentes a las exportaciones, llega al mismo resultado (excepción hecha de la posibilidad de diferenciación) que un sistema de tipos de cambio duales.

¹⁹ Naturalmente, los países en vías de desarrollo pueden seguir asimismo una política de devaluación competitiva para lograr tales ventajas. Sin embargo, por motivos políticos y psicológicos, a un gobierno le resulta más fácil mantener bajos los precios percibidos por los productores locales manteniendo alto el tipo de cambio, que equilibrar un tipo de cambio bajo imponiendo derechos de exportación elevados. Además, la devaluación monetaria podría ser tan impopular políticamente, que el gobierno se abstenga, a no ser bajo una presión muy fuerte, de emplear este instrumento en forma deliberada para lograr ventajas comerciales.

quedar exentos de las prohibiciones generales en cuanto a subvencionar las *exportaciones*, siempre que el grado y manera de administrar tales subvenciones quedaran sujetos a reglas formuladas con claridad. Tales reglas podrían asumir la forma, entre otras cosas, de que la suma pagada en subvenciones a las exportaciones de manufacturas quedara limitada al producto del derecho especial a las exportaciones de productos primarios. También podría fijarse un porcentaje como límite máximo. Además, podría tenerse por conveniente que el derecho especial pagado por los productos primarios se ajustara a una tasa uniforme, que no excediera, por ejemplo, del 5 por ciento del valor *job* de las exportaciones de productos a que se aplicase.

El efecto de estas disposiciones sería hacer que la tasa permisible de la subvención a las exportaciones de manufacturas variase en razón inversa a la proporción de ingresos totales obtenidos de la exportación de manufacturas. De este modo, al paso que un país que sólo obtiene el 10 por ciento de sus ingresos totales de exportación de la venta de productos manufacturados podría conceder una subvención del 45 por ciento, otro país que obtiene un tercio de tales ingresos de la venta de manufacturas sólo podría conceder una subvención de exportación del 10 por ciento; en tanto que un tercer país cuyas exportaciones se distribuyen por mitad entre las manufacturas y los productos primarios sólo tendría derecho a una tasa

de subvención de las exportaciones del 5 por ciento. En otras palabras, la tasa de la subvención se contraería a medida que un país determinado avanzara hacia etapas superiores de desarrollo económico, de modo que en sus exportaciones aumentara la fracción de las manufacturas. La definición de "productos primarios" y "artículos manufacturados" exigiría cuidadosa delimitación, así como la lista de países que pudieran acogerse a los privilegios del sistema. En el caso de los productos elaborados, el derecho del 5 por ciento podría imponerse sobre el valor de la materia prima que entrase en dichos productos, lo cual se deduciría de la subvención pagadera al valor *job* de los productos elaborados.

Salta a la vista que un sistema de esta especie no ofrecería exactamente la misma flexibilidad que un sistema de tipos de cambio duales; no garantizaría que las subvenciones a las manufacturas guardasen una relación apropiada con la protección concedida por los derechos de importación o las restricciones cuantitativas; o que el sistema de protección se racionalizara mediante una equiparación de las tasas de derechos sobre las importaciones de los diferentes productos. Y no es seguro que los obstáculos políticos —la necesidad de obtener el asentimiento de los países desarrollados a un sistema de subvenciones a las exportaciones— sean menos formidables que los que entraña la aplicación del sistema de tipos de cambio duales.

OBSTÁCULOS A LAS EXPORTACIONES. II. LA POLÍTICA DE LOS PAÍSES IMPORTADORES

El otro obstáculo principal al desarrollo industrial de los países insuficientemente desarrollados estriba en la renuencia de los países industrializados a permitir la importación de artículos manufacturados de los países de bajos salarios. Esto se basa en un prejuicio muy arraigado (que puede haber tenido más justificación en los días anteriores a Keynes que en las actuales circunstancias), en el sentido de que tales importaciones son una amenaza para el empleo y el nivel de vida de sus propios trabajadores, amenaza que no existe con las importaciones procedentes de países de salarios altos. Este modo de ver contó con cierto apoyo de parte de esos economistas que, razonando a partir de una interpretación especialmente rígida de la teoría de la productividad marginal, sostenían que el libre intercambio entre los países de salarios bajos y de salarios altos tenderá a equiparar los "precios de factores" y, por consiguiente, a reducir los salarios reales en el país "adelantado" al mismo tiempo que tiende a elevarlos en el país "atrasado".²⁰

No es difícil, aunque puede ser tedioso, demostrar que este modo de ver se basa en una falacia, especialmente en circunstancias en que el país "adelantado" sigue una política de expansión económica conectada con un empleo total. Suponiendo que la demanda efectiva se mantenga a un nivel adecuado para reabsorber la fuerza de trabajo desprendida por las industrias que se ven afectadas adversamente por tales importaciones, la corriente total de bienes producida por la *misma* cantidad de empleo será necesariamente mayor que antes; en efecto, la mano de obra que se requiere para producir las exportaciones que pagan tales importaciones debe ser menor que la mano

de obra que anteriormente se dedicaba a producir los bienes que ahora se importan. Esto significa que, por consiguiente, los salarios reales serán más altos, a menos que los bienes cuya oferta se aumenta se compongan exclusivamente de artículos de primera necesidad para los trabajadores. Sin embargo, como es probable que las importaciones de manufacturas de los países de salarios bajos sean bienes de consumo, en tanto que las exportaciones que pagan esas importaciones tienen más probabilidades de ser bienes de capital, no hay muchas posibilidades de que así sea. Es más probable que el asalariado se beneficie de cualquier modificación que resulte en los precios relativos, como también de cualquier alza de salarios que acompañe al aumento de productividad.²¹

En realidad, las consecuencias de las importaciones de

²⁰ Véase una exposición cautelosa de este argumento en: W. F. Stolper y P. A. Samuelson, "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, Vol. IX (noviembre de 1941), pp. 58-73.

²¹ La falacia de la teoría de "equiparación de los precios de factores" que sugiere la conclusión contraria, consiste en suponer que en el país existe, en cierto sentido, una cantidad fija de capital total que no se modifica por ese cambio estructural, de modo que cuando se contraen las industrias de gran densidad de mano de obra y se expanden las de gran densidad de capital (se supone que las industrias que se contraen son de gran densidad de mano de obra, ya que es en ellas donde el país de bajos ingresos tendrá una ventaja relativa), debe haber algún cambio compensador en la relación capital-mano de obra en todas las industrias, de otro modo las disponibilidades de capital no bastarán para emplear en la nueva situación el mismo número de trabajadores que en la antigua. Por esto, el producto *marginal* de la mano de obra descenderá, aunque se haya elevado su producto *medio*. La sencilla respuesta a esto es que el capital no es como la "tierra", y que su cantidad no se puede considerar "fija", prescindiendo de la distribución de la producción entre las industrias. Cuando se expande la producción de las industrias "de gran densidad de capital", necesariamente se expande con ella la cantidad total de "capital"; la producción de las industrias de elevado rendimiento por trabajador y de una alta relación capital-mano de obra, necesariamente crece en forma paralela a la tasa acelerada de acumulación de capital.

países de salarios bajos no difieren en nada de los efectos de las innovaciones destinadas a ahorrar trabajo. En ambos casos existe la amenaza a la mano de obra en una situación en que la demanda efectiva sea estática, por cuanto el ahorro de trabajo reducirá el empleo en vez de aumentar la producción total. Y en ambos casos puede haber graves problemas de reajuste y adaptación si los cambios son demasiado rápidos o repentinos. Pero, al paso que los reajustes que impone el progreso de la tecnología han llegado a aceptarse como parte del costo del progreso económico, que se puede y se debe absorber de algún modo, los reajustes completamente análogos que impone una ampliación de las oportunidades de importación todavía despiertan fuertes resistencias; y eso a pesar de que, cuantitativamente, puede ser que los reajustes de este último tipo sean mucho menos importantes que los primeros. ¿En qué se diferencia el desarrollo de la industria textil en Hong Kong de la invención de una fibra sintética? Un país como los Estados Unidos no pensaría nunca en oponer obstáculos a la utilización de un nuevo invento, por mucho que amenace esto a alguna industria ya establecida; sin embargo, está muy dispuesto a invocar las cláusulas liberatorias del GATT para proteger su propia industria textil contra la amenaza de "desquiciamiento del mercado", por medios totalmente incompatibles con la filosofía económica que dice profesar.²²

Las restricciones cuantitativas a las importaciones de los países de Europa Occidental se abolieron gradualmente durante el decenio de 1950 por lo que dice relación al comercio intraeuropeo, y más tarde también con respecto al comercio con la zona del dólar; pero esa liberalización no se ha hecho extensiva a las importaciones procedentes de los países de salarios bajos; por el contrario, en los últimos años se han introducido restricciones nuevas. La Secretaría de las Naciones Unidas reunió un volumen impresionante de datos (como preparación para la Conferencia de Ginebra) sobre el grado y naturaleza de tales restricciones.²³ Parece ser que los dos países principales de la Comunidad Económica Europea —Francia y la República Federal de Alemania— aplican restricciones cuantitativas a la mayor parte de los productos que tienen importancia para los países insuficientemente desarrollados, a excepción, en algunos casos, de las importaciones procedentes de países que son miembros asociados extracontinentales de la CEE. En cambio, los Estados Unidos y el Reino Unido aplicaban hasta hace poco una política liberal a tales importaciones;²⁴ pero cuando, hacia 1960, hubo un repentino aumento de importaciones de tejidos en Hong Kong, India y Pakistán, esos dos países también empezaron a aplicar restricciones cuantitativas, sea mediante un control directo, sea por el método indirecto de inducir a los países exportadores a imponer restricciones a sus propias exportaciones. Por iniciativa de los Estados Unidos, en 1961 se concertó un

convenio internacional sobre tejidos de algodón, que más tarde se revocó por un período de cinco años. El nuevo mecanismo introducido en este convenio es que el "desquiciamiento del mercado", que antes sólo podía ser invocado con la autorización del GATT, ahora puede ser declarado unilateralmente por los países importadores sin un dictamen internacional.²⁵

Si bien estas políticas restrictivas afectan sobre todo a los tejidos y la ropa, es de recordar que estas son las únicas categorías en que diversos países en vías de desarrollo han alcanzado ya una fuerte posición competitiva.²⁶ En tanto persista la actitud actual, no hay garantía de que no se apliquen restricciones semejantes a otras categorías, a medida que éstas logren la posición competitiva.

Sin embargo, es de esperar que estas actitudes se modifiquen en el porvenir, como resultado de los esfuerzos del GATT, de la Conferencia de Ginebra, y de un mejor reconocimiento del hecho de que los problemas de reajuste planteados por la industrialización de los países que se están desarrollando no son diferentes básicamente de los que ocasionan otras formas de cambio dinámico (tales como la invención de la televisión que produjo un "desquiciamiento del mercado" de la industria cinematográfica, o la invención del automóvil que ocasionó un desquiciamiento similar a los ferrocarriles o a la industria de cría de caballos). Entretanto, se observa una incongruencia flagrante entre el objetivo enunciado por los países desarrollados de ayudar al desarrollo de las naciones pobres mediante una asistencia económica en gran escala, y sus políticas comerciales que a esa asistencia le impiden dar sus frutos.²⁷

²² En el convenio internacional a largo plazo de 1961 sobre el algodón se estipuló que los países que mantuvieran restricciones incompatibles con el GATT, las mitigarían gradualmente y las eliminarían lo más pronto posible. También se dispuso que debiera haber un aumento anual automático de las cuotas en tanto que las restricciones permanecieran en vigor. Posteriormente diversos países importadores anunciaron aumentos anuales de las cuotas por la duración del período quinquenal del convenio (entre 12 y 19 por ciento al año); pero los mayores importadores —los Estados Unidos, el Reino Unido y el Canadá— se eximieron de toda obligación de admitir importaciones cada vez mayores alegando que sus importaciones corrientes ya eran amplias. Puesto que el "desquiciamiento del mercado" sólo puede ocurrir como resultado de un rápido crecimiento de las importaciones, ello sólo podría justificar una limitación de la tasa de crecimiento de las mismas, pero no la imposición de un máximo absoluto a su volumen. (Véase el documento de las Naciones Unidas E/Conf.46/6, pp. 47-49.)

²³ Las importaciones de hilados y tejidos procedentes de países poco desarrollados, que hicieron la América del Norte y Europa Occidental (incluidos los países de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Intercambio) aumentaron de 220 a 410 millones de dólares entre 1956 y 1961, esto es, en un 85 por ciento, en tanto que tales importaciones de otras procedencias sólo aumentaron en 45 por ciento en el mismo período. Sin embargo, en este último año las importaciones procedentes de países en desarrollo todavía representaban sólo el 13.5 por ciento del total de importaciones en dichas categorías. (Véase *Estudio, op. cit.*, cuadro 3-14, p. 69 y cuadro 3-1, p. 76, así como el documento E/Conf.46/6, cuadro 5, p. 15.)

²⁴ En la Conferencia de Ginebra diversas naciones desarrolladas (entre ellas el Reino Unido y Francia), cediendo a la presión combinada de 75 países en vías de desarrollo, anunciaron que estaban dispuestos a conceder preferencias a los países de esa especie en materia de derechos de importación. Habría sido más importante si se hubieran declarado dispuestos a abolir las restricciones por cuota de tales importaciones. (En realidad el Reino Unido se manifestó dispuesto a actuar así, pero sólo como parte de un convenio general en virtud del cual lo hicieran también otros países desarrollados.)

²² Véase *Estudio, op. cit.* p. 70.

²³ Véase: *Estudio, op. cit.*, cap. 3, y también el documento E/Conf.46/6 de las Naciones Unidas, pp. 40-49.

²⁴ Esto puede verse mejor por las grandes diferencias de la fracción correspondiente a países que están desarrollándose en las importaciones totales de artículos manufacturados (excluidos los metales básicos) recibidas por países desarrollados en 1962. Mientras esa fracción ascendió al 12.3 por ciento en las importaciones del Reino Unido y al 11.3 en las de los Estados Unidos, fue sólo de 3.8 por ciento en las de Alemania, 3.2 en las de Francia y 1.3 en las de los otros países de la CEE. (Véase el documento de las Naciones Unidas E/Conf.46/6, cuadro 8, p. 231.)

Anexo

PROYECCIONES A LARGO PLAZO DEL COMERCIO Y EL BALANCE DE PAGOS DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS. UN CALCULO ARITMETICO

Las proyecciones que aparecen en el cuadro adjunto no pueden considerarse en ningún sentido como *predicciones*. Tienen por objeto señalar las consecuencias a largo plazo de las tendencias actuales, y lo que se necesita en materia de comercio y asistencia para que se obtenga una tasa de crecimiento del 5 por ciento en el producto nacional de los países en vías de desarrollo durante el resto de este siglo, partiendo del supuesto de que haya tasas de cambio constantes en las variables correspondientes.

Las bases sobre las cuales se han escogido los diversos supuestos fueron las siguientes:

a) El supuesto de que una tasa de crecimiento del 5 por ciento exige una tasa de crecimiento de las importaciones del 6 por ciento se basa en estudios detallados sobre la elasticidad del ingreso, efectuados por la Secretaría de las Naciones Unidas.^a

b) El supuesto de que el volumen de exportaciones hacia los países desarrollados se expande a razón de un 3 por ciento anual se basa en el supuesto de que los países desarrollados tienen una tasa de crecimiento del 4 por ciento (lo que es el objetivo fijado por la OCDE) y en una elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios procedentes de los países poco desarrollados igual a 0.75. En los cálculos se suponen precios de exportación constantes.

c) La tasa de crecimiento de las exportaciones de productos primarios de los países de economía centralmente planificada igual a 9 por ciento anual, se escogió como el supuesto más plausible en vista de las tendencias recientes y del documento presentado a la Conferencia de Ginebra por la delegación de la URSS.^b En dicho documento se sugiere que, "a juicio de los economistas soviéticos", el comercio exterior total de la URSS podría cuadruplicarse para 1980; y que su comercio con los países en vías de desarrollo, "mediante la utilización de las posibilidades favorables existentes", aumentará ocho veces en comparación con 1963 (un aumento de 9 por ciento al año equivale a una sextuplicación en 20 años).

d) La tasa de crecimiento de 10 por ciento de las exportaciones de manufacturas al resto del mundo se escogió por considerarla la más alta posible que pueda mantenerse durante un período largo, en el supuesto de que tanto los países exportadores como los importadores modifiquen su política con objeto de eliminar los obstáculos que pueda haber a tales exportaciones.^c

e) Se supone que el saldo en contra en la cuenta de servicios (aparte del interés de las inversiones) aumentará al mismo ritmo que las importaciones.

f) Se supone que el saldo neto del interés de los inversiones aumentará a razón del 3 por ciento de la ayuda financiera acumulativa que se reciba del resto del mundo. Esto supone que los países desarrollados estarán dispuestos a facilitar una proporción apreciable de ayuda bajo la forma de simples donaciones, o bien a conceder préstamos en condiciones especialmente favorables. (Actualmente, en el caso de la India, por ejemplo, la tasa media de interés pagado por la asistencia que se recibe en todas las formas se cifra en el 4 por ciento.)^d

g) El supuesto de que el volumen del comercio mundial de artículos manufacturados crecerá a razón del 6 por ciento anual que se basa en que las medidas de liberalización continúen entre los países desarrollados, y también entre éstos y los pocos desarrollados, y en que la elasticidad-ingreso de la demanda de artículos manufacturados en ambos grupos de países siga siendo superior a la unidad. (La tasa de crecimiento de este comercio en el decenio último fue de más de 7 por ciento al año.)

^a Véase Naciones Unidas, *Trade Needs of Developing Countries for their Accelerated Economic Growth*, documento E/Conf.46/58, Apéndice técnico.

^b *Prospects for the Development of URSS Foreign Trade*, documento mimeografiado E/Conf.46/108, presentado por la URSS.

^c El supuesto de una tasa de crecimiento del 8 por ciento en las exportaciones de artículos manufacturados haría crecer, en igualdad de circunstancias, el déficit acumulativo hasta el año 2000 en 925 millones de dólares.

^d En el supuesto de una tasa media de interés del 4 por ciento, se agregarían 315 millones de dólares al déficit acumulativo hasta el año 2000.

PROYECCIONES DEL COMERCIO, BALANCE DE PAGOS, ETC. DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO CON EL RESTO DEL MUNDO, 1960-2000

	Suposición a partir de la tasa exponencial de crecimiento		1960 (efectivo)	1970	1980	1990	2000
	Por año	Por decenio					
<i>Miles de millones de dólares, a precios de 1960</i>							
Importaciones del resto del mundo (job)	6.0	82.2	22.4	40.8	74.4	135.5	246.9
Exportaciones de productos primarios (job)							
— a los países desarrollados	3.0	35.0	17.1	23.1	31.2	42.1	56.8
— a las economías de planificación centralizada	9.0	146.0	1.2	3.0	7.3	17.9	43.9
Exportaciones de manufacturas al resto del mundo (job)	10.0	171.8	2.6	7.1	19.2	52.2	141.8
Saldo de visibles			— 1.5	— 7.6	— 16.7	— 23.3	— 4.4
Transportes, viajes y otros servicios (valor neto)	6.0	82.2	— 1.0	— 1.8	— 3.3	— 6.0	— 11.0
Interés de inversiones (valor neto)			— 2.7	— 5.8	— 13.2	— 26.6	— 43.9
Saldo de invisibles			— 3.7	— 7.6	— 16.5	— 32.6	— 54.9
Saldo en cuenta corriente			— 5.2	— 15.2	— 33.2	— 55.9	— 59.3
Saldo acumulativo en el decenio			—	— 102	— 242	— 446	— 576
Saldo acumulativo desde 1960			—	— 102	— 344	— 790	— 1 366
Saldo acumulativo desde 1960, en el supuesto de ayuda sin interés			—	— 87	— 261	— 534	— 785
Producto nacional bruto de los países desarrollados	4.0	49.2	920.0	1 373	2 048	3 056	4 559
Producto nacional bruto de los países en vías de desarrollo	5.0	64.9	170.0	280	462	762	1 257
Exportaciones mundiales de manufacturas ^b	6.0	82.2	61.2	111.5	203.2	370.2	674.4
Exportaciones de los países en vías de desarrollo ^c	10.0	171.8	3.8	10.3	28.1	76.3	207.4

Porcentajes

Exportaciones de los países en vías de desarrollo como porcentaje de las mundiales	6.2	9.2	13.8	20.6	30.8
<i>Ayuda a los países en vías de desarrollo como porcentaje del producto nacional bruto de los países desarrollados</i>					
<i>I. Suponiendo un interés medio de 3 por ciento sobre los préstamos y donaciones</i>					
— por decenio	0.6	0.9	1.4	1.7	1.5
— acumulativo	—	0.8	1.2	1.5	1.5
<i>II. En el supuesto de préstamos y donaciones sin interés</i>					
— por decenio	—	0.8	1.0	1.0	0.7
— acumulativo	—	0.9	0.9	1.0	0.8

^a Se supone que aumenta en el 3 por ciento del saldo en contra en cuenta corriente.

^b Excluidas las economías centralmente planificadas.

^c Incluidas las exportaciones a otros países en vías de desarrollo.

LA PARTICIPACION POPULAR Y LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

INTRODUCCION

El presente artículo reproduce las ideas principales contenidas en unos de los documentos¹ presentados por la Secretaría de la CEPAL al Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, celebrado en Santiago del 22 de junio al 1º de julio de 1964.² Su intención, como la del Seminario mismo, no ha sido presentar un conjunto de ideas plenamente elaboradas y confirmadas, sino apenas ofrecer una base de discusión y análisis de un problema que bien puede adquirir cada vez mayor importancia en América Latina.

En el curso del Seminario, los técnicos en planificación del desarrollo, sociólogos y directores de programas nacionales de desarrollo de la comunidad, expusieron experiencias y formularon observaciones cuya consideración puede reforzar, complementar o modificar algunas de las apreciaciones contenidas en este documento. La presente versión difiere de la original sólo en algunos cambios estadísticos y de estilo, pero no incorpora una revisión plena sobre la base de aquellas discusiones. La Secretaría, pues, se anticipa a reconocer el carácter provisional de estas ideas, cuya presentación con ocasión del Seminario y su publicación en esta oportunidad no busca sino estimular un intercambio de opiniones que pueda conducir paulatinamente a la maduración de conclusiones más definitivas.

El desarrollo del tema en tres secciones debidamente delimitadas refleja con claridad los objetivos centrales que inspiraron la convocatoria de este Seminario, a saber:

¹ ST/ECLA/Conf.18/L.1.

² Véase el correspondiente *Informe provisional* (ST/ECLA/Conf.18/L.4), 1º de julio de 1964.

A. LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. LA PARTICIPACION POPULAR COMO RECURSO DEL DESARROLLO

En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: se trata de la posibilidad de contar con la participación *consciente y organizada* de la población en los planes y proyectos específicos de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el perfeccionamiento de la administración pública, las reformas agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y los planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada.³

³ Véase *Progresos en materia de planificación en América*

A. Iniciar la discusión del tema de la participación popular en los esfuerzos que los gobiernos de la región están realizando o se proponen realizar para acelerar el desarrollo de sus respectivos países;

B. Examinar las experiencias logradas en América Latina en materia de desarrollo de la comunidad, con miras a su utilización sistemática como una de las diversas alternativas de la participación popular organizada, consciente y deliberada;

C. Poner de relieve las principales implicaciones que tal participación y tal misión para el desarrollo de la comunidad podrían entrañar si es que, como parece, estos sistemas de trabajo comunitario han de seguir extendiéndose por todo el continente y adquiriendo la categoría de programas nacionales.

De esta manera, la primera sección promueve la discusión sobre la importancia y el contenido de la participación popular en los planos y programas de desarrollo. La segunda presenta una visión resumida de la evolución, la naturaleza y el contenido de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y un análisis crítico de su estado y sus tendencias en América Latina. En la última de las secciones se pretende iniciar la discusión general de las perspectivas del desarrollo de la comunidad en la región y algunas de las implicaciones de carácter conceptual, tecnológico y político-administrativo que pudiera tener su incorporación en escala nacional.

No está de más insistir en que los conceptos y sugerencias aquí presentados sólo pretenden ser un "punto de partida" para el debate que sobre ellos se ha iniciado en América Latina.

Es altamente significativo comprobar que esta exaltación del papel de la población a la categoría de recurso fundamental en la aceleración del desarrollo, está produciéndose por la vía de la convicción e inspirándose en criterios eminentemente técnicos y prácticos. Ella ha surgido en la medida en que algunos países latinoamericanos han ido poniendo en marcha o preparando sus planes generales de desarrollo económico y social. Aparece justamente en el momento en que las técnicas de planificación y de administración pública parecen haber alcanzado importantes progresos. Al analizar esta circunstancia, se tiene la impresión de que no se trata simplemente de un nuevo lema político, sino del reconocimiento objetivo de que es la comunidad nacional, en pleno y

Latina (E/CN.12/677) pp. 30 ss.; *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/CN.12/693); Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Presidencia de la República de Colombia, *Plan general de desarrollo económico y social 1962-70* (Bogotá, 1961) pp. 422 ss.

organizadamente, la que puede comunicar realidad a los planes y programas formulados racionalmente para eliminar las causas del subdesarrollo. Simultáneamente, ello parece significar también un acto de fe en los pueblos latinoamericanos.

Parece existir suficiente conciencia de que la aceleración del desarrollo económico, y la superación de las precarias condiciones de vida de la mayor parte de los países latinoamericanos, constituye un proceso complejo que depende fundamentalmente de sus limitaciones en materia de recursos económicos, financieros y tecnológicos y de prácticas avanzadas de administración y planificación. Igualmente, parece haber consenso sobre la necesidad de varios cambios estructurales, y sobre los efectos retardatarios de la actual tendencia de deterioro de la relación de intercambio en los países de la región y de las limitaciones de los mecanismos del comercio internacional.⁴ Estos factores son de capital importancia y merecen, por tanto, máxima preocupación y adecuado tratamiento. Sin embargo, hay otro también fundamental que, aun cuando en cierto modo podría considerarse como el resultado de los bajos niveles de desarrollo, se constituye generalmente en uno de los mayores frenos para todo progreso. Se trata del papel activo o pasivo, positivo o negativo, que la población en su conjunto puede desempeñar en la formulación y ejecución de los esfuerzos programados para acelerar el desarrollo.⁵

A la lista convencionalmente reconocida de los determinantes del ritmo de desarrollo de los países, pues, ha de añadirse este factor intangible que representa la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar *activa y positivamente* en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social. Y, como consecuencia de esta identificación y de este reconocimiento, se trata también de la búsqueda de instrumentos conceptuales, metodológicos y operativos que permitan definir el contenido y los alcances de esa participación popular, y también programarla y aplicarla en el medio latinoamericano.

2. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

La experiencia latinoamericana parece estar indicando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a llevar todo esto a la práctica, y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin. Igualmente, sin desconocer el gran valor del apoyo y de las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, hay evidencias de que la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar

para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo,⁶ se llega también a la conclusión de que evidentemente éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda y los haga suyos y que ella misma los ponga en práctica. La precisión en las proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación, aunque indispensables, no parecen resultar suficientes para garantizar el logro de metas concretas, si ellas y el deseo y la capacidad de alcanzar éstas no constituyen auténticos propósitos nacionales y si la población no se organiza funcionalmente para ello.⁷

En el terreno de los principios y desde el punto de vista funcional, es la población —a través de todos sus estratos y sectores y mediante sus múltiples y complejas relaciones— la que ha de concebir, ejecutar y aprovechar los planes generales de desarrollo; sobre todo si éstos entrañan transformaciones estructurales y si, como debe ser, tienen por objetivo eliminar las causas del subdesarrollo y no simplemente mitigar algunas de sus manifestaciones.

En primer lugar, un plan general de desarrollo —si es que tiene alguna significación— entraña cambios importantes en los niveles de productividad y en las estructuras de la producción, la ocupación, el ingreso y en la de los bienes y servicios; supone modificaciones sustanciales en los recursos productivos, en el capital, en la distribución de la población y en muchos otros aspectos fundamentales de la vida de un país. Igualmente acarrea modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas y en las instituciones. Todo este proceso de reestructuración económica y social exige, al mismo tiempo, un vigoroso y complejo proceso de cambios socio-culturales y de activa participación popular. En segundo lugar, dentro del marco general de estos planes la población cumple, a través de su compleja organización, el múltiple papel de *autora o empresaria*, de *consumidora* y de *beneficiaria*. En su condición de autora debe concebir y apoyar conscientemente las metas; en su condición de ejecutora debe producir más y mejor, consumir y actuar en forma programada y aportar los recursos humanos en general, desde la *élite* administrativa hasta las masas de obreros y campesinos, pasando por los “mandos medios” y el contingente de técnicos y administradores. En su condición de beneficiaria, debe ampliar selectivamente y consolidar el consumo de bienes y servicios y elevar sus niveles de vida y de condición social. En tercer lugar y hablando en términos de las hipótesis de trabajo que sirven de base a varios métodos de planificación económica, si la “demanda final” y su composición deben ser iguales a la “oferta global”, se supone que la población debe ser habilitada y organizada como “compradora real” y “consumidora total” de todos los bienes y servicios generados en el proceso de expansión de la producción que llevan aparejado los planes. Se

⁴ Véase *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, op. cit.

⁵ Véase Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680/Rev.1), publicado en español por el Fondo de Cultura Económica (México, 1963), y *Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Propuestas para un programa de acción*, (E/3613), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 62.II.B.2.).

⁶ Véase José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/646), febrero de 1963.

⁷ Véase Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, División de Programación del Desarrollo Social, *Aspectos Sociales del Plan General de Desarrollo de Colombia* (Bogotá, 1962).

supone asimismo que han de cumplirse unas metas globales y sectoriales de capitalización, lo cual supone la existencia de una conciencia más o menos clara sobre las prioridades y conveniencias del Plan. En cuarto lugar, dada la limitación de los recursos económicos y financieros de los países latinoamericanos, es de suponer que la población deberá realizar aportes adicionales en contribuciones, concesiones y mano de obra voluntaria. Y, en la práctica, no puede esperarse que todo esto surja espontáneamente de las condiciones de marginamiento y de inercia, en que se encuentran amplios sectores, sino más bien de una vinculación deliberada, consciente y sistemática de la población a los propósitos de aceleración del desarrollo.

Evidentemente, los anteriores razonamientos en pro de una participación popular de esta naturaleza no deben ser interpretados en forma absoluta ni pueden tener un contenido rígidamente cuantitativo. En efecto, tal población, concebida como sujeto unitario y compacto y con capacidad orgánica y responsabilidad para actuar racional y sincronizadamente, no existe en ninguna parte y, por cierto, tampoco en América Latina. No cabe pensar que la población de un país pueda ser sometida mecánicamente a las decisiones de índole racionalista típicas de los planes de desarrollo.⁸ Tampoco se alude a una participación rigurosamente organizada. Se piensa únicamente en la posibilidad de una *cooperación consciente* en el sentido y en el ritmo de los esfuerzos que entraña el plan; sólo se aspira a hacer participar en forma más deliberada y más consciente a la población para *obviar* buena parte de las resistencias que opone generalmente a toda alteración de su ritmo de vida, sus formas de producción y sus pautas de consumo; no se pretende más que vincular operativa y emocionalmente a la vida nacional y a los esfuerzos de aceleración del desarrollo a todos aquellos sectores que por diversas razones han permanecido al margen. Igualmente, resulta obvio que no se puede contar con esta participación, ni considerarla indispensable, en todos los aspectos del complejo proceso de formulación y ejecución de los planes y programas, sino en aquellos de mayor trascendencia para el desarrollo, en los de mayor interés popular y en los que ofrezcan mayor viabilidad.

Desde los puntos de vista teórico y práctico, es evidente que debe existir un sistema de comunicación de doble sentido entre los organismos y técnicos de planificación —que elaboran combinaciones racionales de acción y preparan proyectos de inversión y desarrollo— y la población que debe ejecutar tales proyectos y beneficiarse de ellos. Debido a la naturaleza misma de sus responsabilidades, los planificadores trabajan con dimensiones y objetivos macrométricos y en un plano eminentemente teórico y abstracto. En cambio, la población, a través de una compleja gama de sectores, comunidades y órganos de acción, produce, consume y realiza una serie de relaciones de orden económico, político, social y cultural, que tienen repercusiones directas en el curso de la aceleración del desarrollo; es decir que, en última instancia, tiene en sus manos *cumplir o no cumplir* las prescripciones y las metas formuladas por los planificadores. Sin

⁸ Véase Andrew Frank, *La participación popular en lo relativo a algunos objetivos económicos rurales*, consideraciones preliminares presentadas al Seminario sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social (Santiago, junio de 1964).

embargo, no parece existir en América Latina un adecuado y práctico sistema funcional de comunicación entre estos dos frentes básicos de ejecución del desarrollo planificado. Por lo general, la labor de planificación termina con la promulgación legal del plan y su publicación en textos de alta especialización técnica que sólo los iniciados pueden interpretar. En el mejor de los casos, el plan es citado continuamente en los mensajes presidenciales y en discusiones de “mesa redonda” de alto nivel. Mientras tanto, la población y sus comunidades y núcleos de acción se quedan sin saber en qué consiste, cuál debe ser su contribución práctica y cómo deben organizarse para participar activamente en él. En estas condiciones no es de extrañar que los planes generales de desarrollo —cualquiera que sea el grado de los cambios que persigan— se queden en el papel, en tanto que cada región del país, cada sector de la producción, cada distrito y cada comunidad siguen produciendo, consumiendo y actuando en la forma tradicional, como si el plan no hubiera sido adoptado o no tuviera ningún significado para nadie. Tampoco es difícil comprender que, al no existir una vigencia práctica, ni una efectiva conciencia sobre la importancia, la conveniencia y la urgencia de ejecutar los planes, ni un sólido respaldo popular en el terreno político, su continuidad quede sometida a las contingencias de la inestabilidad política. Ni debe sorprender el hecho de que, en el mejor de los casos, los planes sean observados únicamente por el sector público y, en algunas ocasiones, sólo en forma parcial.

Naturalmente no es nueva esta preocupación por la influencia de la participación popular de manera deliberada y consciente en los programas de desarrollo; ha sido expresada en diversas épocas y en diversas formas, sobre todo en el terreno ideológico y político. Particularmente en el campo de la planificación del desarrollo se conocen varias versiones, como la del “factor residual”, la del “índice de empatía”,⁹ la de la “comunicación social”¹⁰ y las que reducen esta participación popular al problema del incremento de la productividad y a la efectividad en el consumo.

3. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Hay la impresión de que no existen en América Latina grandes limitaciones para el reconocimiento de la necesidad y la conveniencia de la participación popular en los programas de desarrollo. Por el contrario, la gran mayoría de los documentos de gobierno y de los dirigentes políticos más destacados incluyen frecuentes y renovados pronunciamientos en demanda y en apoyo de ella.¹¹ Y esta tendencia se encuentra claramente consignada en diversos documentos y declaraciones de carácter continental.¹² La dificultad surge cuando se trata de precisar su contenido y alcance y cuando se trata de llevarlo a la práctica. En efecto, podría intentarse una tipología de las diferentes interpretaciones que encuentra en los diferentes países y aun dentro de los diferentes sectores políticos de cada uno de ellos.

⁹ Véase Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (The Free Press Glencoe, Ill., 1958).

¹⁰ Véase Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (The Massachusetts Institute of Technology, 1953).

¹¹ Abundan los discursos presidenciales en este sentido.

¹² Véase, por ejemplo, Organización de los Estados Americanos, *Declaración de Punta del Este* (Washington, 1961).

Una de las interpretaciones más generalizadas es que esta participación popular encuentra su plena realización en la práctica de la democracia política, o sea mediante el voto y la acción partidista en la conformación y orientación del gobierno y sus decisiones. Otras versiones la hacen girar en torno a la participación de la población en el libre juego del mercado del trabajo y de bienes y servicios. Otras la conciben a través del corporativismo u organización de los gremios. Otras reducen esta participación popular a la organización de cooperativas. Otra versión la plantea a través de la acción organizada de las pequeñas comunidades. Por otra parte, también se plantea el problema del alcance de esta participación y se debate si debe limitarse únicamente a la ejecución de los planes, o si debe llegar hasta su formulación misma. Y, adicionalmente, se ha planteado el problema de las implicaciones ideológicas y políticas de esta participación.¹³

Dejando de lado el contenido eminentemente ideológico que entraña el concepto de participación popular y limitando el tema por ahora al campo de las necesidades del desarrollo, como ya se anotó, se persiguen esencialmente dos objetivos concretos y prácticos inherentes a la naturaleza misma de los programas de desarrollo. Uno de ellos es *obtener la cooperación* consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las principales metas fijadas. El otro es *reducir*, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio.

Dentro del primer objetivo se considera que la población produce, consume, invierte y aprovecha las oportunidades de mejoramiento del nivel de vida en forma diversa: en unos casos con alto rendimiento y en la misma dirección de las exigencias del desarrollo general del país, y en otros en sentido contrario. Salta a la vista que en los países en desarrollo predominan los sectores de la población que ignoran las técnicas adecuadas de producción, que no pueden o no saben ahorrar, que tienen acentuada propensión hacia los consumos superfluos y suntuarios, que no pueden y no saben cómo incorporarse mejor al proceso de creación de riqueza y que no saben cómo sacar mejor partido de los bienes y servicios a que tienen acceso. Los planes de desarrollo persiguen dar un tratamiento adecuado a estos problemas y una dirección correcta al proceso de desarrollo. Pero, como ya se indicó, por lo común la población no está bastante informada de estos objetivos, no está motivada, no sabe cómo vincularse a ellos y generalmente no existen instrumentos funcionales que se lo permitan. Se trataría entonces, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más *consciente*, más *deliberada* y más *organizada*, tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Debiera ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debiera ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea y debiera ser organizada para que pueda realizarse más fácilmente y con mayor rendimiento. Como es natural, la satisfacción de estos requisitos puede resul-

tar más fácil si existe participación popular en la adopción de decisiones.

Dentro del segundo objetivo se perseguiría obviar en la mejor forma posible las resistencias que los individuos y las colectividades puedan ofrecer a los cambios y, concretamente, a las transformaciones en materia de producción, consumo, nivel de vida, etc., que se prevén en los planes. Estas resistencias pueden tener diversos orígenes y muchas de ellas bien podrían ser inherentes al proceso de desarrollo de cada país en particular; pero no sería absurdo pensar que han de ser menores en la medida en que la población se encuentre deliberada y conscientemente comprometida con los objetivos del plan. En términos generales, una buena parte de estas resistencias tienen origen sociocultural y son inherentes a todo proceso de cambio. Otras obedecen a la falta de información sobre el contenido y los propósitos de los planes por parte de la población. Otras parecen derivarse de la falta de un interés directo que ligue a la población con éstos, interés que —como en el caso anterior— sólo puede emanar de una vinculación real con sus propósitos y una participación activa en su formulación. Otras naturalmente, obedecen a la defensa de intereses particulares de individuos, grupos o sectores de la población que acaso vean en los planes una amenaza real potencial para aquéllos. Otras se originan en las posiciones partidistas de indiferencia o de oposición que cada sector de la opinión pública tiene frente al gobierno y sus decisiones. También pueden surgir como consecuencia de incompatibilidades reales o supuestas, permanentes o transitorias, de intereses que pueden presentarse en la base misma del proceso de producción, como las que continuamente enfrentan a patrones y trabajadores de una misma empresa.

La colaboración activa y la disminución de las resistencias que se pretenden no se pueden esperar como fruto de la iniciativa espontánea de la población. Existen numerosas circunstancias de carácter histórico, cultural y político que pueden pesar negativamente en su aparición. En la mayoría de los países no parece haber una tradición que sirva de base a este tipo de colaboración y, por el contrario, amplios sectores de la población han permanecido generalmente al margen de las tareas de gobierno y de la promoción del desarrollo.¹⁴ En tales condiciones, sería necesario crear la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para todos estos sectores marginados, como base de tal participación popular.

Hay diversos motivos para pensar que, en términos generales, la participación popular consciente y deliberada, en la forma en que se propone, debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo de todo el país y no simplemente un fenómeno susceptible de ser localizado en pequeñas comunidades o sectores. Debe ser resultado de una nueva concepción de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo. Debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las actuales condiciones de subdesarrollo e inspirarse en

¹³ Véase *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra* (E/CN.12/660), publicado por Solar-Hachette (Buenos Aires, 1963).

¹⁴ Véase *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, op. cit.; discurso de promulgación de la Alianza para el Progreso, pronunciado por el presidente J. F. Kennedy el 13 de marzo de 1961; A. D. Hirschman, *Journeys Toward Progress* (Twentieth Century Fund, Nueva York, 1963); FAO, OIT y Naciones Unidas, *Progresos en materia de reforma agraria*, Tercer Informe (E/3603/Rev.1) publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.IV.2).

el interés directo de amplios sectores de la población. Ello supone que éstos participen activamente de alguna manera en las decisiones y tengan oportunidad para convenirse de la bondad, la conveniencia y la urgencia de los programas de desarrollo. Con tal objeto, los programas deben formularse en términos de interés directo para la población y en lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella y atraer su entusiasmo y su cooperación, y, en consecuencia, debe haber mecanismos apropiados que estimulen y hagan posible esa participación en la práctica.

4. LOS CAMPOS CONCRETOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR

En términos generales, la aportación concreta que se considera necesaria para que los planes de desarrollo tengan mejor cumplimiento podría ser planteada en tres grandes campos: en el de las decisiones, o formulación de los planes; en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida; y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse. En el primero, como ya se dijo, sería muy conveniente contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población, las modalidades del cual dependerán, evidentemente, de las características de cada país y de cada una de las situaciones locales. Cualquiera que sean sus características, debería basarse en el reconocimiento práctico del poder de iniciativa y de decisión de los grandes sectores de la población expresado en sus organismos auténticamente representativos. En las actuales condiciones resultaría un tanto utópico esperar una aportación demasiado concreta para la formulación de los planes, pero muy bien se puede pensar en la posibilidad de disponer de los mecanismos apropiados para que ella vaya siendo posible en forma progresiva. Ha de ser un proceso que se inicie con el diálogo sistemático entre planificadores y sectores representativos de la colectividad, y ha de irse consolidando en la medida en que esta última comparta las responsabilidades de gobierno y se solidarice conscientemente con las decisiones que los técnicos adopten a base de la iniciativa popular.¹⁵ En este caso, como en todos los relativos a la participación popular, buena parte del problema radica principalmente en la eficacia práctica de los instrumentos escogidos y en la autenticidad de la representación popular que sirve de base al diálogo y a la adopción de decisiones. Naturalmente, a ello debería agregarse la posibilidad de una nueva actitud de modestia intelectual y profesional y de mayor comprensión de la problemática social, por parte de los planificadores y técnicos que les permita compartir algunas de sus responsabilidades con la comunidad.

La aportación a la ejecución de los programas es más susceptible de definición y cuantificación. Como bien se sabe, los planes generales de desarrollo no sólo constituyen un conjunto de líneas de acción y de propósitos generales sino también una gama de metas determinadas de producción, productividad, consumo, capitalización, elevación del nivel de vida, y de muchos otros aspectos fundamentales de la vida del país. Para el cumplimiento

de cada una de ellas se requeriría una aportación concreta de uno o varios sectores, comunidades o grupos, según el caso, aportación susceptible de ser dispuesta y organizada racionalmente. En el campo de la producción, los grupos podrían ser vinculados mediante el conocimiento de las metas establecidas y de una organización flexible y adecuada para cumplirlas en cada uno de los sectores de desarrollo más importantes. Por ejemplo, en el sector agropecuario debería informarse a la población de las metas de producción y de productividad para los diferentes cultivos, interesarla o motivarla para su cumplimiento, y organizarla para tal fin. Las comunidades afectadas y los órganos representativos de estos sectores deberían estar enterados del volumen y la calidad de los productos que el país se propone producir y del incremento anual de la producción establecido en el plan. Asimismo deberían comprenderse de la conveniencia y urgencia de cumplir estas metas y del significado de su esfuerzo dentro del conjunto del desarrollo del país. Y, lógicamente, tal vinculación de la población debería ser uno de los primeros objetivos prácticos del programa del sector agropecuario.

Esta modalidad de participación puede hacerse indispensable para garantizar el éxito de la política económica general en muchos países latinoamericanos, no sólo como una finalidad en sí misma sino también como parte de la estrategia de los planes y programas. Por ejemplo, varios de esos países necesitan diversificar sus cultivos y en algunos casos sus planes están estructurados sobre esta base. Sin embargo, muchos agricultores continúan practicando el único cultivo a que están acostumbrados, por no haber sido informados ni orientados adecuadamente ni disponer tampoco de los medios apropiados para modificar su producción.¹⁶ Algunos de los países cafeteros constituyen un buen ejemplo de esta situación. Otro tanto sucede en los demás sectores. Por falta de una adecuada información; o porque el plan no ha conquistado bastante la adhesión de los productores; o porque éstos no se sienten ligados a los propósitos del plan; o, en algunos casos, en defensa de intereses contrarios a los de este último; el hecho es que los sectores más dinámicos de muchos países tienden a comportarse en forma anárquica y a intensificar sus esfuerzos en frentes de mucha competencia o de poco interés para la economía del país.

Cosa similar sucede en el campo del consumo de bienes y servicios. Como bien se sabe, la propensión al consumo y el comportamiento del mercado en general no se rigen precisamente por normas de racionalidad ni se mueven en el sentido de las prioridades de los países subdesarrollados. Los planes de desarrollo, por definición, tratan de modificar esta situación e introducir en la mecánica del mercado conceptos de prioridad, de ahorro y de orientación del consumo. Sin embargo, se observa fácilmente en América Latina, que mientras los programas de gobierno de muchos países hablan de austeridad, de eliminación del consumo superfluo y de intensificación de las inversiones, amplios sectores de la población parecen actuar en sentido contrario, en evidente contradicción con sus propios intereses. En muchos de estos casos, tal situación obedece

¹⁵ En la India, por ejemplo, este tipo de participación popular se cumple mediante la discusión previa de los programas entre los técnicos y los representantes de las comunidades locales. En Puerto Rico sucede lo mismo mediante las conocidas "vistas públicas".

¹⁶ Evidentemente existen causas ajenas al problema de la participación popular, como los sistemas de tenencia, de trabajo y de administración propios de la actividad agropecuaria, la formación profesional y otros. Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana" (en *Boletín Económico de América Latina* Vol. VIII, No. 2, octubre 1963, pp. 149-94) y Alvaro Chaparro, *Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina*, publicación de la FAO (Roma, 1959).

a la falta de una adecuada y enérgica política económica que estimule, y también oriente compulsivamente, los cambios necesarios. Pero debe tenerse presente que, en muchos casos, las simples normas coercitivas o los frecuentes llamamientos de los gobiernos no son suficientes. Entre las diversas causas de esta situación está el hecho de que la población no ha sido orientada y motivada convenientemente, ni organizada para que pueda cumplir estas metas de racionalización del consumo y de capitalización. No es ilusorio pensar que las grandes masas de consumidores responderán a una orientación sistemática realizada a través de conductos apropiados si tienen plena conciencia del plan de desarrollo, de su bondad y de la urgencia de cumplirlo.¹⁷

Otro tanto podría decirse respecto al nivel de vida, en el cual las inversiones públicas y los recursos de la propia comunidad no están dando el rendimiento que debieran, por falta de una activa participación popular. En efecto, el mejoramiento de la salud, la educación, los servicios sanitarios, la vivienda, y demás componentes de este nivel, requieren fundamentalmente dos campos de acción. Uno de ellos es el de la inversión para el suministro adecuado y oportuno de bienes y servicios; el otro es el esfuerzo de la comunidad para sacar mayor partido de la ayuda del gobierno y contribuir ella también a la solución de los problemas. Como bien se sabe, ningún país latinoamericano estaría en la actualidad en condiciones de financiar la solución del cuantioso déficit acumulado en materia de servicios de salud, de vivienda, acueductos, alcantarillados, escuelas, guarderías infantiles, parques, etc.¹⁸ Por otra parte, un riguroso orden de prioridades en el tratamiento de los problemas básicos del desarrollo obliga a acentuar los esfuerzos de inversión fundamentalmente en los aspectos básicos generadores de desarrollo. Ello significa que la población tiene que contribuir cada vez con mayor esfuerzo y en mejor actitud de sacar el máximo partido de los beneficios que reciba. Hay aspectos como la salud y la educación, por ejemplo, en donde la sola acción del gobierno no es suficiente, y en los cuales sólo una actitud positiva y una conciencia clara por parte de la población y una organización adecuada podrían encauzar los esfuerzos en sentido positivo.¹⁹

En el plano político-administrativo, igualmente, la participación popular constituye uno de los puntos de apoyo más firmes para la ejecución de los planes de desarrollo. En efecto, la ejecución del plan de inversión pública y el cumplimiento de toda la política de desarrollo requiere un activo sistema de comunicación entre las altas esferas

del gobierno y de la planificación y la población que ha de cumplirlas. Al nivel de ésta es donde los programas y proyectos adquieren realidad, y precisamente hasta allí deben llegar las comunicaciones y la coordinación que un esfuerzo integral y simultáneo como el de la ejecución de un plan general requiere.²⁰ La experiencia latinoamericana permite comprobar que los conductos burocráticos traccionales son necesarios pero no suficientes, especialmente cuando se trata de una movilización nacional como la que exigen los planes generales. Como consecuencia de la naturaleza intersectorial de los programas de desarrollo, la coordinación y la participación consciente y entusiasta de la población resulta mucho más decisiva. Para asegurar una acción eficaz y lograr una verdadera generación del desarrollo económico y social en el plano local, es necesario estimular y fortalecer la iniciativa y el gobierno locales; y esto no puede ser fruto simplemente de medidas burocráticas y administrativas, sino fundamentalmente del poder de iniciativa y de colaboración de las comunidades y demás órganos locales de expresión de la población. Si se analizan parte de los principales problemas de la planificación en América Latina, se comprueba que algunos radican en la dificultad de contar espontáneamente con este poder de iniciativa y esa acción eficaz en la esfera local.²¹ En realidad los planes generales constituyen grandes líneas de acción y de orientación y la fijación de metas por cumplir. Interpretar éstas, poner en marcha esfuerzos encaminados a lograrlas plenamente, es una responsabilidad típica de naturaleza intermedia y local que debe expresarse en planes de acción y en actividades e iniciativas regionales y locales.

Debe reconocerse que esta iniciativa regional y local no puede surgir fácilmente en forma espontánea, porque la tradición más generalizada en estos países ha sido de anulación de la misma y de centralismo absorbente.²² Pero algunas experiencias de alcance local y regional logradas a lo largo de todo el continente indican que sólo basta estimularla y organizarla para que vuelve a hacerse presente. Muy probablemente, el gobierno venezolano ha podido en buena parte extender la reforma agraria a más de 86 000 familias en sólo cuatro años porque ha invocado y estimulado sistemáticamente la iniciativa de las comunidades y organizaciones campesinas para que ellas mismas la pongan en marcha.²³ En Colombia ha sido posible la construcción de más de 10 000 viviendas, más de 2 000 escuelas y más de 300 acueductos y alcantarillados rurales y urbanos apelando a las comunidades y estimulándolas para que ellas mismas se encarguen de las obras con la asistencia técnica y financiera del gobierno.²⁴ En Cuba se puso término al analfabetismo y

¹⁷ No se alude a las técnicas comerciales corrientes de activación y canalización del mercado mediante propaganda, las cuales, por el automatismo y el mecanismo que les sirven de base y los intereses que defienden, no pueden considerarse como instrumentos positivos para incrementar una participación popular como la propuesta.

¹⁸ Véase *Informe sobre la situación social en el mundo* (E/CN.5/346/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.IV.4); *Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*, op. cit.; *Programas y tendencias sociales en América Latina* (E/CN.12/645).

¹⁹ Véase *Informe del grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano* (E/CN.5/367/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 63.IV.1) párrs. 205 ss.; *Informe Provisional de la Conferencia Internacional sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina* (Santiago, Chile, marzo de 1962) (E/CN.12/639); CENDES, *Censo de Salud Pública* (Universidad Central, Caracas, 1962); *Final Acts of the International Health Conference* (E/115), publicación de las Naciones Unidas (Nueva York, 1946).

²⁰ Véase P. Muñoz Amato, *Introducción a la administración pública* (Fondo de Cultura Económica, México, 1954), pp. 115 ss.; A. Baykov, *Historia de la Economía Soviética* (Fondo de Cultura Económica, México, 1948), p. 469; *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional* (E/CN.5/379/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, párrafo 13 (Nº de venta: 64.IV.2).

²¹ Véase *Progresos en materia de planificación en América Latina*, op. cit. *Nota de la Secretaría sobre problemas de programación del desarrollo social* (E/CN.12/661), y *A Handbook of Public Administration* (ST/TAO/M/16), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.II.H.2).

²² Véase F. Albi, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico* (Ediciones Aguilar, Madrid, 1955).

²³ Véase CORDIPLAN, *Informe sobre el programa nacional de desarrollo de la comunidad* (Caracas, diciembre de 1962), y *Report of a Community Development Mission to Venezuela* (TAO/VEN/15).

²⁴ Véanse los informes del Ministerio de Educación sobre el

se han adelantado otras obras poniéndolas directamente en manos de las organizaciones populares. En el Perú, dentro del programa de "cooperación popular", sólo en el Departamento del Cuzco las comunidades han venido construyendo por término medio un aula diaria. En la gran mayoría de los países de la región se han construido millares de viviendas por los sistemas de "ayuda mutua" y "esfuerzo propio" en los cuales la comunidad ha aportado alrededor del 30 por ciento de los costos. Países asiáticos como India, China, Pakistán y muchos otros están tratando de superar la barrera milenaria del marginamiento de grandes sectores de su población, precisamente a base de la iniciativa local.²⁵

Por otra parte, en tanto que existen resistencias organizadas a ciertos cambios como las reformas agraria, tributaria y administrativa,²⁶ no parecen existir esfuerzos organizados y coherentes por parte de la población para contrarrestar aquéllas y para orientar a las comunidades en la defensa de sus intereses auténticos.²⁷ Un tratamiento adecuado de tal desequilibrio probablemente podría disminuir los efectos de esas resistencias; y, naturalmente, una participación popular como la propuesta podría constituir el elemento fundamental.

5. EFECTIVIDAD DE LOS ACTUALES INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Considerados cada uno en particular,²⁸ hay la impresión de que los diversos conductos e instrumentos de la participación popular vigentes en América Latina, no pueden, por sí solos y en forma exclusiva, facilitar el cumplimiento de la compleja tarea que incumbe a la población en el proceso de aceleración planificada del desarrollo económico y social. Esta afirmación no significa desconocer las posibilidades que algunos de ellos ofrecen. La reserva

Programa Cuatrienal de Construcciones Escolares, del Instituto de Crédito Territorial y del Instituto de Fomento Municipal. Véase también *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, op. cit., y J. Martínez Espinosa, *Desarrollo de la Comunidad en Colombia* (Santiago: junio de 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

²⁵ Véase Gobierno de la India, *Informe de la Comisión de Planificación sobre la Evaluación y Perspectivas del Segundo Plan Quinquenal*, (Nueva Delhi, mayo de 1958); M. J. Coldwell, R. Dumont y Mr. Read, *Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India* (TAO/IND/31); Gobierno de Tailandia, *Summary of National Community Development Programme* (Bangkok); USAID, *Five Community Development Stories out of West Africa*, Departamento de Estado, Serie B, Vol. 1 (Washington, 1962).

²⁶ Véase "Obstáculos sociales al desarrollo económico", en *Informe sobre la situación social en el mundo*, op. cit., pp. 31-32; Raúl Prebisch, op. cit.; *Programas y tendencias sociales en América Latina*, op. cit.

²⁷ Véase J. Chonchol, *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria* (Editorial del Pacífico, Santiago, 1964), pp. 94-95.

²⁸ Como ya se dijo, existen en América Latina diversas concepciones de la naturaleza y alcance de la participación popular y ello significa, por lo tanto, una concepción del instrumento de ejecución de cada una de ellas. Así, la acción de los partidos políticos en el gobierno sería el instrumento o conducto a través del cual ella se realiza, para quienes opinan que la participación popular se ejerce a través del voto. Las sociedades de capital y los sindicatos de trabajadores lo serían para quienes sostienen que debe ser ejercida en el plano del capital y de la producción. Las asociaciones cívicas lo serían para otros que piensan que debe ser ejercida en un plano eminentemente cívico y suprapartidista. Las comunidades y los pequeños grupos locales lo serían para muchos de los que se inspiran en el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad. Y así, sucesivamente, podrían idearse tantos instrumentos cuantas versiones haya del concepto mismo de la participación popular.

se inspira en la consideración del grado de desarrollo alcanzado por tales instrumentos, del papel generalmente negativo que algunos de ellos han desempeñado o desempeñan dentro del proceso de desarrollo económico y social de estos países, y, sobre todo, de las limitaciones intrínsecas de cada uno en particular. Al analizar detenidamente este aspecto del problema se experimenta la sensación de que, en términos generales, los partidos políticos no parecen haber tomado conciencia del importante papel que pueden y deben desempeñar en la transformación de las actuales condiciones de subdesarrollo, y más bien parecen seguir concentrando sus esfuerzos en la disputa tradicional por el control de las posiciones burocráticas y las ventajas que de ellas puedan sacarse.²⁹ Al mismo tiempo, se observa que los diferentes gremios del capital, con las excepciones de rigor, muestran generalmente interés en sus respectivas esferas de acción y en torno a sus intereses gremiales, y parecen no inspirarse en una concepción del conjunto del desarrollo del país. Son visibles en algunos países los antagonismos entre los grupos productores de manufacturas y los de importadores y comerciantes; o entre los grupos de cultivadores y ganaderos, etc.³⁰ Simultáneamente, las asociaciones cívicas propiamente dichas no tienen, al parecer, un peso apreciable en la opinión pública latinoamericana, como sucede en los Estados Unidos o en algunos países europeos, y generalmente se concretan a promover actividades aisladas de interés profesional, deportivo o religioso. Por otra parte, y con algunas excepciones, hay la impresión de que las "comunidades"³¹ actúan aisladamente en un plano muy localizado y generalmente en torno a "necesidades sentidas" de trascendencia relativa en el conjunto de la problemática del desarrollo. En el mejor de los casos, la comunidad tiene un radio de acción bastante limitado por su tamaño y por su naturaleza eminentemente localizada. Otro tanto sucede con los municipios, cuya influencia y posibilidades parecen haber ido decreciendo paulatinamente en América Latina a lo largo de todo el período republicano, hasta quedar convertidos en su mayor parte en organismos con poca capacidad de acción, casi despojados de sus rentas propias, y sometidos al creciente centralismo administrativo que impera en la mayoría de los países.³²

Las anteriores consideraciones inducen a pensar que el problema de los instrumentos de la participación popular en relación con la aceleración del desarrollo ofrece aún serias dificultades, que exigen un examen objetivo e inmediato. Por otra parte, como ya se señaló, hay interesantes indicios de que la población latinoamericana puede vincularse activa y eficazmente a los esfuerzos programados en el campo del desarrollo. El problema radica ahora en establecer nuevas bases para promover y encauzar la participación popular y para utilizar algunos de los conductos e instrumentos existentes, en función de las necesidades del desarrollo en cada país en particular.

En la búsqueda de estas bases y en la formulación de soluciones para dicha promoción y encauzamiento de la participación popular, el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad ofrece alternativas que han de examinarse a la luz de la realidad latinoamericana y de

²⁹ Véase "Partidos políticos y sociología electoral", en *Memooria del VI Congreso Latinoamericano de Sociología* (Caracas, abril de 1961) pp. 222-455.

³⁰ Véase *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, op. cit.

³¹ Se emplea aquí esta expresión en su sentido sociológico.

³² Véase F. Albi, op. cit.

las necesidades del desarrollo de los países de la región. En efecto, las experiencias logradas en muchos países de Asia y África y algunos de América Latina, así como la naturaleza y alcance de sus principios y métodos, hacen pensar que se trata de una posibilidad de gran interés. Las Naciones Unidas están convencidas de la utilidad y de la trascendencia del desarrollo de la comunidad,³³ y confían en que estos programas “acaso constituyan la respuesta a un obstáculo importante y hasta ahora insalvable para el desarrollo: la falta de apoyo popular”.³⁴ Al mismo

³³ Véanse las resoluciones 190D (XII), 585(XX) y 975E (XXXVI) del Consejo Económico y Social y la resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General.

³⁴ *El Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, op. cit., p. 45.

B. LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y SU CONTRIBUCION POTENCIAL A LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN LATINOAMERICA

1. DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN

En la búsqueda de un tratamiento adecuado para el factor clave de la participación popular en la aceleración del desarrollo, y ante la necesidad de contar con sistemas y métodos que puedan promover en la población actitudes, capacidades e imágenes favorables al progreso económico y social, se han formulado varios principios y doctrinas y se han ensayado diversas soluciones. Particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas y con el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros, se han estado aplicando y perfeccionando durante más de quince años los principios y actividades conocidos internacionalmente con el nombre de “desarrollo de la comunidad”. Siguiendo la definición adoptada, se trata de “aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”.³⁶ En otras palabras, se trata de las actividades basadas en la asociación de una comunidad local con el gobierno en busca de la superación de sus condiciones de subdesarrollo.

A pesar del sentido de esfuerzo adicional a los del gobierno que parece encerrar la versión española de la definición adoptada por las Naciones Unidas,³⁷ es evidente que a ambos términos del binomio *comunidad-gobierno* corresponde un papel de especial importancia. Aún más, en este caso como en todos los relacionados con la problemática del desarrollo, es en la población misma, en última instancia, en donde parecen estar radicados los elementos básicos del progreso: en la iniciativa de la comunidad y en su capacidad para buscar, asimilar, autogenerar y consolidar el desarrollo económico y social. Sobre esta base doctrinaria el desarrollo de la comunidad adquirió en la India, fisonomía definida bajo la inspiración de Mahatma Gandhi y de Rajendra Prasad, para convertirse después

³⁶ *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 24º periodo de sesiones, Anexos*, tema 4 del programa, documento E/2931 (Anexo III, párrafo 1).

³⁷ Se alude al sentido de los esfuerzos de la población como “adición” a los del gobierno que parece implícito en la definición. Se sugiere así que es al gobierno a quien corresponde la iniciativa y que a ella se “suman” los esfuerzos de la población.

tiempo, la Asamblea General ha declarado recientemente que “la acción comunal es un instrumento valioso y eficaz para lograr el desarrollo económico y social” y ha invitado “a los Estados miembros a utilizar y aprovechar la referida acción comunal al máximo posible en favor del desarrollo económico y social, especialmente en los sectores donde existe población marginalmente ocupada y en coordinación con la reforma agraria”.³⁵ Sobre estas bases se intenta a continuación describir analíticamente el contenido, el alcance, las experiencias y las perspectivas del desarrollo de la comunidad en América Latina como instrumento de promoción y encauzamiento de la participación popular en la aceleración del desarrollo.

³⁵ Véase la resolución 1915 (XVIII) sobre acción comunal de la Asamblea General de las Naciones Unidas, diciembre de 1963.

en programa nacional de gobierno en 1952.³⁸ Precisamente en este sentido parece haber sido difundido por el Reino Unido para tratar de superar el marginamiento secular de la población de algunas de sus colonias africanas en el momento de la independencia. Con este contenido el gobierno filipino lo incorporó a la vida nacional para la reconstrucción del país después de la segunda guerra mundial. Otro tanto puede decirse de América Latina. Sobre esta misma base, a partir de 1952 el desarrollo de la comunidad fue incluido en las labores de gobierno en Puerto Rico y fue integrado oficialmente en el “Farm Development Programme” a partir de 1955 en Jamaica. En Venezuela fue introducido “para terminar con esa concepción paternalista del gobierno y del estado que tenía el pueblo, que todo lo esperaba de la acción pública”.³⁹ En esta dirección fue promulgada por el Congreso de Colombia la ley 19 de 25 de noviembre de 1958, cuyo artículo 22 introdujo en ese país la “acción comunal”. Dentro de esta concepción el gobierno de Chile y las Naciones Unidas firmaron en junio de 1962 el “Convenio sobre Trabajos de Desarrollo de la Comunidad en Puente Alto”⁴⁰ y acordaron iniciar el proyecto experimental en el departamento de Arica. Con estos mismos propósitos el gobierno del Perú instauró el “Programa Nacional de Cooperación Popular” y la respectiva Comisión Ejecutiva Interministerial por decreto supremo 37-F, del 17 de agosto de 1963.⁴¹ Y en adhesión a estos principios votaron todos los países latinoamericanos en favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Acción comunal” en diciembre de 1962.

Desde el punto de vista de su contenido, sus caracterís-

³⁸ Véase M. K. Gandhi, *Constructive Programme. Its Meaning and Place*. (Nueva Delhi, 1941); R. Prasad, *Constructive Programme. Some Suggestions*. (Narajivan Publishing House, Amadabad, 1942); M. J. Coldwell, R. Dumont y M. Read, op. cit.

³⁹ Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela, discurso pronunciado en el Teatro Nacional de Caracas el 15 de enero de 1964 con motivo del Día del Maestro.

⁴⁰ Véase el “Convenio sobre trabajos de desarrollo de la comunidad” celebrado entre las Direcciones de Agricultura, Educación Primaria y Normal y Servicio Nacional de Salud del gobierno de Chile y las Naciones Unidas. Véase también *Desarrollo de la comunidad en Chile* (Santiago, 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁴¹ Véase Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, *Cooperación Popular* (Lima, 1963).

ticas y su alcance, el desarrollo de la comunidad constituye esencialmente un sistema de trabajo destinado a facilitar la conjugación de los recursos de la población y del gobierno y a obtener un mayor rendimiento de éstos. Y como su finalidad fundamental es la de contribuir a "mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" puede ser considerado lógicamente como *un medio* en la aceleración del desarrollo. En su carácter de sistema se apoya en unos principios y axiomas sociológicos (no siempre bien definidos en los diferentes países y proyectos); y, en su condición de medio, va vinculado a la solución de problemas concretos de la respectiva comunidad, relacionados con los servicios públicos, comunales y asistenciales y algunos aspectos de la producción.

Si se analizan detenidamente los antecedentes y las diversas versiones del desarrollo de la comunidad tanto en Asia y en Africa, como en América Latina, se obtiene la impresión de que no se trata de una doctrina y unos métodos definidos y exclusivos. Sin embargo, aun cuando cada programa aparece con objetivos determinados, presenta un relieve típico en algunos aspectos y pretende contar con sus métodos propios, todos los programas giran en torno a una base común: *la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso económico y social*. En lo que se refiere al relieve de los programas, el desarrollo de la comunidad comenzó a aplicarse en el tercer decenio del presente siglo como "medidas de reconstrucción rural" en la India, como "medidas de desarrollo rural" en Ceilán y de "educación popular" en Birmania, y más tarde como "reconstrucción nacional" en las Filipinas y China (Taiwán).⁴² En América Latina, quizá uno de los antecedentes más interesantes son las "misiones culturales" en México en el decenio de 1920, pero sólo durante el quinto decenio se extendió a casi todos los países con flexibilidad semejante. Mientras en Colombia el factor básico de estos programas es la participación de la población, o "acción comunal",⁴³ en la construcción de obras de infraestructura social, en Venezuela, lo es la participación popular en los programas de desarrollo y en la reforma agraria.⁴⁴ En Ecuador, Perú y Bolivia estas actividades se han desarrollado hasta 1962 bajo la versión de "integración del indígena", que patrocina y fomenta la Organización Internacional del Trabajo con la colaboración de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.⁴⁵ En Brasil, como país-continente que es,

⁴² Véase *Evaluación de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural* (E/CN.5/373), párrafos 104 y 107, y John P. Lewis, *Quiet Crisis in India* (The Brookings Institution, Washington, D. C., 1962).

⁴³ Véase División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, *El Programa Nacional de Desarrollo de la comunidad de Colombia*, presentado a la Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad (Bogotá, 1962); J. Martínez Espinosa, *La acción comunal como programa de gobierno. Bases de metodología aplicada a la vivienda* (Fundación Universidad de América, Bogotá, 1960).

⁴⁴ Véase *Report of a Mission Community Development to Venezuela* (TAO/VEN/15); *El Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad de Venezuela* (CORDIPLAN, 1963).

⁴⁵ Véase OIT, *El Programa Andino* (Ginebra, 1961); J. Rens, "El Programa Andino", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. LXIV, N° 6 (Ginebra, diciembre de 1961).

parecen encontrarse todas las modalidades.⁴⁶ En el Paraguay parecen orientarse hacia la contribución económica de la población mediante las "ofrendas" organizadas constantemente para la solución de algún problema de interés relacionado con los servicios comunales.⁴⁷ Y en Chile parecen estar dirigidos a lograr mediante proyectos experimentales, una acción coordinada entre los servicios de salud, educación y agricultura.⁴⁸

Sin embargo, todos estos programas —especialmente los que directa o indirectamente han recibido asistencia técnica de las Naciones Unidas⁴⁹— se basan total o parcialmente en conceptos o procedimientos constantes, o denominadores comunes de carácter sociológico y político, en torno a los cuales se podría intentar la identificación de una base doctrinal.⁵⁰

Uno de ellos, como ya se indicó, es la utilización del principio sociológico de que *los individuos y las comunidades disponen de capacidad y potencial naturales para progresar y superarse*. Por lo general, éstos se encuentran latentes en grandes sectores de la población de los países subdesarrollados y en muchos individuos y colectividades marginados de los países más avanzados. Identificar estas energías, acrecentarlas y ponerlas constructivamente en movimiento constituye el campo fundamental de acción del desarrollo de la comunidad. Como es lógico, toda acción debe adecuarse suficientemente a las características propias de cada comunidad y a los objetivos establecidos en forma previa.

Otro, complementario del anterior, establece que *estas energías pueden ser más fácilmente liberadas y encauzadas cuando los individuos y la colectividad toman conciencia de esta capacidad y se sienten dueños de su propio destino*. Por consiguiente, los esfuerzos del desarrollo de la comunidad deben dirigirse fundamentalmente a la creación de esta conciencia y de la necesaria atmósfera de confianza y seguridad en sí mismo. Esto significa, por lo tanto, la superación de los conceptos tradicionales de caridad y de paternalismo, predominantes en muchas esferas de la acción social. Se procura así identificar y fortalecer los valores individuales y colectivos, y no desestimarlos o suplantarlos.

Otro programa supone que, en general, *existe una relación directa y recíproca entre el conjunto de actitudes, motivaciones e imágenes de una comunidad y su grado de desarrollo general*. Esta situación a veces se traduce en un círculo vicioso que frustra la mayor parte de los esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo. Tal círculo debe ser roto en los países subdesarrollados mediante un tratamiento adecuado de ese conjunto de manifestaciones individuales y colectivas. Para que una comunidad participe activa y conscientemente en cualquier programa de desarrollo será necesario convertir en positivas sus actitudes y motivaciones, y hacer más propicias

⁴⁶ Véase *Desarrollo de la comunidad en Brasil* (Santiago de Chile, 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁴⁷ Véase Caroline F. Ware, *Desarrollo de la comunidad en Paraguay*, (Santiago de Chile, 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁴⁸ Véase Francisco Rojas (experto de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas), *Informe final sobre el desarrollo de la comunidad en Chile*, (Santiago, enero de 1964), y *Desarrollo de la comunidad en Chile* (Santiago de Chile, 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁴⁹ Véase *Bases, fines y medios del desarrollo de la comunidad* (ST/ECLA/Conf.18/L.3), documento preparado por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

⁵⁰ Véase Rubén Utría, *op. cit.*, p. 31.

sus imágenes y convicciones sobre el universo físico, económico y social. Ello supone la modificación metódica de la inercia social de toda la comunidad y el desencadenamiento de reacciones sucesivas de carácter positivo.⁵¹

En uno de los programas se utiliza el principio sociológico de que los cambios sociales que se operan en los individuos y en las comunidades constituyen un proceso complejo y articulado, y no una serie de fenómenos aislados y esporádicos. En razón de ello, *la liberación y el acrecentamiento de las energías y capacidades de una comunidad han de constituir un proceso que debe ser programado y organizado técnicamente*. Por consiguiente, el desarrollo de la comunidad debe forzosamente apelar a todos los recursos de las ciencias sociales y de la tecnología, y planificar su acción dentro del amplio contexto del desarrollo general.⁵² Esta concepción hace del trabajo con la comunidad una actividad mixta de varias disciplinas, y lo vincula con los demás esfuerzos que se realicen para acelerar el desarrollo económico y social de todo el país.

Otro programa se vale del concepto de *asociación de la población y el gobierno como sistema de trabajo en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo*. El carácter de "asociación" implica que la población actúa libre, deliberada y conscientemente dentro de tal "sociedad" destinada a impulsar el desarrollo; que cada uno de sus dos integrantes realiza un aporte definido; y que un interés común sirve de base a la unidad de acción característica de tales esfuerzos. Se espera que las comunidades aporten sus recursos y potenciales y, concretamente, una actitud de progreso, un espíritu de permanente colaboración, su trabajo voluntario, y contribuciones específicas adicionales de acuerdo con la naturaleza de los respectivos programas. El gobierno, por su parte, deberá aportar vocación y actitud de servir a la comunidad y servicios técnicos. La aportación de la comunidad va desde el asentimiento a los planes y proyectos de desarrollo hasta la participación directa en la construcción de caminos, escuelas, acueductos, alcantarillados, obras de riego, parques, etc. Y en los aportes del gobierno entran todos aquellos inherentes a la responsabilidad directa del sector público, como son los servicios de agricultura, nutrición, educación, sanidad, alfabetización, economía doméstica, formación profesional, formación de cooperativas y servicios sociales, así como la formación de promotores, la investigación y la experimentación relacionadas con la administración, la programación y la promoción de los servicios técnicos que requiere el desarrollo de la comunidad.⁵³

También se arguye la posibilidad de que *la comunidad local constituya un marco apropiado para la liberación y el desarrollo de los recursos y potenciales individuales y colectivos* descritos anteriormente. La "comunidad de intereses" y de condiciones de desarrollo, así como las relaciones "cara a cara" que caracterizan a la comunidad local y su marco territorial, harían de ésta una unidad de acción apropiada para la promoción del desarrollo a base de la liberación y la orientación de las energías de la población.⁵⁴ Se considera que uno de los problemas

más complejos de la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de un país es la inercia social resultante del marginamiento de las comunidades de base y las dificultades de las altas esferas de gobierno y de promoción del desarrollo para llegar hasta ellas y actuar eficazmente en él. Mediante las prácticas del desarrollo de la Comunidad, las comunidades y su unidad territorial adquieren movilidad y una dinámica ascendente que les permite incorporarse con mayor facilidad al ritmo de crecimiento general del país. Esta característica especial de la comunidad local está íntimamente ligada al concepto de gobierno local; por ello el desarrollo de la comunidad lo incluye como uno de los factores básicos de la promoción y administración del progreso en el plano local.⁵⁵

Con estos y otros conceptos y procedimientos como base doctrinal, los programas de desarrollo de la comunidad fueron extendiéndose por todo el mundo, como principio de afirmación de fe en la capacidad de los pueblos mismos, y como sistema de trabajo en sociedad entre el gobierno y la población, a través de numerosos programas de desarrollo rural iniciados por los países de Asia y África casi inmediatamente después de su independencia. Así, millares de aldeas de India, Pakistán, Filipinas, Indonesia, Ceilán, Birmania, Irán, Camboya, Tailandia, y otros países, fueron movilizadas en torno a los "principios del desarrollo de la comunidad". Y comenzó a desarrollarse un proceso de transformación de actitudes, motivaciones e imágenes, en tanto que numerosas viviendas, escuelas, caminos, canales de riego, puentes, acueductos, alcantarillados y hasta instalaciones hidráulicas fueron construidas por esta *asociación comunidad-gobierno*.

Como consecuencia de los primeros éxitos, estos principios y prácticas del desarrollo de la comunidad fueron trasladados en 1948 al campo de las preocupaciones y actividades de las Naciones Unidas por virtud de diversas resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General que ya han sido citadas. Desde entonces su evolución ha sido estimulada y apoyada por la Organización mediante su asistencia técnica y financiera a muchos países, con actividades que en 1962 incluían a 51 expertos y abarcaban a 31 Estados Miembros. A esto se ha sumado un intenso programa de divulgación internacional.⁵⁶ En América Latina, al concluir el decenio en 1960 prácticamente todos los países habían ensayado actividades de desarrollo de la comunidad en numerosos proyectos experimentales. Por su parte las Naciones Unidas, que en 1951 habían recibido la solicitud de asistencia técnica de un país, han llegado en la actualidad a proporcionar asesores y otras formas de asistencia técnica a 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En los últimos 15 años se han efectuado numerosos seminarios, reuniones de trabajo y conferencias internacionales y regionales sobre desarrollo de la comunidad, y tres centros regionales para la capacitación profesional en este campo —CREFAL en México y otros dos en la República Árabe Unida y en Tailandia— están

en Nueva York formuló recomendaciones para la ampliación de este concepto. Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, op. cit., párrafo 14.

⁵⁵ Véase *Aspectos del desarrollo de la comunidad que tienen que ver con la administración pública* (ST/TAO/M/14), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.H.2).

⁵⁶ Véase *Evaluación de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural*, op. cit.

⁵¹ Véase Eric Carlson, *Fomento de comunidades* (ESAPAC, San José de Costa Rica, 1957), p. 12.

⁵² Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, op. cit.

⁵³ Véase *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos*, op. cit., párrafos 18 ss.

⁵⁴ El grupo especial de expertos reunidos en febrero de 1963

funcionando en tres continentes. Dentro de este proceso ha sido igualmente importante la contribución de la UNESCO con sus programas de "educación fundamental".

2. TENDENCIAS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMÉRICA LATINA

Por vías diferentes, todos los países latinoamericanos han ensayado la aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad. Como ya se señaló anteriormente, existe en la gran mayoría de las comunidades rurales latinoamericanas una acentuada tradición de ayuda mutua y cooperación en el trabajo y en la solución de algunos problemas de interés común.⁵⁷ Hasta cierto punto ello ha facilitado la iniciación de actividades experimentales, dondequiera que alguien ha intentado aplicar los principios y métodos del movimiento. Por otra parte, como se anotó a partir de 1950 las Naciones Unidas comenzaron a difundir estos principios por todo el mundo y a prestar directa e indirectamente asistencia técnica a los países que lo solicitaran. A esa amplia difusión y al suministro de asesores técnicos se sumó la concesión de becas a numerosos profesionales latinoamericanos para realizar visitas de observación a los programas desarrollados en Asia, África y el Medio Oriente, y una serie de "reuniones de trabajo", seminarios internacionales y regionales y cursos de capacitación en el CREFAL.⁵⁸ La OEA inició sus actividades en este campo con una serie de seminarios regionales en 1950 y 1951 y ha continuado promoviendo el intercambio de la divulgación de los principios en la región mediante su programa de publicaciones⁵⁹ y de capacitación de personal.⁶⁰

Con el apoyo y la orientación internacionales y, en la mayoría de las veces, con la iniciativa de los trabajadores sociales, el desarrollo de la comunidad se extendió a casi todos los países de la región. Las Naciones Unidas han tenido o tienen asesores en diez países (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú, Panamá y Venezuela) y otros cuatro están tramitando sus solicitudes (Paraguay, Uruguay, Trinidad y Tabago, Guayana). Al mismo tiempo, han destacado asesores regionales en la Comisión Económica para América Latina, en la región del Caribe y en el Programa Indígena Andino. Cuatro países (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) han exaltado estas actividades a la dignidad de programas nacionales de gobierno, aunque con diferencias en la concepción y en el desarrollo de éstos, así como en los diversos métodos y técnicas de trabajo.

Venezuela, de acuerdo con una Misión de Evaluación de las Naciones Unidas realizada a fines de 1963, ofrece experiencias positivas de amplitud nacional y parece constituir el medio latinoamericano en el cual el desarrollo de la comunidad ha venido encontrando más acogida, tanto en los sectores público y privado como en la pobla-

ción misma.⁶¹ Cuenta con un programa nacional, patrocinado por la Presidencia de la República, y otros desarrollados por organismos estatales y por el sector privado.⁶² El Programa Nacional se inició en 1960 en forma experimental y como parte de las actividades de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y desde el comienzo ha estado ligado a los propósitos y metas del Plan General de Desarrollo y de la reforma agraria. Desde entonces ha venido ampliando su radio de acción y ejerciendo un papel cada vez más importante en la vida del país, especialmente en las zonas rurales; al mismo tiempo está cumpliendo progresivamente la labor de encauzamiento y coordinación de los servicios y esfuerzos gubernamentales en el plano local. A fines de 1963 se había extendido ya a 16 estados y se estimaba que afectaba directamente a 692 667 personas integrantes de 771 comunidades.⁶³ Para estimular y financiar las actividades del desarrollo de la comunidad, el gobierno creó en 1962 la Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad que funciona como un sistema nacional de encauzamiento de los recursos financieros externos y que actualmente está desarrollando una importante labor de promoción y de asistencia.⁶⁴ El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social ejecuta programas por medio de sus divisiones de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Social y Malariología en diversos lugares del país; otros programas tienen un radio de acción más localizado y concreto. El "Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad,"⁶⁵ creado en septiembre de 1962 con jurisdicción sobre el Distrito Federal, concentra sus esfuerzos en obras urbanas de carácter comunal, campañas de limpieza, actividades culturales y deportivas y, particularmente, de promoción y organización comunal en los programas de erradicación de tugurios que efectúa el Comité de Remodelación de Barrios. El Banco Obrero desarrolla actividades en el campo de la educación y la readaptación de la población que ocupa las viviendas construidas por la entidad, particularmente en los "superbloques". Es especialmente notable el éxito alcanzado en los barrios "29 de Enero", "Alberto Ravell" y "Simón Rodríguez", de Caracas. El desarrollo de la comunidad cuenta con amplia acogida también en el sector privado. El más interesante de estos programas es el del "Instituto Venezolano de Acción Comunitaria" (IVAC) que trabaja también en escala nacional y que concentra sus actividades en la formación de dirigentes campesinos.

En Colombia el desarrollo de la comunidad ha logrado, igualmente, amplia difusión y notables progresos. Con anterioridad ya se habían realizado algunos programas experimentales, algunos de ellos conocidos internacionalmente,⁶⁶ pero fue en 1958 cuando el gobierno y el Con-

⁵⁷ Parece encontrarse claramente reflejada en el "convite" de los países de la zona del Caribe, en la "minga" o "minca" de los indios andinos, en el *mutirão* del Brasil y en otras prácticas más generalizadas a lo largo del continente como "fajina", la "mano prestada", la "ayuda" y otras.

⁵⁸ Centro Regional de Educación Fundamental y Desarrollo de la Comunidad para América Latina que, bajo la dirección de la UNESCO y con la colaboración de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, funciona desde hace diez años en Pátzcuaro (Michoacán, México).

⁵⁹ Véase *Colección de Estudio: Organización y desarrollo de la comunidad*, publicada conjuntamente por la OEA, las Naciones Unidas y la UNESCO, 2 vols. (Washington, D. C., 1954).

⁶⁰ Proyecto 208: Entrenamiento para el Desarrollo de la Comunidad en Comunidades Indígenas, Bolivia y México.

⁶¹ Véase *Report from a Community Development Evaluation Mission to Venezuela*, op. cit.

⁶² Véase *Desarrollo de la comunidad en Venezuela*, estudio en preparación de las Naciones Unidas (CEPAL, División de Asuntos Sociales).

⁶³ Véase *Informe sobre el Programa de Desarrollo de la Comunidad en Venezuela*, presentado por el CORDIPLAN en las Segundas Reuniones Anuales del CIES (Caracas, octubre de 1963), p. 86.

⁶⁴ Véase *Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad, Informe* (Caracas, 1963).

⁶⁵ Véase *Filosofía, procedimientos y alcances del movimiento pro-desarrollo de la comunidad del Distrito Federal* (Caracas, 1963).

⁶⁶ Véase O. Fals-Borda y otros, *Acción comunal en una vereda colombiana*, monografía sociológica (Universidad Nacional, Bo-

greso decidieron incorporar sus principios y métodos a los propios planes oficiales bajo la denominación de "Acción Comunal". En efecto, la ley 19 del 25 de noviembre de ese mismo año sobre reforma administrativa y los decretos 1761 de 1959 y 1634 de 1960 establecieron las correspondientes facultades e institucionalizaron la participación de la comunidad en la solución de problemas de interés comunal conjuntamente con el gobierno. De acuerdo con estas disposiciones legales y con la orientación que ha venido tomando el programa colombiano, éste se dirige hacia la promoción de la participación popular en la construcción de viviendas, escuelas, acueductos, alcantarillados, caminos vecinales, centros de salud, parques y otros servicios.⁶⁷ Trabaja prácticamente en todo el país por medio de una serie de promotores regionales destacados oficialmente en las capitales de departamento y de numerosas "Juntas Comunales" de carácter local creadas por ley. Dichas Juntas ejercen "funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos" (artículo 22 de la ley), y encauzan "la cooperación de los vecinos en cada municipio en todas aquellas actividades que propenden por el desarrollo social y económico de la población" (artículo 23). Para tal efecto, "el gobierno suministrará asistencia técnica, establecerá subvenciones y organizará cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de Acción Comunal y orientar sus actividades" (artículo 24). Simultáneamente con este programa nacional, algunos departamentos y el Distrito Especial de Bogotá cuentan con actividades propias orientadas en el mismo sentido. Así, por medio de la Acción Comunal se han realizado numerosas obras, especialmente en el campo de los servicios comunales y de asistencia de las incluidas en el Plan General de Desarrollo para ser ejecutadas conjuntamente por la comunidad y el gobierno.⁶⁸ Al mismo tiempo, algunos organismos estatales descentralizados, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Municipal, la Federación Nacional de Cafeteros y otros, utilizan los principios del Desarrollo de la Comunidad en diversos programas. Por su parte, el sector privado y las iglesias desarrollan diversas actividades de esta clase en muchos lugares del país.

En el Ecuador las actividades del Desarrollo de la Comunidad están ligadas al Programa Andino desde hace varios años. Este programa destinado a la población indígena se propone particularmente "elevar su nivel de vida, integrarles en el seno de sus respectivas colectividades, alentar su esperanza en el futuro, brindar a sus países el pleno poderío de un acervo humano hasta la fecha intacto".⁶⁹ Los principios y métodos del desarrollo de la comunidad propiamente tales se han introducido como instrumentos de acción, a partir de abril de 1958, y a cargo de esta tarea está un experto de las Naciones Unidas. Posteriormente, a comienzos de 1963, el gobierno decidió formular un programa nacional a base de estos principios, que sirviera de instrumento del Plan General de Desarrollo.⁷⁰

gotá, 1958) y CINVA, *La acción comunal en la construcción de escuelas rurales. Una experiencia en Tabío* (Bogotá, 1959).

⁶⁷ Véase J. Martínez Espinosa, *op. cit.*, e *Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad en Colombia*, (División de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1962).

⁶⁸ Véase Gobierno de Colombia, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, *op. cit.*

⁶⁹ OIT, *El Programa Andino*, *op. cit.*

⁷⁰ Véase Gobierno del Ecuador, *Plan General de Desarrollo*,

Tal Plan, que contó con la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de la CEPAL y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo,⁷¹ entró en vigencia a comienzos del presente año. Para tal efecto la antigua Misión Andina dirigida por la OIT se ha convertido en "Misión Andina del Ecuador" en virtud del decreto 193 del 30 de enero de 1964, y se espera que, salvada la etapa inicial de reorganización administrativa, entre inmediatamente en acción. En términos generales, y bajo la versión de "desarrollo rural", el nuevo programa ecuatoriano se propone capacitar y organizar a la población rural para el desarrollo social y económico. Para tal efecto establece un articulado proceso de actividades y esfuerzos en materia de organización y educación para el desarrollo, incremento de la producción y elevación del nivel de vida. Trabaja progresivamente por medio de *bases* y *áreas* de acción y siguiendo etapas y fases consecutivas, hasta abarcar a la mayor parte de la población afectada. La base conceptual y metodológica de este programa la constituyen los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad y su meta fundamental es la de acelerar los cambios sociales mínimos que se requieren en más del 60 por ciento —más concretamente en la zona rural— para poder acelerar y orientar el desarrollo general en todo el país. El programa ecuatoriano ofrece la característica especial de haber sido planificado y concebido previamente como parte del Plan General de Desarrollo y de contar con una estructura administrativa y un financiamiento asegurados de antemano.

En el Perú⁷² se han venido produciendo últimamente hechos muy significativos en el campo del desarrollo de la comunidad. En 1954 el Programa Andino inició diversos trabajos con las comunidades indígenas y, de una manera o de otra, los principios y métodos se aplicaron constantemente. En agosto de 1963, el gobierno resolvió instaurar un programa nacional a base de la participación popular organizada, bajo la denominación de "cooperación popular" y para tal efecto creó la "Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular" por decreto supremo 37-F del 17 de agosto de 1963. El programa ha sido definido como "un esfuerzo de promoción comunal dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú las fuerzas constructivas de la población, utilizando su propio espíritu comunitario tradicional y orientándolo democrática y paulatinamente en el sentido del progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo."⁷³ Trabaja por medio de centros provinciales, denominados "Centrales Básicas" (se han programado 144), que están dotados de equipo y herramientas de construcción y de un grupo de técnicos (agronomo, ingeniero, economista del hogar y un promotor de desarrollo de la comunidad) que actúan como promotores sociales y asesores técnicos, y de centros departamentales, denominados "Centrales Mayores" (se han programado 27), dotados de equipo pesado y de más

Programa de desarrollo rural, Libro IV (Quito, 1963); Junta de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador, *Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad* (Quito, 1963).

⁷¹ Véase Junta de Planificación y Coordinación Económica, *Contrato de Préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República del Ecuador, Préstamo N° 55-TF-EC* (1963).

⁷² Véase Caroline F. Ware, *Desarrollo de la comunidad en el Perú*, *op. cit.*

⁷³ Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, *Cooperación Popular, Bases del Programa de Desarrollo Comunal* (Lima, 1963).

personal técnico: especialistas en cooperativas, higiene, administración pública, educación de adultos, artesanías, antropología, etc. Tales centros de acción se han creado para prestar asistencia técnica a los 1 500 consejos distritales y comunidades que lo soliciten, a servir de núcleo de promoción del desarrollo económico y social y de encauzamiento de la participación popular. El programa incluye la participación de estudiantes universitarios y voluntarios los cuales deben desplazarse a las zonas rurales del país durante el período de vacaciones para actuar especialmente como asesores en materia de administración en los distritos, en los consejos provinciales y en las "juntas provinciales de programación".⁷⁴ El programa ha entrado en plena actividad desde fines de 1963 y el gobierno se esfuerza por obtener el crédito externo necesario para financiarlo. A base del mismo, se propone ejecutar un gran volumen de obras de infraestructura social y activar el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Tal vez las características más interesantes son el entusiasmo y el esfuerzo constantes de estos equipos técnicos, la respuesta siempre positiva de las comunidades rurales, el carácter de movilización nacional en torno al desarrollo general del país, y el impulso oficial que está dándole el gobierno. A pesar de su juventud y de las limitaciones financieras del programa, muestra ya realizaciones que lo colocan entre las experiencias más importantes de la región en materia de desarrollo de la comunidad. En algunos departamentos como el Cuzco y Puno el programa es muy intenso y numerosas comunidades están construyendo sistemáticamente escuelas, caminos, canales de riego, centros artesanales, etc. En el Cuzco el promedio de aulas construidas en el presente año ha sido de una diaria. Al mismo tiempo, los otros programas relacionados con el desarrollo de la comunidad continúan en acción. Uno de ellos es el PNIPA que desde 1959 integra las actividades del Programa Andino y las del Programa de Vicos y otros elementos, y sigue el principio de integrar y coordinar las actividades de promoción en materia de producción, agricultura, nutrición, salud, educación, servicios sociales y desarrollo comunal. Dentro de este programa, los centros de acción establecidos por el Programa Andino conservan la misma orientación descrita en lo relativo al Ecuador.⁷⁵ El de Vicos constituye un proyecto experimental desarrollado por el Departamento de Antropología de la Universidad de Cornell en cooperación con distintas entidades nacionales; su centro de trabajo es una hacienda arrendada cuya población indígena está sometida a un tratamiento científico de aceleración del cambio social. A esta comunidad se la ayuda a mejorar sus métodos de trabajo agrícola, a educar a sus hijos, a elevar sus niveles de salud y nutrición, a organizar su propia directiva y finalmente a adquirir tierra mediante compra.⁷⁶

En Bolivia⁷⁷ las experiencias en el campo del desarrollo de la comunidad también han estado ligadas al Programa Andino y se han orientado en este mismo sentido desde 1953. En enero de 1962 fue promulgado el

⁷⁴ En las vacaciones de fines de 1963 participaron 1 200 voluntarios que viajaron a 543 aldeas-comunidades de todo el país.

⁷⁵ Véase Oficina Regional del Programa Andino, *Annual Report on the Andean Indian Programme* (1963).

⁷⁶ Véase Allen R. Holmberg, "Changing Community Attitudes and Values in Peru: A Case Study in Guided Change", en *Social Change in Latin America Today* (Nueva York), Council on Foreign Relations, (1960), pp. 63-107.

⁷⁷ Véase Caroline F. Ware, *Desarrollo de la comunidad en Bolivia*, (Santiago de Chile, 1964) estudio preliminar de las Naciones Unidas.

"Plan Nacional de Desarrollo Rural" que sustituyó al Programa Andino internacional y que está destinado a "elevar sustancialmente el nivel de vida del campesinado boliviano y a procurar la integración de aproximadamente 500 000 familias que cultivan la tierra del altiplano y valles adyacentes con fines simplemente de subsistencia, en una economía de mercado que los constituya en fuentes de aprovisionamiento de alimentos de base para la población urbana y, a la vez, en mercado de colocación de productos manufacturados provenientes de los centros urbanos".⁷⁸ Tanto por el enfoque general de este Plan, como por la naturaleza de los métodos de trabajo que están empleándose en muchas de sus actividades, puede afirmarse que los principios del desarrollo de la comunidad tienen y han de tener en este país un papel fundamental. Por otra parte, debe tenerse presente que el concepto de participación popular ha sido uno de los soportes fundamentales de la reforma agraria y, en general, de la revolución operada en ese país desde 1952.

En el Brasil,⁷⁹ a pesar de que no existe un programa nacional, los principios del desarrollo de la comunidad han tenido constante aplicación y cuentan con una promisoriosa perspectiva. Comenzaron a introducirse a partir de 1940 en algunas actividades del Servicio Especial de Salud Pública (SESP), de la Asociación Brasileira de Crédito Rural y Asistencia (ABCAR) y del Servicio de Asistencia Social Rural de la Iglesia Católica, y han ido difundiéndose y aplicándose en diversos programas aislados. Casi todas las escuelas de servicio social han incluido el desarrollo de la comunidad como parte de sus actividades académicas y tanto la Superintendencia de la Reforma Agraria (SUPRA) como la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste (SUDENE) están utilizándolo de una u otra manera.

En el Paraguay,⁸⁰ tampoco existe un programa nacional y, aun cuando, en cierto sentido, algunos servicios del Gobierno y algunos programas de acción social contienen muchos elementos del desarrollo de la comunidad, no resulta fácil identificar aquellas experiencias que pudieran clasificarse propiamente como tales. Lo que más se aproxima al desarrollo de la comunidad es el programa de nutrición aplicado, el PAEN, que reúne los esfuerzos de los ministerios de Educación, Agricultura y Salud, la participación responsable de unas cuantas comunidades y la ayuda técnica y financiera de organismos internacionales. Sin embargo, el concepto de participación popular ha sido tradicionalmente utilizado, particularmente para financiar y realizar obras de interés común, bajo la denominación de "ofrendas" populares. En los últimos meses se observa un interés directo en la aplicación de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y una prueba de ello ha sido la solicitud que se ha hecho de asistencia técnica en este campo formulada a las Naciones Unidas por el gobierno.

En Chile⁸¹ estos principios y métodos se han aplicado durante los últimos años en diferentes proyectos experimentales aislados y particularmente mediante el programa gubernamental de acción coordinada en salud, educación

⁷⁸ Gobierno de Bolivia, *Plan Nacional del Desarrollo Rural* (La Paz, 1963), p. 11.

⁷⁹ Véase *Desarrollo de la comunidad en Brasil*, op. cit.

⁸⁰ Véase Caroline F. Ware, *Desarrollo de la comunidad en Paraguay* (Santiago de Chile, 1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁸¹ Véase *Desarrollo de la comunidad en Chile* (1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

y agricultura en la población de Puente Alto,⁸² y el regional realizado por la Junta de Adelanto de Arica. Sin embargo, el concepto de participación popular se ha estado aplicando en numerosos programas de vivienda por "auto-construcción" ejecutados en diferentes lugares del país y en algunas campañas sanitarias emprendidas por el Servicio Nacional de Salud.⁸³ Es interesante señalar que en el plano profesional y académico existe una considerable difusión de estos principios y que, en general, tanto en las esferas oficiales como dentro de algunas organizaciones cívicas, se respira una atmósfera de interés por ellos. Desde 1961 el gobierno ha contado con asistencia técnica de las Naciones Unidas y para dirigir y coordinar las labores en el programa de Puente Alto se creó una Comisión Interministerial.⁸⁴ Quizá el programa más interesante, tanto por su extensión, como por los resultados obtenidos es el que realiza la Junta de Adelanto de Arica, concebido y puesto en ejecución como parte del programa de desarrollo del Departamento de Arica. También es notable la labor del Instituto de Educación Rural que, mediante quince centrales distribuidas por el país, realiza cursos de capacitación para jóvenes campesinos. Alrededor de 5 000 jóvenes se han capacitado y 200 de ellos promueven en las zonas rurales la creación de pequeñas cooperativas agrícolas, organizan grupos vecinales para buscar solución a problemas de interés común, procuran el incremento de huertos familiares y promueven la creación de grupos culturales. El Instituto desarrolla, además, algunas actividades en el sector urbano. En el sector privado funcionan asimismo, varios programas. Dos de ellos son "Techo" e "Invica", que trabajan en la promoción de cooperativas de consumo, de ahorro, crédito y vivienda y crean centros de actividades y otras organizaciones de bienestar social. También cumple una interesante labor la Corporación de Centros para el Desarrollo de la Comunidad (del CENDES), que coopera en actividades relativas al progreso de las comunidades marginadas. Cabe anotar también el proyecto de la zona de Punitaqui, que próximamente recibirá ayuda de las Naciones Unidas a través del Programa Mundial de Alimentos, y otros actualmente en organización en Chiloé.

En la Argentina⁸⁵ existen experiencias aisladas dispersas en algunas provincias del país a cargo de asistentes sociales. Una de ellas es el Programa de Extensión Agrícola y Mejoramiento de la Comunidad, patrocinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Otra la constituye el Plan Andino, en la Puna de Jujuy, vinculado al Programa Indígena Andino de la OIT, que es el único programa relacionado con la comunidad que cuenta con apoyo oficial del gobierno. Sin embargo, desde hace varios años se realizan importantes investigaciones sociológicas sobre desarrollo comunitario y cambio social, y trabajos de extensión universitaria a cargo de las universidades de Buenos Aires, La Plata y del Litoral de Rosario.

⁸² Véase Francisco Rojas, *op. cit.*

⁸³ Véase Servicio Nacional de Salud, *Informe sobre el Programa de Desarrollo de la comunidad en Chile*, presentado en la reunión de las Naciones Unidas sobre programación y evaluación del desarrollo de la comunidad celebrada en Quito, en 1962.

⁸⁴ Véase el citado Convenio entre las Secretarías de Salud, Educación y Agricultura y las Naciones Unidas para el Programa de desarrollo de la comunidad en Puente Alto.

⁸⁵ Véase *Desarrollo de la comunidad en Argentina* (1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

En el Uruguay,⁸⁶ el desarrollo de la comunidad ha tenido poca aplicación. Algunas actividades tanto públicas como privadas incluyen algunos de sus principios y métodos, pero se realizan en forma aislada y generalmente con marcado relieve de la especialidad del profesional que los promueve. Sin embargo, en septiembre de 1963 el gobierno creó la Comisión Nacional de Acción Comunitaria (CONAC) que trabajará como unidad mixta bajo la coordinación del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Su objetivo es formular un "plan nacional de acción comunitaria" destinado a promover la elevación del nivel de vida de los grupos sociales que encaran problemas graves de subdesarrollo e integrarlos a la comunidad nacional. Se piensa que tal plan sea concebido y ejecutado como instrumento del Plan General de Desarrollo que está elaborando la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). La Comisión Económica para América Latina ya ha iniciado labores de asistencia técnica al gobierno en este programa de "acción comunitaria".

En América Latina, como en otras regiones, no se ha intentado realizar una evaluación de conjunto sobre el estado, las tendencias y los logros del desarrollo de la comunidad.⁸⁷ Sería difícil hacerlo ya que todos los programas son recientes y se dispone de muy poca información sistemática. Sin embargo, con los pocos elementos de juicio disponibles puede afirmarse que todos los países de la región han ensayado de diversa manera la aplicación de estos principios. (Véase el cuadro 1.)

La mayor parte de los programas realizados podrían considerarse útiles desde el punto de vista de las variadas experiencias que han podido acumularse. Este juicio se funda particularmente en el hecho de que la población ha respondido satisfactoriamente, en que en cada caso surgieron auténticos dirigentes comunales y algunos profesionales con claras aptitudes y en que han podido lograrse muchas soluciones. En algunos programas que cuentan con orientación técnica y con estadísticas se pone en evidencia la posibilidad de éxito a través del cumplimiento de ciertas metas específicas, cuyo logro —aunque el programa no pueda realizarse en todos sus aspectos— refleja capacidad de acción y un aporte a la solución de algunos problemas.

Por ejemplo, de julio de 1960 a diciembre de 1963, no incluyendo más que los casos respecto a los cuales se dispone de datos adecuados, en 14 estados de Venezuela se realizaron 3 021 proyectos de inversión por un total superior a 24.5 millones de bolívares a través del Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (Véase el cuadro 2). En Colombia, sólo por tres conceptos (acueductos y alcantarillados rurales, puestos sanitarios y caminos vecinales), la División de Acción Comunal invirtió en 1963 casi 49 millones de pesos colombianos, de los cuales la comunidad aportó el 57.7 por ciento. (Véase el cuadro 3.) En el Perú, sólo el renglón de caminos locales, atendido por la CEICOP, ascendió a 19.5 millones de soles en 1963. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Existen alentadoras experiencias en este mismo sentido en los demás países pero desafortunadamente aún no se cuenta con datos sistemáticos precisamente por el carácter experimental que han tenido la mayoría de estos programas.

⁸⁶ Véase *Desarrollo de la comunidad en Uruguay* (1964), estudio preliminar de las Naciones Unidas.

⁸⁷ *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, op. cit.*, párrafo 7.

AMERICA LATINA: PRINCIPALES PROGRAMAS Y

(Países de Sud

<i>País</i>	<i>Programa o actividad (nombre del programa)</i>	<i>Sector (público, privado o semi-público)</i>	<i>Esfera de acción (nacional, regional o local)</i>	<i>Institución ejecutora y ubicación administrativa</i>
Argentina	1) Plan Andino Puna Jujuy	1) Público	1) Regional	1) Gobierno Ejecutivo provincia Jujuy Dirección Nacional de Asuntos Indígenas Gobierno Federal
	2) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	2) Público	2) Nacional	2) Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación
Bolivia	3) Plan Nacional de Desarrollo Rural	3) Público	3) Nacional	3) Ministerio de Asuntos Campesinos
Brasil	4) SUPRA	4) Público	4) Nacional	4) Ministerio de Agricultura
	5) SUDENE	5) Público	5) Regional	5) Gobierno Federal y Estatales
	6) SAR	6) Privado	6) Regional	6) Iglesia Católica
Colombia	7) Acción Comunal	7) Público	7) Nacional	7) Ministerio de Gobierno
	8) A. Comunal Distrito Especial	8) Público	8) Local (Distrital)	8) Alcaldía de Bogotá D.E.
	9) A. Comunal Departamento Cundinamarca	9) Público	9) Regional	9) División Acción Comunal
	10) I.C.T. (Autoconstrucción)	10) Público	10) Nacional	10) I.C.T. (descentralizado)
	11) INFOPAL (acueductos y alcantarillados rurales)	11) Público	11) Nacional	11) INFOPAL
	12) Federación de Cafeteros	12) Semipúblico	12) Regional	12) Federación Nacional de Cafeteros
Chile	13) Proyecto Puente Alto	13) Público	13) Público	13) Ministerios de Agricultura, Educación y Salubridad y Previsión Social
	14) Proyecto D.C. de Arica	14) Público	14) Regional	14) Junta de Adelanto de Arica
	15) D.C. Instituto Educación Rural	15) Público	15) Nacional	15) Instituto de Educación Rural
	16) TECHO	16) Privado	16) Local	16) "TECHO"
Ecuador	17) Programa Nacional de Desarrollo Rural	17) Público	17) Nacional	17) Ministerio de Previsión Social y Trabajo
Paraguay	18) PAEN	18) Público	18) Nacional	18) Comisión Interministerial, Salud, Agricultura, Educación
Perú	19) Cooperación popular	19) Público	19) Nacional	19) Presidencia de la República
	20) Programa andino ^a	20) Público	20) Nacional	20) Misión Andina OIT
	21) Vicos-Cornell ^c	21) Privado ^d	21) Local	21) Vicos-Cornell
Uruguay	22) Acción comunitaria	22) Público	22) Nacional	22) Conac. Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social
Venezuela	23) Programa Nacional D.C.	23) Público	23) Nacional	23) CORDIPLAN Presidencia de la República
	24) Org. y D.C. Ministerio Sanidad	24) Público	24) Nacional	24) Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
	25) D.C. y Fomento Municipal	25) Semipúblico	25) Nacional	25) Fundación para el D.C. Fomento Municipal
	26) Acción comunitaria IVAC	26) Privado	26) Nacional	26) IVAC
	27) Movimiento pro D.C.	27) Semipúblico	27) Regional	27) Asamblea de juntas de barriada y parroquias del D. F.

FUENTE: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

^a En tramitación.^b Sólo incluye los presupuestos de caminos vecinales, alcantarillados rurales y puestos sanitarios.^c Forma parte del PNIDA^d Con la colaboración de

ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

américa solamente)

<i>Enfoque del programa</i>	<i>Población afectada (número aproximado de habitantes)</i>	<i>Base legal</i>	<i>Recursos financieros movilizados</i>	<i>Patrocinio oficial del gobierno</i>
1) "Integración Indígena" (OIT)	1) 30 000	1) Decreto Nacional 13411, 1962		1) Sí
2) Desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y mejoramiento de la vida rural		2) Decreto-Ley 21680, 4 de diciembre de 1956		2)
3) Desarrollo rural	3) 3 000 000	3) Resolución Suprema 112132, 26 de enero 1962	3) 3 000 000 ^a de dólares	3) Sí
4) Reforma Agraria		4) Decreto 11, octubre 1962		4) Sí
5) Inversiones de capital básico		5) Decreto 3692, diciembre de 1959	5) 122 000 millones de crucesos (1963)	5) Sí
6) "Educación y organización socio-económica"				
7) Obras infraestructura social		7) Ley 19, 1958	7) 47 218 437 (1963) ^b	7) Sí
8) Obras infraestructura social	8) 300 000	8) Acuerdo 4, 1959		8) Sí
9) Obras de infraestructura social		9)	9) 570 300 pesos (1963)	9) Sí
10) Autoconstrucción viviendas	10) 80 748	10)	10) 290 900 pesos (1963)	10) Sí
11) Autoconstrucción acueductos y alcantarillados rurales	11) 38 053	11)	11) 2 000 637 pesos (1963)	11) Sí
12) Desarrollo rural		12)		12) Sí
13) Coordinación interagencial	13)	13) Convenio Interministerial y Naciones Unidas, 12 de junio de 1962		13) Sí
14) Organización y desarrollo de la comunidad y urbana y rural	14)	14)		14) Sí
15) Educación rural		15)		15) Sí
16) Organización Com. Marginales		16)		16)
17) Desarrollo rural		17) Ley 139, enero 1964		17) Sí
18) Programa cooperativo de nutrición	18) 200 000	18) Convenio Interministerial-UNICEF, de 1959 y 1962		18) Sí
19) Obras de infraestructura		19) Decreto Supremo 37, febrero de 1963	19) 15 955 311 soles y 11 000 000 de dólares ^a	19) Sí
20) Integración Indígena		20) Convenio entre gobierno y OIT, 1954		20) Sí
21) Cambio social orientado		21)		21)
22) "Ayuda a los grupos marginales a mejorar su nivel de vida"		22) Consejo Nacional de Gobierno, 24 de septiembre de 1963		22) Sí
23) Desarrollo Económico y Social y Reforma Agraria	23) 692 667 ^c	23) Decreto-Ley 492, 30 de diciembre de 1958 ^f	23) 17 981 374 bolívares (1963)	22) Sí
24) "Rehabilitación y Bienestar Social"		24)	24)	24) Sí
25) Fomento Municipal y D.C.		25) Decreto 711, 12 de marzo 1962	25)	25) Sí
26) Formación líderes campesinos		26) Acta constitutiva 5 de abril de 1962	26)	26)
27) Obras comunales urbanas		27) Acta constitutiva, septiembre 1962	27)	27) Sí

agencias estatales peruanas.

^a En octubre de 1963.^f Se trata de las atribuciones facultativas indirectas de los artículos 23 y 24 de este decreto.

Cuadro 2

VENEZUELA: ALGUNAS INVERSIONES A TRAVÉS DEL PROGRAMA DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN CATORCE ESTADOS, JULIO DE 1960 A DICIEMBRE DE 1963

(Miles de bolívares)

Tipo de obra	Número de proyectos	Inversión total	Organismos regulares	Porcentaje	Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad			
					Coordinación y asistencia técnica	Comunidad	Total	Porcentaje
Acueductos	233	6 483.9	5 045.9	77.8	290.2	1 147.8	1 438.0	22.2
Viviendas*	180	1 862.8	1 417.3	76.1	249.8	195.7	445.5	23.9
Caminos y carreteras	127	1 637.2	1 258.3	76.8	275.7	103.2	378.9	23.2
Calles y aceras	60	1 324.3	621.5	46.9	160.5	542.3	702.8	53.1
Escuelas	161	1 068.4	762.8	71.4	59.7	245.9	305.6	28.6
Electrificación	46	962.4	856.5	89.0	7.4	98.5	105.9	11.0
Dispensarios	54	238.7	171.1	71.3	12.2	55.4	67.6	28.7
Centros comunales	57	258.8	...	...	203.7	55.0	258.7	100.0
Puentes	59	344.8	226.6	65.7	4.3	113.0	118.2	34.3
Capillas	33	226.3	110.8	48.9	8.5	107.0	115.5	51.1
Plazas	22	120.8	86.8	71.8	5.8	28.2	34.0	28.2
Cercas y puertas para ganado	34	178.6	116.9	65.5	0.5	61.2	61.7	34.5
Remodelación	4	249.6	225.1	90.2	0.5	24.0	24.5	9.8
Drenajes y cloacas	58	293.4	170.8	50.2	2.8	119.8	122.6	44.8
Letrinas	11	10.9	7.3	66.6	0.2	3.4	3.6	33.4
Comedores escolares	7	58.5	55.1	94.3	1.0	2.4	3.4	5.7
Cementerios	10	27.2	16.0	58.7	...	11.2	11.2	41.3
Otros	210	834.3	485.9	58.2	105.8	242.6	348.4	41.8
<i>Total</i>	<i>1 356</i>	<i>16 180.8</i>	<i>11 634.7</i>	<i>71.9</i>	<i>1 388.6</i>	<i>3 157.5</i>	<i>4 546.1</i>	<i>28.1</i>

FUENTE: CORDIPLAN.

* Se excluyen 8 496 840 bolívares del Programa Nacional de Vivienda Rural, el cual concedió créditos por valor de 7 982 330 bolívares con un aporte de la comunidad equivalente a 517 510 bolívares, para la construcción de 1 665 viviendas.

En el Perú en los primeros diez meses de actividades de Cooperación Popular, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, se habían realizado 2 652 obras diferentes en 924 comunidades, y otras 611 se encontraban en ejecución. Entre éstas figuran caminos, escuelas, puentes, acequias, canales y otras.⁸⁸

Muchos otros ejemplos como éstos podrían citarse a lo largo de toda América Latina para afirmar que muchos progresos económicos y muchas obras de beneficio comunal pueden ser realizados en parte con la ayuda de los principios del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, y hablando en general, éstos no han podido contribuir tanto a la aceleración del desarrollo económico y social de estos países como hubieran podido hacerlo. Las causas de esta

⁸⁸ Véase CEICOP, *Cooperación popular* (Lima, 1964).

Cuadro 3

COLOMBIA, PERU Y VENEZUELA: INVERSIONES EN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA CON PARTICIPACION POPULAR

(Miles de unidades monetarias)

País	Unidad monetaria	Año	Aportes				Total
			Gobierno y organismos privados	Porcentaje	Comunidad	Porcentaje	
Colombia	Pesos	1960	20 661	42.3	28 175	57.7 ^a	48 836
Perú	Soles	1963	15 603	79.9	3 927	20.1	19 530
Venezuela	Bolívares	1960	21 006	85.0	3 672	15.0	24 678
		1963	355		926		1 281
<i>Total</i>			<i>21 361</i>		<i>4 598</i>		<i>25 959</i>

FUENTES: Colombia: División de Acción Comunal y J. Martínez Espinosa, *Desarrollo de la comunidad en Colombia, op. cit.* Perú: Comisión Interministerial de Cooperación Popular, *Solididad de préstamo a la AID* (Lima, marzo de 1964). Venezuela: CORDIPLAN.

^a La proporción del aporte comunal resulta sensiblemente mayor que la del gobierno debido a la influencia de los caminos vecinales, partida en los que dicho aporte excede la tendencia general.

situación son de muy diverso origen y naturaleza y, en este caso como en cualquier otro de importancia para el desarrollo, existen factores de carácter estructural que se deben tener en cuenta. Independientemente de tales causas estructurales no imputables propiamente a los principios y métodos del desarrollo de la comunidad, hay indicios de que su aplicación se ha visto afectada por algunos factores adversos de orden intrínseco.

Por ejemplo, en el plano conceptual, al analizar sistemáticamente la base doctrinaria del movimiento en los diferentes países se adquiere la sensación de que no existe unidad en cuanto a la concepción, el contenido, el alcance y las finalidades concretas. Como se hizo observar, en Venezuela se pone de relieve el desarrollo económico, la reforma agraria y los "cambios de actitud" de la gente; en Colombia y el Perú, la mano de obra voluntaria para la construcción de obras de infraestructura social; en el Paraguay, la contribución financiera popular; en Ecuador y Bolivia, el desarrollo socio-rural; en Chile, el "trabajo coordinado" en salud, educación y agricultura y la auto-construcción de viviendas; en el Uruguay y la Argentina, la "manera de ayudar a la gente a mejorar su nivel de vida", y así sucesivamente. En unos casos constituye una iniciativa del gobierno o de entidades paraestatales, como en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. En otras ha sido tradicionalmente una actividad desarrollada por el sector privado, como en la Argentina, Paraguay y Uruguay. Esta flexibilidad existe no sólo entre los diferentes países sino también dentro de los programas de cada uno. Naturalmente la diversidad en la orientación y en el foco de interés de los programas no se podría considerar como una tendencia negativa en sí misma; la dificultad surge cuando se intenta ejecutarlos a base de

improvisación y cuando el demasiado interés en una o varias metas determinadas hace, en la práctica, que los programas se desvíen de la finalidad fundamental del desarrollo de la comunidad, que es preparar y organizar a la población para la aceleración y el mejor disfrute del desarrollo económico y el progreso social.

Por otra parte, a pesar de la intensa labor de promoción y difusión realizada por las Naciones Unidas, no se cuenta en la práctica con literatura apropiada. Generalmente ésta consiste en monografías descriptivas de proyectos y en material conceptual y didáctico, del que muy pocos documentos son publicados en español.⁸⁹ Sólo tres países (Colombia, Venezuela y Bolivia) cuentan con la cooperación de centros académicos para investigaciones en este campo.⁹⁰ Los asesores extranjeros han ejercido al parecer poca influencia en este sentido dentro de cada país. En la mayoría de los casos se notan evidentes confusiones de tipo conceptual, especialmente entre los programas de desarrollo de la comunidad propiamente tales y los servicios normales del gobierno. Y en la concepción y en la orientación de muchos programas no se advierte una clara distinción entre desarrollo de la comunidad y otros tipos de acción social basados en la caridad, el paternalismo o el subsidio inspirado por intereses políticos o

⁸⁹ Con motivo del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, las Naciones Unidas y la CEPAL han iniciado la preparación de una pequeña biblioteca sobre el tema en español.

⁹⁰ Un departamento especializado de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia; un departamento del CENDES, de la Universidad Central de Venezuela, y el Instituto Indigenista de Bolivia, en colaboración al Proyecto 208 de la OEA. También deben mencionarse las actividades del Departamento de Antropología de la Universidad de San Marcos de Lima.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: ALGUNAS CARACTERISTICAS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

(Países de Sudamérica solamente)

Orientación general	País
I. Concepción y aplicación integral de los principios del desarrollo de la comunidad	Venezuela
II. Hincapié en participación popular para construcción de obras de infraestructura	Colombia, Perú ^a
III. Hincapié en "desarrollo rural"	Ecuador ^b , Bolivia ^b , Brasil ^c
IV. Hincapié en "integración indígena"	Ecuador ^d , Perú ^d
V. Hincapié en contribución financiera popular	Paraguay
VI. Hincapié en coordinación de servicios técnicos y asistenciales	Chile, Venezuela
VII. Hincapié en reforma agraria	Venezuela, Brasil ^e , Bolivia
VIII. Ayuda y beneficencia a grupos marginales	Argentina, Uruguay, Chile
IX. Cambio social orientado	Perú ^f
X. Desarrollo de la comunidad como instrumento de planes generales de desarrollo	Venezuela, Colombia, Ecuador ^g , Bolivia, Chile ^h
XI. Organización de la participación popular sobre base legal	Colombia ⁱ , Perú ⁱ , Bolivia ^k

FUENTE: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

^a Programa Nacional de "Cooperación popular".

^b Plan Nacional Desarrollo Rural.

^c SUDENE y SAR.

^d Programa Indígena Andino (OIT).

^e SUPRA.

^f VICOS.

^g Programa Nacional Desarrollo Rural.

^h Proyecto Arica.

ⁱ Ley 19 de 1958 y Acuerdo distrital No. 4 de 1959.

^j Decreto supremo 37-F de 1963.

^k Ley de Reforma Agraria.

sociales. Al mismo tiempo algunas entidades oficiales aseguran realizar extensos programas de desarrollo de la comunidad, cuando en realidad se trata simplemente de servicios corrientes de salud, educación, divulgación agrícola, etc.

Esta versatilidad en la concepción y en la aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad puede apreciarse fácilmente en el cuadro 4.

En el plano político también pueden señalarse algunos de los diferentes factores negativos. Por definición, y en razón de los amplios objetivos que persigue, la aplicación en escala nacional de los principios del desarrollo de la comunidad requiere como requisito previo una firme convicción sobre su utilidad y una decisión política de los gobiernos. Sin embargo, con algunas excepciones, ello no parece cumplirse plenamente en América Latina. En muchos casos la decisión se limita a solicitar asistencia técnica internacional, a veces con carácter de prioridad, pero después no se brinda suficiente apoyo a los expertos o no se toman las decisiones políticas y administrativas necesarias para poner efectivamente en marcha los programas. En algunos casos, el entusiasmo en torno al desarrollo de la comunidad tiene propósitos partidistas y por ello ciertos programas han corrido la misma suerte de los partidos y grupos que los promovieron. A veces se observa que la difusión y la trascendencia dadas a algunos programas no concuerda plenamente con el éxito alcanzado. Son bien conocidas en todo el continente varias películas y folletos de esta clase.

En el plano de la ejecución también se ofrecen aspectos de interés para todo intento de evaluación. Con algunas excepciones, buena parte de los proyectos iniciados en muchos países se han quedado indefinidamente en la etapa experimental sin que nadie se haya preocupado de extraer y aplicar las experiencias. Pasado el período de auge publicitario, generalmente los gestores más prominentes se retiran y el proyecto entra en una etapa de decaimiento y frustración. Muchas de esas comunidades vuelven pocos meses después a las mismas condiciones de actitud negativa que tenían antes. Los procedimientos de trabajo suelen ser improvisados porque no existen guías o manuales metodológicos para orientar a los noveles promotores y participantes. Los costos por lo general resultan relativamente altos si se tiene en cuenta el monto de los salarios y honorarios de los asesores y profesionales participantes y el desperdicio de tiempo de la comunidad como consecuencia de la falta de método apropiado de trabajo. Muchos proyectos han fracasado por falta de adecuada y oportuna asistencia técnica o financiera del gobierno y de una organización a propósito para esta clase de trabajo con la comunidad.

En el plano tecnológico, por último, con excepción del nuevo programa puesto en marcha este año en el Ecuador, ninguno de los otros parece utilizar las técnicas de planificación para disponer sus actividades.⁹¹ En la práctica éstas generalmente constituyen una suma de proyectos aislados que no parecen tener relación directa con los otros programas nacionales del gobierno y mucho menos con el plan general de desarrollo. En la reforma agraria de Venezuela, y en el programa cuatrienal de construcciones escolares, de vivienda, consumo, acueductos, alcan-

⁹¹ En casi todos se habla de planificación, pero en realidad se trata de simples decisiones administrativas tomadas por los sistemas corrientes. Véase *Alguno aspectos de la contribución de planificación en los programas de desarrollo de la comunidad y participación popular* (ST/ECLA/Conf.18/L.2).

tarillados y centros de salud en Colombia, existe una programación más o menos coordinada y una ejecución más o menos sincronizada. En los demás países, la relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas de salud, educación, higiene, vivienda y otros servicios, es muy débil y en la mayoría de los casos no existe. Como se dijo anteriormente, ningún programa cuenta con manuales ni guías metodológicas propias adaptadas a las condiciones locales. La capacitación de personal es muy limitada y se reduce a las promociones de los centros especializados citados, a los cursos anuales del CREFAL —y ahora, desde 1963, los del Proyecto 208 de la OEA— y a cursillos que organizan esporádicamente algunas entidades oficiales, con la excepción de la División de Acción Comunal de Colombia que tiene cursos regulares de alguna magnitud. La mayoría de los funcionarios de desarrollo de la comunidad son trabajadores sociales que naturalmente tienen la tendencia a hacer del desarrollo de la comunidad una ampliación del servicio social. Sin embargo, en los últimos años ha ido incrementándose apreciablemente el número de arquitectos, economistas, ingenieros, médicos, pedagogos, sociólogos y agrónomos, y en menor proporción, de abogados, veterinarios, administradores, religiosos y oficiales de las fuerzas armadas. Naturalmente, en muchos de estos otros profesionales parece surgir la misma tendencia señalada en los trabajadores sociales.

El cuadro 5 muestra algunas de las características tecnológicas y de trabajo de los diferentes programas de la región.

El análisis de las anteriores observaciones permite extraer algunas conclusiones de interés. Una de ellas es que los países latinoamericanos están pasando por una etapa de experimentación y de adaptación de los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad, que se ha extendido a través de todo un decenio. Solamente en los últimos cinco años puede hablarse de una actividad importante y oficializada en la mayoría de los países. Otra conclusión es que la mayor parte de los gobiernos han tratado de importar el desarrollo de la comunidad, pero hay la impresión de que no han realizado los esfuerzos suficientes para introducir las modificaciones administrativas y estructurales necesarias y para brindar en la práctica todo el apoyo que los promotores nacionales y los expertos internacionales hubieran podido necesitar. Al mismo tiempo, al lado de los numerosos ensayos infructuosos diseminados por todo el continente, hay indicios de que la filosofía y los métodos del desarrollo de la comunidad pueden tener pleno éxito en América Latina. Si se juzga el problema en forma objetiva, se advierte que no son los principios, ni las técnicas de trabajo social los que han fallado, sino más bien el incompleto e improvisado uso que en la práctica se ha pretendido hacer de ellos. Por otra parte, no debe perderse de vista que la plena utilización del desarrollo de la comunidad, para que pueda lograr sus objetivos, requiere ciertas reformas estructurales y un adecuado tratamiento de sus aspectos más importantes. Por último, pese a los indicios de aplicabilidad de estos principios y prácticas en América Latina, parece aconsejable un adecuado proceso de adaptaciones y de adiciones en los aspectos conceptuales, metodológicos y político-administrativos del desarrollo de la comunidad, especialmente para: a) adaptarlos a la realidad latinoamericana; b) integrarlos a los demás esfuerzos del gobierno en el campo del desarrollo y concretamente a los

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE EJECUCION DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD
(Países de Sudamérica solamente)

Características	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1. Aplicación de los principios y técnicas de planificación	—	A ^a	—	—	—	A ^a	—	—	—	—
2. Capacitación regular de personal										
2.1 Alto nivel	—	—	—	A	—	—	—	—	—	A ^b
2.2 Intermedio	B	B	—	A	—	—	—	A ^c	—	B ^d
2.3 Local	A	A	A	A	A	A	—	B ^e	—	B ^f
3. Asistencia técnica										
Nacional	—	A	B	A	A	A	A	A	—	A
Internacional	OEA-ONU ^g	ONU-OEA	ONU	ONU	ONU	ONU-USAID	—	ONU-CORNELL	ONU ^h	ONU
4. Coordinación de servicios y colaboración con el gobierno	—	A	B	A	B	A	—	A	—	A
5. Tiene manuales y guías propios. Publicaciones metodológicas	B	—	—	A	—	—	—	—	—	B ^b
6. Investigación	A	—	B	A ⁱ	—	—	—	—	—	A ^b
7. Promoción	—	B	—	A	B	B	—	A	—	A

FUENTE: CEPAL, División de Asuntos Sociales. A = Aplicación. B = Aplicación parcial.

^a Programa Nacional Desarrollo Rural, solamente.

^b CENDES.

^c CEICOP.

^d Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

^e OIT, Programa Andino.

^f IVAC.

^g Asesor Regional adscrito a la CEPAL.

^h Ministerio de Sanidad, Instituto de Bienestar Rural, IVAC.

ⁱ Universidad Nacional, Facultad de Sociología.

planes generales de desarrollo; c) vincularlos a las aspiraciones y expectativas de las grandes masas de obreros y campesinos, especialmente en cuanto se refiere a reforma agraria y elevación de los niveles de vida y de condición social; y d) para infundirles una alta dosis de racionalidad, mediante las técnicas de planificación y la especialización profesional.

3. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO INSTRUMENTO DE LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE AMÉRICA LATINA

Al lado de las dificultades de índole conceptual y tecnológica, las cuales pueden ser subsanadas fácilmente, la aplicación en gran escala y el éxito de los programas de desarrollo de la comunidad seguirán dependiendo sustancialmente de la eliminación de algunos obstáculos estructurales que, a todas luces, son los mismos que dificultan el éxito de los planes generales de desarrollo, de la reforma agraria y de todos los demás intentos decididos de superación del subdesarrollo latinoamericano.⁹² Si, como en el caso de tales intentos, se aspira a que las dificultades vayan desapareciendo paulatinamente y se procede a dar un tratamiento adecuado a tal proceso de transformaciones, lógicamente el desarrollo de la comunidad como *sistema* de trabajo e *instrumento* del desarrollo económico y social tiene iguales y promisorias perspectivas.

Esta apreciación se funda en dos premisas. Una de ellas es la experiencia acumulada por algunos países asiáticos y africanos y el éxito inicial logrado por ciertos países latinoamericanos, ya sea en el plano nacional como en Venezuela y Colombia,⁹³ o en proyectos experimentales de diversa naturaleza. La otra estriba en que los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad contienen, entre otras cosas, varios elementos claves en el proceso de aceleración del desarrollo económico y social y en la ejecución de los planes generales de desarrollo. Tales son: a) la posibilidad de hacer surgir en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al desarrollo económico y social y capaces de estimular en ella aptitudes para la autogeneración de progreso; b) el sistema de trabajo para el desarrollo a base de la asociación entre la población y el gobierno, que constituye una posibilidad de solución del problema de la participación popular en los planes generales y proyectos de desarrollo; c) la posibilidad de que sea realmente un instrumento adecuado para generar el desarrollo económico y social en el plano local;⁹⁴ y d) constituye también una posibilidad de tratamiento del problema de la coordinación y las comunicaciones en doble sentido entre las altas esferas de gobierno y planificación y la población que produce, consume, ahorra y tiene unas aspiraciones propias en materia de nivel de vida y de condición social.

Resueltos algunos problemas de metodología, de procedimientos de trabajo y de adaptación a la realidad latinoamericana y a la de cada país en particular, que se detallarán en la Parte III de este documento, es perfectamente posible, como lo han logrado ya algunos países asiáticos y africanos, hacer del desarrollo de la comunidad

⁹² Véase Raúl Prebisch, *op. cit.*

⁹³ Véase *Report of a Mission on Community Development to Venezuela*, *op. cit.*, y J. Martínez Espinosa, *Desarrollo de la comunidad en Colombia*, *op. cit.*

⁹⁴ Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, *op. cit.*, párrafos 33 a 37.

un instrumento útil y necesario. Si ampliamos el concepto de comunidad y hablamos en términos del proceso y de las necesidades del desarrollo de los países latinoamericanos, se trataría en esencia de un instrumento para generar y encauzar la participación popular *deliberada*, *consciente* y *organizada* y para la utilización racional de los recursos y potenciales de la población a fin de acelerar el proceso de desarrollo económico y social. Ello supone, obviamente, que el desarrollo de la comunidad sea planteado mediante programas nacionales íntimamente ligados a los planes generales de desarrollo, como lo deben estar la reforma agraria y los demás instrumentos y requisitos previos del desarrollo. Y es lógico que así sea, porque este sistema por sí sólo no puede resolver todos los problemas inherentes al progreso económico y social de los países subdesarrollados.

En cumplimiento de sus amplios objetivos y sin perjuicio de las modalidades propias que deba adoptar en cada país en particular, el desarrollo de la comunidad debe ser planteado en escala nacional y actuar simultáneamente en todos y en cada uno de los frentes del proceso general de desarrollo, ya sea en las fuentes mismas de generación del desarrollo o en el aprovechamiento de los resultados de éste. Grandes campos básicos de acción quedarían así claramente delimitados: uno de ellos, el de *educación para el desarrollo*, estaría consagrado a resolver el problema de las actitudes, motivaciones e imágenes de la población y a liberar los recursos y potenciales individuales y colectivos para convertir a ésta en activa; otro, de *incremento de la producción*, dedicado a encauzar los esfuerzos y destrezas de la comunidad hacia la producción y la productividad; otro, de *elevación del nivel de vida*, destinado a mejorar las condiciones reales de existencia. De esta manera, actuando simultáneamente en grandes campos e integrando sistemática y funcionalmente los diferentes sectores y niveles de la población, el desarrollo de la comunidad podría realizar su trascendental función: vincular eficaz y conscientemente a la población a los planes y programas de desarrollo para que éstos se cumplan plenamente y ella se beneficie realmente de éstos. Dentro de esta amplia concepción podrían definirse los contornos de la limitada pero significativa contribución que el desarrollo de la comunidad puede ofrecer, dentro del marco de los esfuerzos formulados para acelerar el proceso de desarrollo en América Latina y, concretamente, a los planes generales de desarrollo económico y social. Esta podría ser planteada separadamente en tres grandes campos.⁹⁵

a) *En el campo económico*

Entre los numerosos aspectos económicos que plantea la ejecución de los planes generales de desarrollo en relación con la participación popular, algunos son suscepi-

⁹⁵ Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo económico. Contribución de los programas rurales de desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional en Asia y el Lejano Oriente* (E/CN.11/540); Junta de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador, *Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad*, *op. cit.*; M. J. Coldwell, R. Dumont y M. Read, *op. cit.*; Gobierno de Colombia, *Plan general de desarrollo económico y social*, *op. cit.*; Gobierno del Perú, *Cooperación popular. Bases del programa Desarrollo Comunal*, elaborado por la Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, (Lima, 1963); Gobierno del Ecuador, decreto 193 de la Junta Militar de Gobierno, del 30 de enero de 1964 (Misión Andina del Ecuador).

bles de aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad.

Uno de ellos es la posibilidad de *promover, por parte de la población el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial*. Como se expuso en la sección A, la ejecución efectiva de los planes y programas de desarrollo radica en buena parte en la posibilidad de que las diferentes acciones y metas dispuestas se lleven a efecto conforme a la dirección, el tiempo, el costo, los sectores y las zonas de actividad previstos. Todo esto presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas y tenerlas en cuenta. El sistema de desarrollo de la comunidad puede constituir un buen instrumento, del plan para interesar constructivamente a la población y estimular y organizar su participación, tanto en el plano sectorial como en el local o de trabajo. Utilizando sus principios y con técnicas apropiadas, las metas (las sectoriales de producción de bienes y servicios; las de consumo, tanto en el orden cuantitativo como cualitativo; las de ahorro y capitalización; y las de incremento de la productividad) podrían ser conocidas y hechas suyas por la población relacionada con ellas. Asimismo cabe suponer que las metas en materia de recursos humanos podrían ser alcanzadas más fácilmente mediante una acción directa sobre la población organizada en función del plan, que por medio de la mecánica del mercado de mano

Otro aspecto de esta contribución lo constituye la posibilidad de *complementar los recursos y esfuerzos de la programación económica global, mediante la utilización de recursos económicos y financieros adicionales* en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos. La experiencia latinoamericana permite pensar que podría obtenerse trabajo voluntario consciente y entusiasta a base de los sistemas de "esfuerzo propio", "autoconstrucción" y "ayuda mutua" para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. También podría ahorrarse el pago de trabajo en algunas tareas de interés nacional, como en campañas de alfabetización, de higienización y otras. Igualmente, la experiencia ha demostrado que es posible obtener recursos financieros adicionales en dinero y en especie para esta clase de obras gracias a contribuciones voluntarias, donaciones, colectas populares⁹⁶ y otros.

Otro aspecto es la posibilidad de que se convierta en *instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria*.⁹⁷ Siendo este un problema de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, la de la población, el desarrollo de la comunidad puede hacer una importante aportación.⁹⁸ Por una parte, puede facilitar la organiza-

⁹⁶ Las "ofrendas" o colectas públicas voluntarias del Paraguay son un ejemplo de este tipo de contribución.

⁹⁷ Véase Paul S. Taylor, *Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Ecuador*, documento de referencia No. 4 presentado al Seminario Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social (Santiago de Chile, 1964), y Paul S. Taylor, *Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Venezuela*, documento de referencia No. 3, del mismo Seminario.

⁹⁸ Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, op. cit.

ción de las comunidades afectadas, la orientación de sus contactos con las entidades de la reforma y la asistencia técnica en el proceso de reasentamiento. Como bien se sabe, las reformas típicas de asentamiento en América Latina constituyen en muchos casos un serio obstáculo a la Reforma Agraria, por lo cual este aspecto debe recibir un tratamiento previo y adecuado.⁹⁹ Utilizando sus principios podrían encauzarse constructivamente las actitudes y las expectativas de las masas campesinas en busca de una reforma ordenada y técnicamente ejecutada. También podría darse un tratamiento adecuado a los obstáculos de orden cultural, psicológico y social que acompañan a todo proceso de reasentamiento y de sustitución de formas de producción. Por otra parte, podría facilitarse la educación para la producción cooperativa y preparar y organizar a los campesinos para las nuevas técnicas de producción y la ejecución de obras de interés regional o gremial. Igualmente, el desarrollo de la comunidad podría constituir un instrumento interesante para la promoción de la organización gremial campesina e incluso podría ser una de las bases para la defensa de la reforma agraria, especialmente frente a la acción sistemática de los sectores que por diversas razones se oponen a ésta.¹⁰⁰

b) *En el campo político-administrativo*

En el terreno de los aspectos político-administrativos de la formulación y ejecución de los planes generales, el desarrollo de la comunidad también podría aportar diversas soluciones concretas, especialmente en relación con tres factores.

Una de ellas sería la contribución al *desencadenamiento de "la nueva dinámica social" de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo* y para que éste se consolide y produzca fuentes de auto-generación de progreso. En efecto, como se señaló en la sección A, la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social que —como requisito previo de éxito— supone la ejecución de los planes generales no pueden lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen dominados por la inercia social como consecuencia del marginamiento a que han estado sometidos por mucho tiempo. Tampoco es fácil obtenerlas cuando éstos han logrado aparentemente niveles de vida aceptables, pero su progreso se rige por el paternalismo del gobierno o de otros sectores como única fuente de acción y de trabajo. Tampoco puede esperarse éxito fácil si la población carece de ideales nacionales dirigidos hacia la superación de las condiciones de subdesarrollo o si el progreso social no constituye una "necesidad sentida". Evidentemente, esta función de movilizar al país en torno a programas y proyectos de desarrollo ha correspondido históricamente a los partidos y a "hombres providenciales" en la gran mayoría de los países latinoamericanos,¹⁰¹ y no se trata de suplantarlos o de desplazarlos de tales actividades. Se trataría simplemente de utilizar los principios del desarrollo de la comunidad para estimular y orientar

⁹⁹ Véase *Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America*, op. cit.

¹⁰⁰ *Progreso en materia de reforma agraria* (CE/3603/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.IV.2), y Jacques Chonchol, *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, op. cit., p. 94.

¹⁰¹ Véase *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, op. cit.

a la población en el sentido de los esfuerzos programados para el desarrollo, pudiendo ella utilizar después los medios de expresión de la voluntad popular puestos a su alcance, incluidos los partidos y los movimientos políticos. El desarrollo de la comunidad vendría a funcionar así como un instrumento de orientación de la participación popular, consagrado a promover y despertar en los individuos y en la colectividad anhelos de superación, fe en el destino nacional y sentimientos de solidaridad y cooperación, y a movilizar a la población en torno a la necesidad de superar las actuales condiciones de subdesarrollo.

Otra sería la posibilidad de *robustecer y facilitar el conducto de comunicación de doble sentido* que debe existir entre los planificadores y administradores del plan general y la población directamente afectada. Como ya se indicó, esta comunicación resulta indispensable en vista de la distancia existente entre los dos planos en los cuales trabajan los planificadores y los productores. También lo es habida cuenta de la completa coordinación que exige la ejecución de los planes debido a la naturaleza intersectorial, interregional, y nacional que tienen éstos. Y lógicamente, lo es también en razón de la necesidad y la conveniencia de que la población comparta de alguna manera las responsabilidades de la formulación de los planes.

Otra sería la de *contribuir a aglutinar por la vía democrática a las fuerzas vivas del país y los grandes sectores de opinión pública en torno a los propósitos del plan general*. Esto no quiere decir que con el desarrollo de la comunidad pueda lograrse la "unidad de acción y de propósitos" que éstos requieren, pero se plantea la posibilidad de contar con un instrumento adicional mediante una acción suprapartidista para encontrar la base de apoyo popular que requieren los planes. También se plantearía la posibilidad de contar con un medio de cohesión defensiva para el enfrentamiento que, de manera casi inevitable en América Latina, tienen que librar los sectores populares y adictos a la aceleración del desarrollo con los reducidos pero poderosos sectores que se oponen sistemáticamente a todo esfuerzo ecaminado a promover y a consolidar el progreso económico y social.¹⁰²

c) En el campo sociocultural

Tradicionalmente éste ha sido un campo en el cual el desarrollo de la comunidad ha probado su eficacia, debido sobre todo a la naturaleza eminentemente educativa de todos sus principios y métodos. Con respecto a la aceleración del desarrollo, su contribución puede resultar igualmente fructífera.

Uno de los aspectos de tal contribución es, como ya se ha insistido, el de facilitar metódicamente *la promoción y la aceleración del cambio de actitudes, motivaciones e imágenes de la población*, generalmente negativas, para hacerlas constructivas y ampliamente favorables a los propósitos de los planes generales de desarrollo. Como bien se sabe, buena parte de la población latinoamericana se encuentra prácticamente marginada de la economía, la política y del desarrollo social, especialmente en las zonas

¹⁰² Véase *Informe sobre la situación social en el mundo*, publicación de las Naciones Unidas antes citada, p. 39; Raúl Sáez, *Exposición en nombre de la Nómina de los Nueve, en la sesión plenaria del CIES al nivel ministerial* (Unión Panamericana, Washington, 1962); Jacques Chonchol, *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, op. cit., pp. 94 y 95.

rurales.¹⁰³ Este marginamiento, que lleva varios siglos, constituye un lastre poderoso para cualquier intento de acelerar el desarrollo y, concretamente, para la elevación del ingreso nacional a la módica pero ambiciosa tasa del 5 por ciento anual considerada necesaria por las Naciones Unidas.¹⁰⁴ Los cambios de fondo que en materia de técnicas de producción y de ampliación y racionalización del consumo se requieren para lograr tal meta, entrañan un vigoroso proceso de cambio sociocultural que no podrá realizarse espontáneamente, ni mediante los tradicionales y anticuados programas de los ministerios de Educación, Agricultura y Fomento imperantes en la mayoría de los países de la región. Es menester instituir nuevos sistemas y métodos y una nueva concepción de la problemática del desarrollo, y los principios del desarrollo de la comunidad han demostrado constituir una alternativa de amplias posibilidades en este terreno.¹⁰⁵

Otro aspecto de esta contribución puede ser la de estimular *el surgimiento de nuevas pautas y valores socioculturales favorables al desarrollo económico y social y a los esfuerzos que intenten los gobiernos en este mismo sentido*. La aceleración del desarrollo requiere plena conciencia de la población, fe en el destino nacional y confianza en los esfuerzos que se realizan. Nuevos anhelos de vivir mejor y progresar más deben sustituir a los sentimientos de frustración y marginamiento que caracterizan a las masas de campesinos y obreros latinoamericanos e incluso a grandes sectores de las clases medias.¹⁰⁶ En diversas formas el desarrollo de la comunidad podría hacer un aporte útil en este terreno.

Otro puede ser la de promover y facilitar la integración de las *comunidades rurales y urbanas en los países afectados por la urbanización* y los cambios sociales rápidos. Como consecuencia de los desplazamientos de grandes contingentes de campesinos hacia los centros poblados se han venido formando en los últimos años nuevos núcleos de población con gente de procedencia, hábitos y valores culturales diversos. Por falta de un adecuado y oportuno tratamiento para este fenómeno, estos nuevos núcleos, localizados generalmente en la periferia urbana, han carecido de la cohesión y de la integración suficientes, lo cual se traduce casi siempre en formas de desadaptación, violencia y frustración.¹⁰⁷ No se tiene noticia de que, con excepción de algunos ensayos de tipo experimental, se esté dando a este problema la atención y el tratamiento requeridos. Existe la posibilidad, ya ensayada con éxito en algunos proyectos en Venezuela y Colombia,¹⁰⁸ de que

¹⁰³ Véase "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana", loc. cit.; *Informe sobre la situación social en el mundo*, op. cit.; Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais, *Situação social da América Latina*, (Río de Janeiro, 1961).

¹⁰⁴ *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, op. cit., p. 9. Véase también la resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁰⁵ Véase M. J. Coldwell, R. Dumont y M. Read, op. cit.; *Report of an Evaluation Mission to Venezuela*, op. cit.; *Report of a Community Development Mission to Venezuela*, op. cit.; *Community Development in Brazil*, op. cit.

¹⁰⁶ Véase *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, op. cit.

¹⁰⁷ Véase Banco Obrero de Venezuela, *Evaluación de los superbloques de Caracas*, (Caracas, 1959); *La urbanización en América Latina*, (E/CN.12/662/Rev.1), y DESAL, *Estudio Pobladores* (Santiago, 1963).

¹⁰⁸ Tal es el caso de los ensayos realizados por el Banco Obrero en las unidades vecinales "29 de Enero", "Simón Rodríguez" y "Alberto Ravell" en Caracas, así como del proyecto de "acción comunal" urbano de Siloé (Cali) y de otros similares en Bogotá

el desarrollo de la comunidad contribuya apreciablemente en este caso.

Igualmente, no debe dejarse de mencionar la contribución como *factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno*. Entre las diversas causas del poco éxito de

y Cúcuta (Colombia). Véase CINVA, *Siloé, un proyecto de rehabilitación de tugurios* (Bogotá, 1959).

C. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DE LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

La superación del papel que el Desarrollo de la Comunidad ha venido desempeñando hasta ahora en América Latina evidentemente ha de ir precedido de un examen de sus principios y métodos, hecho a la luz de la realidad y de las necesidades de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su incorporación al conjunto de los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social debe acompañarse necesariamente de un proceso de adaptación y creación de nuevas instituciones, suficientes para asegurar el encauzamiento de las energías e iniciativas populares, garantizar el funcionamiento adecuado de las actividades previstas y perseguir el logro de sus objetivos tangibles e intangibles. Algunos de los elementos que han de ser planteados de nuevo y algunas de las adaptaciones necesarias se relacionan con los aspectos teóricos o conceptuales, otros con los tecnológicos y otros con los político-administrativos.

1. LAS ADAPTACIONES EN EL PLAZO CONCEPTUAL

Una de las primeras inquietudes que plantea la incorporación del desarrollo de la comunidad al proceso de desarrollo económico y social en América Latina, es la conveniencia o inconveniencia de promover y extender indiscriminadamente en todos los países estas actividades tal como se reciben de otras latitudes. Como bien se sabe, existen notables diferencias socioculturales y diversos grados de desarrollo económico y social entre los países de la región, e incluso dentro de cada uno de ellos. Simultáneamente, existen múltiples y cambiantes enfoques sobre el grado y la mejor manera de afrontar los problemas del desarrollo latinoamericano. Ello significa que los principios y métodos del desarrollo de la comunidad no se pueden seguir introduciendo en los países y las diferentes regiones de éstos como una panacea que puede actuar positivamente, cualesquiera que sean las condiciones, las necesidades del desarrollo o el orden de prioridades que requieran los problemas para su tratamiento. Si bien es cierto que, como se ha señalado en la sección B, existe un denominador común en todos estos programas en cuanto se refiere a los principios mismos, los objetivos concretos, los medios y los procesos de ejecución seguramente tienen que variar fundamentalmente de un caso a otro.

Debieran existir, por ejemplo, diferencias de objetivos, de medios, de procesos de ejecución y grados de aplicación entre los países caracterizados por un amplio margen de urbanización (Uruguay, Argentina o Chile) y aquéllos en los que predominan los sectores indígenas y campesinos (Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala o Haití). También las debiera haber entre los que tienen amplios

los programas gubernamentales de salud, educación, higienización, nutrición, alfabetización, divulgación agrícola, vivienda y otros, está la falta de colaboración consciente y responsable de la población. En efecto, en casi todos estos servicios la acción unilateral del gobierno —por eficiente que sea— no es suficiente para obtener los resultados deseados; por lo tanto, corresponde a la población aportar su actitud positiva, su voluntad y su entusiasmo.

sectores de “clases medias” y aquéllos en donde predominan los sectores de obreros y campesinos. Debiera haberlas entre los que tienen una política de desarrollo definida y en marcha, con planes generales de desarrollo y aquellos otros en los cuales los esfuerzos en este campo son espontáneos y aislados. Debiera haberlas, igualmente, entre los países donde estos esfuerzos se realizan en un plano impersonal, a través de mecanismos corrientes de política económica, y aquellos otros en los que la participación popular consciente constituye la base de los programas. Debiera haberlas, en igual forma, entre los países cuya población tiene actitudes y motivaciones dirigidas hacia el progreso social y los países en que hay amplios sectores de la población prácticamente marginados o que lo esperan todo del gobierno y de hombres providenciales. Las debiera haber entre aquellos casos en los que la población se encuentra organizada en grupos de presión coherentes —sindicatos obreros y de capital, asociaciones cívicas, partidos monoclásistas, etc.— y aquellos otros donde la población está dispersa o agrupada en organismos policlásistas. En fin, debieran existir diferencias entre los casos en los cuales sólo se quiere hacer del desarrollo de la comunidad una actividad circunscrita a pequeñas zonas muy definidas, con fines experimentales o de satisfacción de vocaciones individuales, y aquéllos en los que, por el contrario, se pretende convertirlo en uno de los aceleradores del desarrollo económico y social en escala nacional.

En cada uno de los casos anteriores, el enfoque general, el grado de aplicación de los principios, los procesos de ejecución, las técnicas de trabajo social y las instituciones requeridas varían en forma apreciable. En efecto, hay una buena distancia entre el objetivo de “ayudar a una comunidad a ayudarse a sí misma” en la solución de algunas de las convencionalmente llamadas “necesidades sentidas” y *organizar y movilizar a una población en pleno para acelerar el proceso general de desarrollo en todas sus manifestaciones*; asimismo, hay toda una extensa gama de grados de intensidad en la liberación de las energías y en el cambio de las actitudes, motivaciones e imágenes. Entre el manejo de unos cuantos “proyectos experimentales” aislados y sin trascendencia en el contexto nacional y la movilización simultánea de todos los sectores marginados para incorporarlos conscientemente a la economía, a la cultura y a la vida nacional, existe igualmente toda una variedad de procesos ejecutivos y técnicos de trabajo social. Y para llevar a cabo proyectos experimentales aislados y de poca significación no es necesario crear nuevas instituciones; en tanto que para aplicar los principios en escala nacional o regional y cumplir sus objetivos fundamentales, parece imprescin-

dible un complejo proceso de adaptación y de creación de nuevas instituciones.

Otro de los conceptos que precisa ser revisado y adaptado es el de "la comunidad" como unidad de trabajo. Tradicionalmente la comunidad ha sido reconocida como el elemento básico de acción, en vista de las relaciones "cara a cara" y de la comunidad de localidad, de intereses, de sensibilidad y de condiciones de desarrollo, que estimulan y crean vínculos sólidos entre todos los componentes. Ya el grupo especial de expertos convocado por las Naciones Unidas formuló algunas observaciones a este respecto.¹⁰⁹ En América Latina esta revisión parece inaplazable por varios motivos. Uno de ellos es que las "comunidades" locales, definidas en su concepción sociológica, están experimentando un visible proceso de evolución en la mayoría de estos países, como consecuencia de las nuevas tendencias del desarrollo económico rural y del fenómeno de urbanización. Como bien se sabe, la unidad característica de las comunidades rurales parece haberse fundamentado en el sistema de relaciones típico de las grandes haciendas, que históricamente giró en torno a los privilegios de los grandes hacendados y a sus sistemas de producción. Con algunas excepciones, la situación ha venido cambiando paulatinamente, porque muchos de los grandes latifundistas típicos del pasado inmediato —rodeados de tradiciones, privilegios y prestigio— se están convirtiendo en empresarios y están emigrando o están siendo reemplazados por administradores a sueldo, y los sistemas tradicionales de producción han ido transformándose mediante la mecanización.¹¹⁰ Así, con la transformación del terrateniente y de su hacienda parece estar desapareciendo uno de los principales factores históricos de cohesión. Nuevos contingentes de técnicos y obreros especializados han venido de los centros urbanos a reemplazar a muchos de los tradicionales miembros de la comunidad, y una nueva institución, la empresa, ha venido a sustituir la vieja hacienda, heredera directa de la "encomienda" colonial.¹¹¹ Al mismo tiempo, la relativa despoblación de los campos como parte del fenómeno de urbanización¹¹² está contribuyendo a acelerar la desintegración de las "comunidades" tradicionales, al atraer, a los sectores jóvenes y dinámicos hacia las ciudades. Como consecuencia de ello parece estimularse el estancamiento, y la necesaria revitalización de la comunidad local se hace más difícil. A esto debe agregarse la fuerte corriente de penetración que, a través de grandes ejes de comunicación y una importante inversión en obras de infraestructura, está operándose vigorosamente en todos los países latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando las características de la "comunidad" se conservaran intactas, ésta no podría cumplir por sí sola su función en la promoción del desarrollo, por cuanto difícilmente podría constituirse en una unidad básica de ejecución del proceso de aceleración del desarrollo en los

¹⁰⁹ *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, op. cit.

¹¹⁰ Véase *El empresario industrial en América Latina* (E/CN.12/642).

¹¹¹ Véase José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/646); Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (3a. ed., Rio de Janeiro, Fondo de Cultura, S. A., 1961); T. Lynn Smith, *Brazil: People and Institutions* (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1947), y *Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina*, documento de referencia N° 1 presentado al Seminario Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social (Santiago de Chile, 1964).

¹¹² *La urbanización en América Latina*, op. cit.

momentos actuales. Las características de la empresa moderna como institución y las relaciones económicas, sociales y políticas que ésta apareja, así como las de los procesos de producción actuales, constituyen determinantes mucho más importantes y decisivos que el conjunto de "vinculaciones comunitarias" que ofrece el marco territorial, cultural y emocional de la pequeña comunidad local. En efecto, las primeras suponen movilización o importación (o ambas cosas) de técnica, equipos, materia prima, mano de obra, etc.; organización de mercados nacionales y extranjeros; disponibilidad y manejo de divisas y recursos financieros internos y externos; política económica; existencia de una adecuada infraestructura económica; legislación proteccionista y laboral, etc. Los planos de acción y el alcance de todo esto abarcan todo el país y sus instituciones más importantes e incluso parte del amplio ámbito del mercado y de la política internacionales. En cambio las vinculaciones comunitarias lo tienen mucho más reducido y de menor magnitud, por importantes que sean.

Por éstas y otras razones, hay la impresión de que la pequeña comunidad local —siendo un factor notable, particularmente para el desarrollo rural— parece no disponer de toda la capacidad ni del radio de acción suficientes para constituirse en la "unidad básica de ejecución" en un esfuerzo nacional planificado para acelerar el desarrollo económico y social. Ello significa que será preciso plantear otras soluciones que dispongan de capacidad suficiente para actuar directamente en las fuentes generadoras del desarrollo, y no simplemente en sus efectos y manifestaciones, y que tengan el alcance necesario para influir mayormente en el complejo proceso de producción y en el amplio ámbito nacional, como lo requiere el tratamiento articulado y racional del proceso de desarrollo en su conjunto.

Otro aspecto que necesita ser examinado de nuevo es el de los objetivos concretos y tangibles de los programas. La conversión del desarrollo de la comunidad en un instrumento decisivo de la participación popular en todos los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, y especialmente en los planes generales, significa que los objetivos concretos y tangibles de los programas de acción comunal deben confundirse con los de los planes en cuanto éstos representan la suma de los esfuerzos y anhelos de todo el país. Ello significa también que un nuevo concepto de "orden de prioridades" debe sustituir al criterio convencional de las "necesidades sentidas" en la disposición y programación de los objetivos. Este tema, que también fue tocado por el Grupo Especial de Expertos y por autorizados especialistas,¹¹³ será ampliado en el capítulo referente a la adopción de las técnicas de planificación.

Cada uno de los planteamientos nuevos y adaptaciones que resulten aconsejables ha de provocar modificaciones y ajustes en muchos otros aspectos conexos de concepto y procedimiento. Por ejemplo, en el plano formal de las definiciones y denominaciones, debieran ser introducidas definiciones nuevas para lograr mayor precisión conceptual y evitar las confusiones más corrientes. Una de ellas deberá relacionarse con el término mismo de "desarrollo de la comunidad", el cual se ha prestado a dife-

¹¹³ Véase *Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional*, op. cit.; Cyril S. Belshaw, *A critical Analysis of Community Development as an Economic Social and Administrative Process* (Documento de trabajo N° 1 de la reunión del Grupo Especial de Expertos en desarrollo de la comunidad, patrocinada por las Naciones Unidas, Nueva York, febrero de 1963).

rentes y confusas interpretaciones. En unos casos se le confunde con el proceso de desarrollo económico y social; en otros con "servicio social"; en otros con "desarrollo social"; en otros con "bienestar social", mientras que su elemento más esencial —la *participación popular*, la *acción comunal* o la *contribución de la comunidad*— no aparece explícito. En otros, el término "desarrollo" ha sido reemplazado por otros más controvertibles. Algunos hablan de "fomento de la comunidad", otros de "organización de la comunidad"; otros de "bienestar de la comunidad". En esta atmósfera de imprecisión se ha llegado a confundir habitualmente el desarrollo de la comunidad con todo tipo de trabajo con comunidades, lo que ha originado la frecuente confusión ya mencionada con los servicios de gobierno en materia de salud, educación, divulgación agrícola, etc. En otros casos se ha despertado la desconfianza de amplios sectores profesionales —especialmente de economistas y sociólogos, y se ha provocado la anarquía conceptual que se observa en muchos círculos latinoamericanos de funcionarios de desarrollo de la comunidad. Cualesquiera que sean las causas de estas confusiones, lo cierto es que el término "desarrollo de la comunidad", que quizá encierra un contenido más preciso en inglés, y por extensión para los países de Asia, África y el Medio Oriente, quizá no tiene el mismo contenido para los países latinoamericanos. Ultimamente, con la amplia difusión que han tenido en la región los propósitos de las Naciones Unidas en la Década del Desarrollo y el avanzado estado de progreso que ha alcanzado el estudio de la problemática del desarrollo general en esta parte del mundo,¹¹⁴ el término "desarrollo" ha alcanzado alguna precisión conceptual.¹¹⁵ Por esta razón, al aplicar el término "desarrollo" para significar una filosofía y unos métodos determinados de trabajo social, se producen los anotados conflictos de interpretación.

Por otra parte, cada vez resulta más incongruente hablar de "la comunidad" como una unidad universal aplicable a cualquier país o a cualquier región de éste. Como bien se sabe, en América Latina las estructuras internas se caracterizan por su heterogeneidad y por sus marcados contrastes y, evidentemente, en la práctica debe encararse la existencia de toda una gama de sectores que van desde el *moderno* hasta el *primitivo*, pasando por una zona intermedia típica de subdesarrollo.

Lógicamente, ello se traduce en el plano del trabajo con la comunidad en una diversidad de tipos o grupos de comunidades, de acuerdo con esta heterogeneidad característica de las estructuras económicas internas. En esta forma, se debería contar con instrumentos teóricoconceptuales y de ejecución para cada uno de estos grupos típicos, y por lo menos, para los tres grandes sectores: moderno, subdesarrollado y primitivo.

2. LAS ADAPTACIONES E INNOVACIONES EN EL PLANO TECNOLÓGICO

En busca de un mayor rendimiento de los recursos aplicados a los programas de desarrollo de la comunidad, deberán adoptarse nuevos instrumentos de carácter tecnológico, y otros tendrán que ser reforzados y adaptados a las particulares condiciones del desarrollo en cada uno de los países de América Latina. Entre los primeros

¹¹⁴ *Progreso en materia de planificación en América Latina*, op. cit.

¹¹⁵ *Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*; op. cit.; Raúl Prebisch, op. cit.

están la adopción de las técnicas de planificación y de investigación social sistemática, que sirvan de orientación y de base a todas las actividades programadas. Entre los segundos podrían incluirse la adaptación de los métodos y técnicas de trabajo y el reforzamiento y la sistematización de los esfuerzos para la preparación de los recursos humanos y la capacitación profesional.

a) *La aplicación de las técnicas de planificación*

La formulación y la puesta en marcha de programas de desarrollo de la comunidad —ya sean éstos en escala nacional, regional o local— suponen una compleja combinación de factores que exige cierta dosis de racionalización, método y precisión. En este campo, como en muchos otros en los cuales resulte necesario *programar, adecuar, combinar y poner en acción* diferentes factores de índole diversa en función de objetivos, medios y realidades previamente establecidas, no deben ahorrarse esfuerzos para lograr decisiones racionales y acciones calculadas previamente. En este caso determinado dicha exigencia debe acentuarse más, debido al volumen y a la naturaleza de los recursos en juego, y porque todo fracaso o éxito a medias se traduce generalmente en desconfianza y frustración para la población y pérdida de apoyo en las esferas profesionales y gubernamentales; asimismo porque la índole intersectorial y el carácter de *proceso* que tienen estas actividades exigen un alto grado de *coordinación y sincronización*, por una parte, y una funcional y racional disposición de orden de ejecución, por otra. La satisfacción de estas condiciones no puede ser fruto del azar o de la improvisación, ni puede ser el resultado de los esfuerzos unilaterales de un solo grupo de profesionales, como los trabajadores sociales o los educadores fundamentales, por ejemplo. Por el contrario, ella debe ser resultante de un proceso de estudio, de racionalización y de decisiones, efectuado con método por un equipo profesional mixto y referido fundamentalmente al contexto del desarrollo nacional y sus necesidades. En los países en los cuales existen planes generales o programas regionales de desarrollo, es evidente que la planificación de las actividades de desarrollo de la comunidad debe ser concebida y realizada como parte de esos esfuerzos, y por tanto, dirigida en cuanto sea posible a obtener el aporte organizado de la población para el éxito de tales programas.

Por las anteriores consideraciones, resulta aconsejable que los principios y técnicas de planificación, en su concepción elemental de instrumentos de racionalización y de administración, sean incorporados a las actividades del desarrollo de la comunidad. No se trata de someter arbitrariamente a la comunidad a las rígidas fórmulas racionalistas de los técnicos; ni se sugiere que ella sea incapaz de disponer y coordinar sus propias iniciativas y acciones. Se propone solamente poner al servicio de estos programas un instrumento de trabajo y ejecución que ofrezca mayores posibilidades de rendimiento de los recursos y disminuya los riesgos corrientes de la improvisación, el subjetivismo y la anarquía. Su aplicación sería particularmente ventajosa en algunos de los aspectos de estos programas, como en la disposición de los objetivos, la programación del proceso de ejecución y la organización para la acción.¹¹⁶

¹¹⁶ Véase *Algunos aspectos de la contribución de la planificación a los programas de desarrollo de la comunidad y participación popular* (ST/ECLA/Conf.18/L.2).

El desarrollo de la comunidad tiene sus objetivos generales propios y definidos, pero es necesario que éstos sean concretados suficientemente en cada una de las actividades y proyectos, no sólo en función de las exigencias de la respectiva comunidad, sino también, como ya se dijo, dentro del amplio marco de las necesidades y la conveniencia del país en su conjunto. En el caso de países que tienen en marcha planes generales, el procedimiento resultaría más fácil puesto que se trataría simplemente de tomar sus objetivos y metas y adaptarlos por separado a la participación de la población en los planos local y sectorial. La mayor dificultad radica en el hecho de que el desarrollo de la comunidad no puede actuar indiscriminadamente en cualquier país y en cualquier situación, como ya se ha dicho, y por lo tanto debe cumplirse un proceso de adaptación racional de tales objetivos, para la programación de actividades en cada país, en cada región y comunidad y en cada circunstancia.

En cuanto al segundo aspecto —la programación del proceso de ejecución— debe tenerse presente que un programa de desarrollo de la comunidad, ya sea en escala nacional, regional o local, debiera estar constituido por un conjunto integrado de acciones sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. Si ha sido concebido dentro del marco del plan general, debiera funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste. Y desde el punto de vista de su realización, constituye evidentemente un proceso u orden de ejecución susceptible de ser programado y orientado racionalmente, y no una simple suma de actividades aisladas. No existe una metodología especial adoptada y suficientemente evaluada para la planificación de los programas de desarrollo de la comunidad. Pero, en general, no debe perderse de vista que este orden de ejecución tiene unas “variables” características que pudieran y debieran ser tratadas racional y metódicamente en función de los objetivos del plan y del programa de desarrollo de la comunidad en particular; así se podría contar con elementos auxiliares de juicio —de valor evidentemente relativo— para buscar mayor agilidad y capacidad de ejecución.¹¹⁷ Algunas de tales variables son la *trayectoria*,¹¹⁸ el *ritmo* y la *velocidad* que, naturalmente, pueden ser estimadas y dispuestas racionalmente. Al mismo tiempo, hay otros aspectos básicos del proceso de ejecución, como la *estrategia* del programa, los *frentes de acción*, las *actividades y operaciones*, las *áreas de operación*, los *elementos participantes* y las *relaciones operacionales*,¹¹⁹ en los cuales sería altamente deseable contar con decisiones racionales y acciones calculadas de antemano. En consecuencia, la programación del proceso de ejecución consistiría en disponer el tipo y la cantidad de actividades y operaciones concretas en cada

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ La “trayectoria” sería la representación simbólica del curso que debe seguir el conjunto de actividades del programa en función del tiempo dispuesto y de la cantidad de actividades previstas o deseables. Se supone que podría expresarla una ecuación de segundo grado cuyas dos variables son el “tiempo disponible” —años, meses, semanas u otra unidad periódica de medida— y la cantidad de actividades y operaciones concretas fijadas de antemano.

¹¹⁹ La “estrategia” se refiere a las diferentes fases y modalidades del programa en razón de los conceptos de “receptividad”, “progresividad” y “estabilidad” de los cambios sociales, que conducen a establecer ciertas fases como las de promoción, ejecución, consolidación, etc. Los “frentes de acción” se relacionan con la clasificación de las diferentes actividades del programa según su naturaleza y su objetivo (por ejemplo, “educación para el desarrollo”, “incremento de la producción” o “elevación del

área de operación y en cada período; el ritmo, la estrategia del programa y los campos especializados, los participantes y las relaciones de coordinación de todo el proceso. Se trataría, simplemente, de combinar en la mejor forma posible este conjunto de factores y situaciones mediante los cuales y con los cuales ha de producirse la amplia gama de actividades que conforman un programa de desarrollo de la comunidad.

En cuanto al tercer aspecto —la organización para la acción— es evidente que la realización de un programa de desarrollo de la comunidad, cualquiera que sea su extensión, requiere la previa disposición de un conjunto de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Lógicamente, este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la *unidad de acción* y la *capacidad de operación* mínima suficientes para lograr un nivel satisfactorio de éxito. Se trata de introducir la dosis conveniente de racionalidad que permita acondicionar unos *medios* a unos *finés* dados, y de establecer unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos. Entre los más importantes podrían mencionarse los políticos, los legales, los económicos y los operativos.

Los medios políticos están destinados a lograr la incorporación del desarrollo de la comunidad —como espíritu y como práctica— a la vida nacional y promover la consolidación y el prestigio de los principios y métodos en el terreno político. Esta incorporación constituye un proceso que debe ser racional y técnicamente promovido y orientado. La experiencia de los diferentes países está enseñando que estos objetivos no pueden lograrse solamente con la promulgación de una ley o un decreto, o mediante una simple campaña de divulgación. El problema es mucho más complicado puesto que es necesario que el programa eche raíces en las bases mismas de la nacionalidad; es preciso que los principios y prácticas penetren en la conciencia y en la sensibilidad de la gente, y que la participación popular en todos los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social constituya una “necesidad sentida” por toda la comunidad nacional.

Uno de estos medios lo constituye la *política nacional de desarrollo de la comunidad* concebida y llevada a cabo como una integración de todas las acciones y esfuerzos gubernamentales destinados a fomentar y a afianzar en el país la utilización del poder de acción y decisión de la población y sus comunidades en el terreno de la aceleración del desarrollo económico y social. Para que sea eficaz y coherente, debe abarcar progresivamente la mayor parte del país y sus diferentes sectores sociales y actuar sobre los factores que directa o indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo. Otro de estos medios lo constituye el *respaldo de las fuerzas vivas del país*, que el desarrollo de la comunidad como programa necesita. Evidentemente, este respaldo no surge en forma espontánea, sino que debe ser construido metódica y pacientemente y orientado en forma constructiva y democrática. Otro lo

nivel de vida”). Las “actividades” son el conjunto de acciones de una misma naturaleza incluidas por el programa. Por razones de método se las puede descomponer en “operaciones” y “tareas” para facilitar la confección de la tabla general de actividades. Las “áreas de operación” y los “ejes de operación” son simplemente unidades territoriales o sectoriales, según el caso, de ejecución del programa. Las “relaciones operacionales” son el conjunto de relaciones necesarias para el cumplimiento de las diversas funciones y para la vinculación de los diferentes organismos que participan directa o indirectamente en el programa.

constituyen los "estados mayores" o sea el grupo dinámico de hombres capaces y con la visión suficiente para poner en marcha todo el programa y para sembrar en la conciencia nacional estos principios. La incorporación del desarrollo de la comunidad a la vida de un país, como en cualquier otro caso, exige gente nueva, con nuevos conceptos y nueva sensibilidad. Esas personas no surgen fácilmente ni se organizan para la acción si no se abona el terreno y si no se crea una atmósfera intelectual, política y profesional suficiente para atraerlas, estimularlas y afianzarlas en su vocación y en sus convicciones. Otro aspecto de interés es el de la organización de conductos apropiados para que tenga realidad la participación popular en las tareas de planificación. Como bien se sabe, ésta no tiene posibilidades reales dentro de los esquemas metodológicos y excluyentes que utilizan la mayoría de los planificadores y administradores.

En cuanto a los medios legales, éstos están consagrados a crear el fundamento jurídico que el desarrollo de la comunidad requiere para lograr su pleno desarrollo y resolver los problemas legales y de procedimiento que se plantean a éste dentro del ámbito de la Constitución, las leyes y el régimen de administración pública. En términos generales, se trata del conjunto de medidas de carácter facultativo, compulsivo e incluso punitivo, destinadas a dar fuerza legal y protección a sus actividades, asegurar la cooperación de los organismos estatales y paraestatales, reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. La disposición de estos medios legales no debiera acometerse en forma improvisada, ni esperarse que surja en forma espontánea; un proceso de racionalización y previsión debe intervenir en este terreno.

En cuanto a los medios económicos, debe tenerse presente que el adecuado y oportuno suministro de recursos financieros constituye —junto con la asistencia técnica— una de las bases fundamentales de estos programas de asociación entre el gobierno y la población. La experiencia latinoamericana indica que generalmente la comunidad responde con su entusiasmo, con su trabajo y aun con sus contribuciones financieras; pero en la mayoría de los casos los gobiernos no están en condiciones de aportar oportunamente su contribución. A pesar de los compromisos adquiridos por los políticos y los técnicos, muy pocas veces figuran en los presupuestos oficiales las respectivas partidas, ni existen los conductos apropiados para hacerlas llegar a los diversos programas. En unos casos ello obedece a la falta de acción y de previsión de los funcionarios de desarrollo de la comunidad; y en otros se debe a que los gobiernos no tienen en cuenta que los fondos destinados al desarrollo de la comunidad constituyen una auténtica inversión, por tratarse de costos de promoción del cambio sociocultural y de la elevación del nivel de vida, y sobre todo, de aspectos imprescindibles en la aceleración del desarrollo económico y social. Por otra parte, debe tenerse presente que los programas de desarrollo de la comunidad constituyen un instrumento complementario de los servicios corrientes del gobierno y del sector privado. En tales condiciones, estas actividades necesitan un organismo financiero capaz de cumplir las diversas funciones del caso, como la de servir para encauzar los recursos provenientes del gobierno y los organismos paraestatales, del sector privado y de las comunidades en particular; la de operar como un sistema de distribución de los recursos disponibles, con el doble sentido de promoción social y de administración financiera; y la de atraer y manejar a nombre del gobierno los recursos provenientes del crédito

externo. La adecuada conjugación de fuentes de recursos, funciones y criterios de distribución y manejo no puede ser fruto del azar; una dosis conveniente de racionalización debe, por lo tanto, ser introducida en esta materia.

Por último, los medios de ejecución constituyen el vehículo fundamental del programa. La función de ejecución es compleja y múltiple en los programas de Desarrollo de la Comunidad, cualquiera que sea el nivel. Requiere al mismo tiempo capacidades y vocaciones de inspiración social y de alta especialización técnica, y ofrece campos de una amplia diversidad que incluyen, entre otros, aspectos de planificación, coordinación, administración, evaluación, control, capacitación y promoción. Por estas razones, el organismo de ejecución debería incluir órganos especializados para cada una de estas y otras funciones y disponer de la jerarquía, las facultades y las relaciones necesarias para el cumplimiento de su misión.¹²⁰ La creación y la organización de tal mecanismo no puede improvisarse, como ha sido corriente en América Latina: deben ser el fruto de la contribución metódica de especialistas y de personas responsables de la política nacional.

b) *La incorporación de la investigación social*

La naturaleza eminentemente social y educativa del desarrollo de la comunidad supone evidentemente que todas y cada una de sus actividades estén fundamentadas en un sólido y sistemático conocimiento de la realidad social y cultural de la población afectada. Sin embargo, con muy contadas excepciones,¹²¹ hay pocos indicios de que la iniciación y la ampliación de estos programas hayan estado precedidas del proceso de investigación social mínimo necesario. Y si bien existen algunos trabajos sociológicos a nivel comunal, no se tiene noticia de que éstos hayan sido proyectados a nivel nacional en relación con las condiciones generales de desarrollo. Tampoco hay buenos fundamentos para creer que los objetivos perseguidos y los métodos de trabajo usados hayan sido dispuestos en función de las características propias de cada comunidad. En algunos casos esta falta de adecuación ha llegado a incluir al propio idioma, particularmente en las comunidades andinas. Tampoco hay indicios de que se haya intentado un conocimiento sistemático de las tradiciones y tendencias de las diferentes comunidades, que permita cimentar en ellas mismas y en sus propias raíces culturales los elementos básicos del desarrollo de la comunidad. Se sabe, por ejemplo que la cooperación comunal para realizar acciones y obras de interés común y la ayuda mutua entre miembros de una misma comunidad cuentan con una amplia e ininterrumpida tradición en América Latina, a través de la "minga", el "convite", la "fajina", el "mutirão", o la "mano prestada". Sin embargo, no se conocen estudios que permitan adaptar y aprovechar este recurso sistemáticamente. Por otro lado, cada vez se tienen menos dudas de que, en buena parte, las resistencias de la

¹²⁰ Véase *Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública* (ST/TAO/M/14), *op. cit.*, *Report of a Community Development Mission to Venezuela* (TAO/VEN/15), *op. cit.*

¹²¹ Véase O. Fals-Borda y N. Chaves, *Acción comunal en una vereda colombiana* (Monografías sociológicas, Facultad de Sociología, Universidad Nacional, Bogotá, 1959); el programa de investigación del Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela; Mario Vásquez, "Cambios socio-económicos en una hacienda andina del Perú", en *América Indígena*, Vol. XXII, N° 4 (1962), y algunos estudios efectuados por las universidades de Buenos Aires y La Plata.

población al cambio social son producto generalmente de algunas estructuras —especialmente la agraria, la urbano-industrial y la de poder¹²²— y de las tendencias que éstas están adquiriendo en el presente. Hay consenso de que la estructura agraria latinoamericana y sus situaciones externas dentro de muchos países constituye un factor negativo para todo desarrollo comunal. Hay indicios sobre la repercusión que la modernización de algunas de estas estructuras está teniendo en las condiciones de desintegración de las comunidades y en el fenómeno del marginamiento en las zonas urbanas.¹²³ Se sienten temores suficientemente fundados de que el municipio latinoamericano ha perdido o está perdiendo su poder de acción y su papel histórico de núcleo de servicios¹²⁴ y que, por lo tanto, la presunción de utilizar la iniciativa y la vitalidad del núcleo local puede estar quedando sin suficiente fundamento. Sin embargo, estas y otras sospechas no se toman en cuenta en la promoción del desarrollo de la comunidad ni se nota preocupación especial por la investigación social. Con la excepción del programa venezolano y el Plan Nacional de Desarrollo Rural de Bolivia que hacen hincapié en la reforma agraria, no se trasluce en el conjunto de los países la preocupación por vincular el desarrollo de la comunidad y las necesarias reformas de estructuras.¹²⁵ Debe reconocerse, sin embargo, que la falta de adecuada contribución de la investigación social no es imputable simplemente al desarrollo de la comunidad, ya que esta situación parece ser común a todos los aspectos sociales de la problemática del desarrollo y parece tener su origen en las limitaciones propias de la investigación sociológica en América Latina.¹²⁶ A pesar de ello, debe emprenderse un esfuerzo sistemático —al menos en el campo del Desarrollo de la Comunidad— si se desea convertir estos principios y métodos en un instrumento de aceleración del desarrollo económico y social.

c) *Los instrumentos metodológicos y las técnicas de ejecución*

La expansión del desarrollo de la comunidad en América Latina ha coincidido también con una notable limitación en materia de métodos y técnicas de ejecución, que afecta por igual a los aspectos de promoción, programación, ejecución y evaluación de estas actividades. En este terreno,

¹²² Véase *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, op. cit.; F. C. Weffort, *Algunas consideraciones sobre la relación entre sociología y planificación* (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, grupo de trabajo sobre estudios y programación del desarrollo social, Documento de trabajo N° 3, Santiago de Chile, 1963).

¹²³ Véase *La incorporación de los aspectos sociales a la planificación*, (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Grupo de trabajo sobre estudios y programación del desarrollo social, documento de trabajo N° 4, Santiago de Chile, 1963).

¹²⁴ Véase A. García, *La planificación municipal* (Bogotá, 1948); *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo* (ST/TAO/M/16), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 61.II.H.2); *Decentralization for National and Local Development* (ST/TAO/M/19).

¹²⁵ Paul S. Taylor, *Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Ecuador*, op. cit.; el mismo, *Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Venezuela*, op. cit.

¹²⁶ Véase *Consideraciones acerca de las investigaciones propuestas por la División de Estudios y Programación del Desarrollo Social* (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Grupo de trabajo sobre estudios y programación del desarrollo social, Documento de trabajo N° 5, Santiago de Chile,

los trabajos se han iniciado y han proseguido con muy poca ayuda de métodos, guías ni equipos apropiados, y casi siempre los promotores han tenido que improvisar sus propios instrumentos de trabajo y programación. La limitada documentación existente en estas materias tiene en general, muy pocas versiones al español y a veces corresponde a casos concretos de Asia, Africa, el Medio Oriente y los Estados Unidos. Con muy pocas excepciones, la producción de guías metodológicas en Latinoamérica no ha sido una preocupación de los profesionales e instituciones especializadas.¹²⁷

Como se señaló inicialmente, los países ofrecen una gran variedad de situaciones y contrastes —inclusive dentro de cada uno de ellos— que obligan a contar con instrumentos preparados especialmente para los distintos campos de trabajo. Esta situación exige preparar y ensayar una gran variedad de métodos de trabajo, y adoptar nuevas técnicas y equipos. Uno de los campos que necesitan mayor atención es el de los métodos de trabajo social en las zonas rurales, con adaptaciones especiales para las comunidades indígenas y campesinas muy marginadas, y para comunidades afectadas por procesos de cambio rápido (especialmente en las zonas próximas a sectores metropolitanos) o por proyectos importantes de infraestructura económica (planes regionales de desarrollo, represas, obras de riego, ejes de comunicación, nuevas explotaciones mineras, etc.). Igual cosa hace falta para el trabajo en comunidades urbanas corrientes y para aquellas sometidas a un ritmo de intensa urbanización, como las de los sectores metropolitanos. Otro tanto puede decirse de las guías metodológicas o manuales para la planificación y para la ejecución de estos programas, de las guías para orientar los esfuerzos de robustecimiento de la iniciativa y el gobierno local; y de las guías especiales para diversos trabajos determinados, como la investigación social, la organización de mecanismos de participación popular en sus diferentes niveles y sectores, etc. Por último, debe brindarse atención especial a la introducción y utilización de técnicas y equipos modernos de educación popular, de divulgación y otros, como las escuelas radiofónicas, la televisión educativa y las ayudas audiovisuales.

d) *Los recursos humanos y la capacitación profesional*

El planteamiento en nuevos términos del problema de los recursos humanos y la capacitación profesional para el desarrollo de la comunidad ofrece varios puntos de interés. Uno de ellos es la necesidad de una nueva imagen o nueva concepción del profesional que ha de recibir la responsabilidad de orientar y ejecutar la nueva misión propuesta. Hasta ahora, como ya se señaló la base profesional y técnica del Desarrollo de la Comunidad en la mayor parte de los países latinoamericanos ha estado constituida por los trabajadores sociales y el servicio social, respectivamente, y en menor escala, por educadores, médicos, arquitectos y

1963); G. Germani, "Algunas condiciones para el desarrollo de la investigación social en América Latina", en *Memoria del Congreso Latinoamericano de Sociología* (Caracas, 1961), tomo I, p. 113.

¹²⁷ Véanse los trabajos de Caroline F. Ware, *Estudio de la Comunidad* (Unión Panamericana, Washington); *Organización de la comunidad para el bienestar social* (U. P., Washington) y *Trabajos prácticos en organización y desarrollo de la comunidad* (U. P. Washington); Rubén Utría, op. cit., Campos Jiménez, *Organización y desarrollo de la comunidad para el bienestar social*, (Guatemala, 1956); *Celección de Estudio: Organización y desarrollo de la comunidad*, op. cit.

sociólogos. En la medida en que estos programas se han ido extendiendo, ha sido necesario ir improvisando nuevos contingentes de promotores cuyo común denominador ha sido fundamentalmente el carácter de funcionarios del gobierno, cuando se trata del sector público, y de voluntarios animados por una vocación de servicio social, en cuanto al sector privado se refiere. Evidentemente, ello ha constituido una solución forzosa y limitada para una etapa de experimentación, que debe orientarse de ahora en adelante hacia un tipo profesional más definido y más adecuadamente capacitado para su misión. En términos generales, las actitudes y aptitudes de éste deben girar en torno a una visión clara y sistemática de la naturaleza y problemas del proceso de desarrollo económico y social, una objetiva vocación de servicio y una especialidad profesional que le permita cumplir una función determinada.

Otro aspecto de interés es el de la necesidad de crear un nuevo y dinámico liderazgo en manos de personas que, en lo posible, presenten la doble condición de disponer de aptitudes técnicas en el campo del estudio y la planificación del desarrollo y de actitudes para la promoción social y el contacto con la comunidad. Si se observa detenidamente la experiencia latinoamericana, puede comprobarse que precisamente los pocos ensayos exitosos en la actualidad han sido resultado del esfuerzo y de la influencia de personas de este tipo.

Otro aspecto, igualmente interesante es el de la nueva orientación que debe darse a los esfuerzos para la capacitación profesional de alto nivel. Para ser consecuentes con las anteriores ideas, será necesario que la formación académica de los nuevos profesionales se caracterice por ser una disciplina profesional mixta y se mantenga en un plano objetivo y eminentemente técnico. Ella debería, en tales condiciones, girar en torno a unos elementos básicos, entre los cuales estaría la problemática del desarrollo y las técnicas de investigación social, de programación, de organización y trabajo social y las de administración. Por otra parte, la capacitación a niveles intermedio y bajo requerirán la correspondiente adaptación de acuerdo con la nueva orientación general propuesta.¹²⁸

En el plano de los dirigentes populares, también habrá que considerar algunas innovaciones. El nuevo papel que se espera ver cumplido por la población dependerá en gran parte de la existencia de dirigentes populares capacitados para actuar en un plano más amplio y para dialogar con los técnicos, los agentes del gobierno y con los sectores del capital vinculados a los programas en acción. Deberán realizarse esfuerzos especiales para identificar y capacitar a dirigentes campesinos y obreros, no sólo al nivel local sino al sectorial e incluso al nacional.

Por último, debe llamarse la atención sobre la conveniencia de que estos esfuerzos en materia de capacitación debieran estar animados de una nueva estrategia. Esta debe, en principio, orientarse hacia su inclusión en los esfuerzos que ya se estén realizando en el campo de la capacitación profesional y el desarrollo de los recursos humanos para la aceleración del proceso general de desarrollo de los países en su conjunto, y no ser tratada

aisladamente como un problema de interés profesional limitado. Otro elemento de esta estrategia debe ser el de atraer e interesar a las demás disciplinas profesionales, y para tal efecto será preciso que se tomen las iniciativas correspondientes. Finalmente, nuevos criterios de carácter científico deben ir desplazando el pragmatismo y el empirismo típico de muchos aspectos del trabajo social en América Latina, y concretamente, de muchos programas de desarrollo de la comunidad.

3. LAS IMPLICACIONES EN EL CAMPO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Suponiendo que los principios del Desarrollo de la Comunidad son realmente útiles —como ha podido comprobarse en diferentes programas— y que las técnicas que están empleándose se puedan adaptar y perfeccionar, las posibilidades prácticas de convertirlos en uno de los instrumentos aceleradores del desarrollo en América Latina dependen aún, fundamentalmente, de la satisfacción previa de varias condiciones. Estas tienen que ver principalmente con las implicaciones que esa utilización trae consigo en el terreno político-administrativo y en el social.

Una de estas condiciones se relaciona con el grado de conciencia que debe existir en los sectores dirigentes de los países, para *desear* y *aceptar* la necesidad, la conveniencia y la oportunidad de apelar a una participación popular del contenido y alcance de los principios del Desarrollo de la Comunidad. Si se analiza el desarrollo histórico y las condiciones en las cuales el desarrollo de la comunidad se ha aplicado en Asia y en Africa, puede comprobarse que siempre tuvo como aliado y como principal soporte la inspiración y el poder político de sus gobernantes y dirigentes más importantes.¹²⁹ En estos países el Desarrollo de la Comunidad no ha constituido una suma de programas experimentales sino un programa de gobierno integrado y en plena ejecución.¹³⁰ Y podría preguntarse con razón: ¿existe esta conciencia en América Latina? Paralelamente, resulta indispensable que los planificadores y técnicos, cuyo ascenso a las altas esferas de gobierno constituye un fenómeno creciente en varios países, deseen esta participación y la consideren entre los supuestos básicos de sus planes y programas. Sobre este particular podría formularse una interrogante similar a la anterior.

Otra de las condiciones se relaciona con la existencia de las instituciones y los instrumentos de ejecución suficientes y capaces para promover, encauzar y aprovechar constructivamente la iniciativa y las energías populares que la institucionalización de la participación popular pueda desencadenar en cada país por medio del Desarrollo de la Comunidad. Tomada la decisión fundamental de su incorporación a la vida nacional, debe ponerse en marcha un largo y complejo proceso de creación y adecuación de los medios necesarios. Cabría preguntarse, ¿existe la decisión y la voluntad de realizar los cambios necesarios? Y aún más, ¿hasta qué punto el lastre generado por el marginamiento tradicional en que se han encontrado los sectores populares podrá retardar el proceso de creación y adaptación de estos medios? En términos generales, se sabe que será preciso reorganizar los servicios de gobierno para

¹²⁸ Véase *Report of a Community Development Mission to Venezuela: Annex on Training of Personnel*, op. cit.; *La formación social del personal que actúa en primera línea en los programas de desarrollo rural* (ST/SOA/46); *Report on the Training Course in Community Development for East Africa* (Dar-es-salam, Tanganyika, 6 de noviembre a 6 de diciembre de 1963), publicación de la Secretaría de la Comisión Económica para Africa (E/CN.14/SWCD/26).

¹²⁹ Véase Mahatma K. Gandhi, op. cit.; Rajendra Prasad, op. cit.; M. S. Coldwell, R. Dumont y M. Read, op. cit.

¹³⁰ Véase John P. Lewis, *Quiet Crisis in India* (The Brookings Institution, Washington, 1962); Gobierno de Bombay, *Report of the Sarvodaya Scheme Evaluation Committee* (1956); Gobierno de la India, *The First Five-Years Plan*.

operar con eficiencia y agilidad dentro del nuevo sistema de asociación con la comunidad, y que deben surgir nuevos instrumentos para la realización de nuevas funciones, pero ¿hasta dónde podrán ser eliminados los obstáculos que la institucionalización de la participación popular ha de encontrar, especialmente en las estructuras agraria, urbano-industrial y en la del poder?

Otra condición tiene que ver con la atmósfera de movilización y de construcción nacional que el desarrollo de la comunidad parece necesitar para surgir y desarrollarse plenamente. En este caso, igualmente, si se analizan las circunstancias dentro de las cuales estos principios germinaron y se extendieron en otros continentes, se comprobará que fueron precisamente las mismas dentro de las cuales se incubó la independencia y se realizó el tránsito hacia muchas instituciones nuevas que representan justamente una superación fundamental. No debe olvidarse que el desarrollo de la comunidad en Asia y Africa está ligado no sólo a las figuras más destacadas de la época, sino a las aspiraciones nacionales de independencia, y que estuvo inspirado en sus comienzos por una atmósfera más reli-

giosa y política que técnica.¹³¹ Cabría preguntar si en los países latinoamericanos existe un ingrediente similar que pudiera crear la atmósfera de movilización nacional y de construcción nacional.

Estas y otras implicaciones de la utilización de los principios del desarrollo de la comunidad en cuanto método destinado a promover la participación popular deliberada, consciente y organizada, y de cualquier otro método orientado al mismo fin deberán ser analizadas por los planificadores, sociólogos y promotores del desarrollo social latinoamericano con objetividad y urgencia. No se trata, en realidad, de una simple discusión académica sobre las implicaciones que pueda tener la introducción de unos métodos de trabajo, sino de la búsqueda de soluciones alternativas para el problema de la movilización consciente de las comunidades, ya que el marginamiento secular de ellas constituye uno de los lastres más poderosos para la aceleración del desarrollo de los países de América Latina.

¹³¹ Véase M. K. Gandhi, *op. cit.*, y J. P. Lewis, *op. cit.*

LAS EXPORTACIONES DE CAFE LATINOAMERICANO A LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA*

1. IMPORTANCIA DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ

El café figura en primer lugar en orden de importancia entre todos los productos agropecuarios de exportación de América Latina. En el decenio de los años 1950 representó aproximadamente el 20 por ciento del valor total de las exportaciones. En el conjunto de todos los productos de exportación sólo lo supera el petróleo, que cuenta aproximadamente por un cuarto del valor total de las exportaciones latinoamericanas en la actualidad.

Para el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua constituye el café el renglón primordial de exportación y los ingresos provenientes de su venta en el exterior representan más del 50 por ciento del activo de la balanza comercial (con la sola excepción del Brasil, donde significan alrededor del 30 por ciento). En otros casos —República Dominicana, Ecuador y Honduras— el café también constituye un importante rubro de exportación, con un peso relativo del orden del 10 por ciento o más.

En algunos países industrializados, el precio final del café es muy elevado con relación al costo de importación, principalmente por efecto de desmesuradas cargas impositivas. Es evidente que esto limita severamente el consumo, en perjuicio directo de los países exportadores del producto. Tal es el caso, en general, del mercado común europeo, área que recibe aproximadamente el 20 por ciento de las exportaciones de café latinoamericano.

2. LAS CARGAS FISCALES, SU MAGNITUD E INCIDENCIA SOBRE LOS PRECIOS

Las cargas fiscales son de alta incidencia, en particular en la República Federal de Alemania, Italia y Francia. Aunque estas notas sólo se proponen cuantificar globalmente tales cargas para facilitar la evaluación de su efecto sobre las exportaciones latinoamericanas y sin entrar en el análisis del origen y naturaleza de los impuestos, es pertinente señalar que sólo en mínima proporción están integrados por los aranceles aduaneros (12 por ciento en Alemania, 21.5 por ciento en Francia y 9.5 por ciento en Italia en 1962, sobre las cargas fiscales totales). En todos los casos es de considerable magnitud el impuesto directo al consumo de café, como puede verse en el cuadro 1.

La recaudación fiscal de los seis países del mercado común europeo en los dos años considerados (689 millo-

* Con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la secretaria de la CEPAL —por encargo de los gobiernos de la región— preparó una serie de antecedentes técnicos que se presentaron en el documento E/CN.12/693. Uno de los problemas que ese análisis puso de manifiesto fue el de las limitaciones a la expansión de la demanda de algunos productos tropicales que imponen los impuestos internos al consumo y otros recargos a dichos productos en los mercados de la Comunidad Económica Europea. Esta nota se propone presentar algunos otros antecedentes que ilustran la magnitud de los problemas con relación al café, el más importante de los productos agropecuarios latinoamericanos de exportación.

nes de dólares) excedió ampliamente el valor *job* total que en el mismo lapso percibieron los países productores por las mismas partidas de café consideradas (594 millones de dólares).

Es significativo que el mercado común europeo, por lo demás, mantenga con respecto al café una estructura de precios minoristas muy diferenciada. Esa estructura refleja no sólo distintos niveles de cargas fiscales, sino también niveles de costos intermedios (distribución, industrialización, margen de utilidad, etc.). (Véase el cuadro 2.)

El precio minorista de Alemania duplica al de Francia, Bélgica y Luxemburgo (éstos tres últimos muy similares). El de Italia es también el doble que el de los Países Bajos. Este último es el más bajo de todos. El elemento menos valioso en la composición del precio, pese a requerirse una elaboración absolutamente primaria, es el costo *cif* del café verde, que en ningún caso alcanza a un dólar por kilogramo.

Las diferencias más llamativas se anotan en "comercialización, distribución, industrialización (tueste) más utilidades", donde Alemania registra 1.68 dólares por kg, contra poco más de un dólar Italia, Bélgica y Luxemburgo, 0.76 para los Países Bajos y 0.60 para Francia. Como se trata de procesos similares, cabe inferir que en Alemania los márgenes de utilidad son altos en relación con los que aplican los demás países de la Comunidad.

El margen entre los precios de importación y de consumo en 1960 y 1961 era considerablemente más bajo en los Estados Unidos que en cualquiera de los países de la Comunidad. (Véase el cuadro 3.)

Aunque se carece de datos suficientes para establecer las mismas comparaciones para 1962, interesa relacio-

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES TOTALES DE CAFE A LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1960 Y 1961

Destino	Volúmenes (miles de sacos de 60 kg)		Cargas fiscales (dólares)	
	1960	1961	Por kg	Totales 1960-61
República Federal de Alemania	3 035.4	2 874.1	1.38	489 306 600
Francia	736.1	723.8	0.42	36 789 480
Países Bajos	693.1	1 011.8	0.01	1 023 000
Italia	1 096.8	1 243.5	1.10	154 459 800
Bélgica y Luxemburgo	700.2	682.4	0.09	7 466 040
<i>Total</i>	<i>6 261.6</i>	<i>6 535.6</i>		<i>689 044 920</i>
Valor <i>job</i> estimado (millones de dólares)	300.0	294.0 = 594.0		

FUENTES: Volúmenes exportados y valores *job* estimados: Federación Nacional de Cafeteros (Bogotá), *Boletín de Estadística*, N° 38. Gravámenes: Instituto Brasileiro do Café.

Cuadro 2

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: COMPOSICION DEL PRECIO DEL CAFE TOSTADO* AL POR MENOR, 1962

	República Federal de Alemania		Francia		Italia		Bélgica		Luxemburgo		Bajos Países	
	Dóla- res por kg	Por- cien- tos	Dóla- res por kg	Por- cien- tos	Dóla- res por kg	Por- cien- tos	Dóla- res por kg	Por- cien- tos	Dóla- res por kg	Por- cien- tos	Dóla- res por kg	Por- cien- tos
Materia prima	0.96	22	0.95	47	0.76	24	0.81	41	0.81	38	0.89	54
Cargas fiscales	1.66	39	0.50	24	1.32	41	0.11	6	0.12	6	0.01	9
Comercialización ^b	1.68	39	0.60	29	1.12	35	1.03	53	1.18	56	0.76	46
<i>Total</i>	<i>4.30</i>	<i>100</i>	<i>2.05</i>	<i>100</i>	<i>3.20</i>	<i>100</i>	<i>1.96</i>	<i>100</i>	<i>2.01</i>	<i>100</i>	<i>1.66</i>	<i>100</i>

FUENTE: Instituto Brasileiro do Café.

* Equivalencia: 1 kg café tostado = 1.2 café verde.

^b Incluidos los gastos de industrialización y las utilidades.

Cuadro 3

ESTADOS UNIDOS: RELACION ENTRE EL PRECIO DE IMPORTACION Y EL PRECIO DE CONSUMO AL POR MENOR, 1960 Y 1961

(Centavos de dólar por kilogramo)

	1960	1961
Precio de importación (café verde) ^a	74.8	71.4
Precio equivalente (café tostado) ^a	89.76	85.68
Gastos de comercialización ^b	58.08	59.74
<i>Total</i> (precio promedio al por menor)	<i>147.84</i>	<i>145.42</i>

FUENTES: Instituto Brasileiro do Café y *Curso de Economía Cafeira* (1962).

* 1 kg café tostado = 1.2 kg café verde.

^b Incluidos los gastos de distribución e industrialización y las utilidades.

nar los resultados precedentes con los similares relativos a países del mercado común europeo. (Véase el cuadro 4.) De esa comparación resulta que el margen total computado para los Estados Unidos como diferencia entre el precio de importación y el precio minorista es considerablemente inferior al costo intermedio existente en cada uno de los países de la Comunidad Económica

Europea (todo impuesto excluido para éstos últimos), como revela el cuadro 5.

Calculándolos a base de los márgenes precedentes, los ingresos brutos percibidos por el comercio cafetero de los países de la Comunidad Económica Europea en 1962 debieron ser los que indica el cuadro 6.

En 1961 los Estados Unidos importaron 1 347 840 toneladas de café verde, equivalentes a 1 123 200 de café tostado, o sea aproximadamente el doble de lo que importó en 1962 la Comunidad Económica Europea. El margen bruto de comercialización sobre aquella cantidad, calculada a razón de 59 centavos de dólar por kg tostado, ascendió por todo concepto (incluyendo impuestos internos) a 662 688 000 dólares, cifra casi igual a la percibida por el comercio cafetero de los países de la Comunidad por el mercadeo de la mitad de ese volumen. En otros términos, el comercio cafetero de los países del mercado común europeo cargó por lo menos el doble de los gastos de comercialización que corrientemente absorbe su similar de los Estados Unidos.

Pueden establecerse algunas relaciones entre el precio minorista, el nivel de consumo y el ingreso nacional incluyendo, como referencia, al primer mercado mundial de café, los Estados Unidos. Así se hace en el cuadro 7.

En el caso de países de ingreso comparable (Alemania, Bélgica/Luxemburgo, Francia y los Países Bajos), el

Cuadro 4

RELACION ENTRE PRECIOS DE IMPORTACION Y MINORISTAS DE CONSUMO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

(Centavos de dólar por kilogramo)

	Estados Unidos (1960-62)	Comunidad Económica Europea (1962)				
		Repúbli- ca Fede- ral de Alemania	Italia	Francia	Bélgica y Luxem- burgo	Países Bajos
Precio al por menor	147	430	320	205	198	166
Materia prima ^a	88	96	76	95	81	89
Margen total.	59	334	244	110	117	77

FUENTES: Cuadros anteriores y Federación Nacional de Cafeteros (Bogotá), *Boletín de Estadística*, No. 38.^a Costo de 1.2 kg de café verde, a precio de importación.

Cuadro 5

COSTO DE COMERCIALIZACION DEL CAFE, DESDE EL PUERTO DE DESCARGA HASTA SU DISTRIBUCION AL POR MENOR, EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

	<i>Centavos de dólar por kg de café tostado</i>
<i>Estados Unidos (1960-61):</i>	
Diferencia neta entre el precio <i>cif</i> de importación y el precio al por menor . . .	59
<i>Comunidad Económica Europea (1962):</i>	
Derechos de importación y todos los impuestos excluidos:	
República Federal de Alemania . . .	168
Francia	60
Italia	112
Bélgica	103
Luxemburgo	118
Países Bajos	76

FUENTE: Cuadros anteriores.

consumo guarda relación inversa con los precios minoristas. Los Estados Unidos ilustran acerca del precio posible y acerca del nivel de la demanda potencial cuando el producto llega al consumo sin costos intermedios exagerados.

3. PROYECCIONES DE LA DEMANDA EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA¹

Las proyecciones de consumo referidas a la República Federal de Alemania que se hacen en los cuadros 8, 9 y 10 revisten, en virtud de la magnitud de ese mercado y de la severidad de las cargas fiscales vigentes, una importancia especial para América Latina. Se ha procurado en ellas, en consecuencia, estimar el comportamiento de la demanda en función de distintas hipótesis de ingreso y precio. Los cálculos referidos al café latinoamericano se fundan en el supuesto de que a igualdad de circunstancias, éste mantendrá la misma participación relativa de los últimos años en ese mercado.²

¹ La información básica y la metodología de las proyecciones se describen en el anexo de este artículo.

² El 84 por ciento de las importaciones totales. Sobre este porcentaje no influía aún la preferencia de 9.6 por ciento a

Cuadro 6

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: INGRESOS BRUTOS DE IMPORTADORES DE CAFE E INTERMEDIARIOS, 1962

<i>País</i>	<i>Importaciones (toneladas)</i>		<i>Margen de comercialización</i>	
	<i>Café verde</i>	<i>Café tostado</i>	<i>Por kg (dólares)</i>	<i>Global (miles de dólares)</i>
República Federal de Alemania	233 474	194 561	1.68	326 800
Francia	208 316	173 596	0.60	124 900
Italia	110 728	92 273	1.12	103 300
Países Bajos	63 257	52 714	0.76	40 000
Bélgica y Luxemburgo	56 903	47 419	1.05	49 700
<i>Total</i>	<i>672 678</i>			<i>644 700</i>

FUENTES: Cuadros anteriores. Importaciones: Instituto Brasileiro do Café.

Cuadro 7

INGRESO NACIONAL POR HABITANTE, IMPORTACIONES DE CAFE POR HABITANTE Y PRECIO MINORISTA DEL CAFE TOSTADO EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1962

<i>País</i>	<i>Ingreso nacional por habitante (dólares)</i>	<i>Importaciones de café por habitante (kg)</i>		<i>Precio al por menor de café tostado (dólares por kg)</i>	<i>Gasto por habitante (dólares)</i>	<i>Gasto por habitante como proporción del ingreso (%)</i>
		<i>Verde</i>	<i>Tostado</i>			
Estados Unidos	2 280	7.9	6.6	1.47	9.70	4.25
República Federal de Alemania	1 150	4.1	3.4	4.30	14.62	12.71
Francia	1 190	4.4	3.7	2.05	7.58	6.37
Italia	610	2.2	1.8	3.20	5.76	9.44
Bélgica	1 030	5.8	4.8	1.96	9.41	9.14
Países Bajos	910	5.4	4.5	1.66	7.47	8.21

FUENTES: Ingreso: *Monthly Bulletin of Statistics*, Publicación de las Naciones Unidas (septiembre de 1963). Importación y precios: Instituto Brasileiro do Café.

Cuadro 8

ALEMANIA: PROYECCION DE IMPORTACIONES TOTALES DE CAFE VERDE PARA 1970

(Miles de toneladas)

Rebaja de los impuestos (porcientos)	Aumento de los ingresos (porcientos)			
	0	2	4	6
0	275	280	285	290
20	310	315	320	325
50	375	385	390	395
100	565	575	585	595

Las proyecciones parten del precio al por menor registrado en 1962, ajustado a precios de 1958 por aplicación del índice de precios minoristas base (1958 = 100). Los precios alternativos considerados resultan de deducir del precio base (1962 ajustado) los equivalentes a reducciones de las cargas fiscales actuales del 20, el 50 y el 100 por ciento.

La elasticidad-ingreso fue proyectada en función de tasas de crecimiento del 2, 4 y 6 por ciento anual por habitante. El aumento de población resulta de ajustar las cifras de 1962 conforme a la tasa de crecimiento demográfico del período 1953-60.

De la comparación expuesta en el cuadro 11 resulta que reduciendo sus ingresos fiscales en 122 millones de dólares, Alemania permitiría a los países exportadores de café incrementar sus ingresos en 100 millones de dólares. Por lo demás esa rebaja de ingresos fiscales beneficiaría directamente a los consumidores alemanes de café.

Alternativamente, si los costos intermedios (industrialización y distribución, incluyendo utilidades) se redujeran en 50 por ciento, aproximándose a los que prevalecen en Francia, los Países Bajos o los Estados Unidos

favor de los países africanos asociados. La presunción de que se mantendrá la participación de 1962 en el consumo posterior de Alemania es, por lo tanto, optimista. Sin embargo, se justifica en parte considerando que consume de preferencia cafés suaves (*Arábica*) que Africa produce en escala muy limitada.

Cuadro 9

ALEMANIA: PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES DE CAFE VERDE LATINOAMERICANO PARA 1970

(Volumen en miles de toneladas y valor cif en millones de dólares)

Rebaja de los impuestos (porcientos)	Aumento de los ingresos (porcientos)							
	0		2		4		6	
	Volu- men	Valor	Volu- men	Valor	Volu- men	Valor	Volu- men	Valor
0	230	210	235	215	240	220	245	225
20	260	235	265	240	270	245	275	250
50	320	290	325	295	330	300	335	305
100	475	435	485	440	495	450	500	455

Cuadro 10

ALEMANIA: PROYECCION DE LOS INGRESOS FISCALES PARA 1970 SI SE MANTIENEN O SE REDUCEN EL 20, 50 Y 100 POR CIENTO LOS GRAVAMENES ACTUALES

(Millones de dólares de 1958)

Rebaja de los impuestos (porcientos)	Aumento de los ingresos (porcientos)			
	0	2	4	6
0	375	385	390	395
20	340	345	351	355
50	260	265	268	270
100	—	—	—	—

(véanse los cuadros 2 y 4, *supra*), la demanda respondería aproximadamente como muestra el cuadro 12.

4. CONCLUSIONES

Las cargas fiscales vigentes en algunos países constituyen un obstáculo para la expansión de la demanda del café. Su magnitud excede, en los casos particulares de Alemania e Italia, los valores *cif* de importación.

Carecen de la justificación corrientemente aducida para gravar otras importaciones de productos agrícolas, esto es, la necesidad de proteger la producción nacional. Por lo demás, en general esos impuestos fueron creados para proteger el balance de pagos en la inmediata postguerra, cuando era preciso reconstituir reservas monetarias escasas, que en el último lustro se han incrementado considerablemente.

Los gastos de comercialización, distribución e industrialización, más las utilidades, también supera en la mayor parte de los casos el precio *cif* del café. Las diferencias existentes en la estructura de estos costos son sorprendentes si se atiende al grado de homogeneidad a que los conduce aceleradamente el proceso de integración en el que todos ellos participan. La intermediación obtiene en algunos países utilidades excesivas, en detrimento de los productores y de los consumidores.

El reajuste de las cargas fiscales y de los costos intermedios excesivos interesa especialmente a los países exportadores de café, llamados a beneficiarse con el mayor

Cuadro 11

ALEMANIA: COMPARACION DE LOS VALORES TOTALES DE IMPORTACION Y DE LOS INGRESOS FISCALES SOBRE LA IMPORTACION DEL CAFE, ESTIMADOS PARA 1970*

(A precios cif promedios de 1962)

	Ingresos fiscales (millones de dólares)	Volumen (miles de toneladas)	Valores cif (millones de dólares)
100 por ciento de gravámenes actuales	390	280	255
50 por ciento de gravámenes actuales	268	390	355
Diferencias.	-122	+110	+100

* Suponiendo una reproducción del 50 por ciento en los ingresos fiscales derivados de la importación del café.

Cuadro 12

ALEMANIA: PROYECCION DE LA DEMANDA DE IMPORTACION TOTAL DE CAFE VERDE PARA 1970^a

(A precios cif promedio de importación en 1962)

	Importaciones estimadas	
	Volumen (miles de toneladas)	Valor (millones de dólares)
1. Gravámenes y costos intermedios al nivel de 1962	280	255
2. Gravámenes y costos intermedios reducidos en 50 por ciento	580	530
Diferencia	+300	+275

^a Suponiendo que las cargas fiscales y los costos intermedios registrados en 1962 (véase el cuadro 2) se redujeran en 50 por ciento y que la reducción se trasladara totalmente al precio al por menor.

consumo que se promovería al trasladarse a los precios minoristas el beneficio de aquellos reajustes.

Con respecto a éste y otros productos tropicales son explicables, por consiguiente, las aspiraciones que la Carta de Altgracia formuló en enero de 1964, a saber:

"Los altos impuestos internos que los países industrializados suelen aplicar al consumo de productos tropicales básicos limitan severamente la expansión de la demanda y privan a los países en vía de desarrollo de importantes posibilidades para acrecentar sus exportaciones. Se debería en consecuencia propender a su eliminación, a más tardar al 31 de diciembre de 1965.

"Debe promoverse a la brevedad posible un estudio detallado, por expertos, sobre las causas de que sean tan altos en algunos países industrializados los costos de transformación y comercialización de ciertos productos tropicales de exportación de América Latina, con el objeto de sugerir medidas que eviten los recargos que se consideren excesivos."

Anexo

PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE CAFE EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA EN 1970

Para calcular el efecto de los diferentes factores que influyen en el consumo de café, fue preciso escoger un modelo que definiera las relaciones entre la variable dependiente y los factores correlativos independientes. De acuerdo con estudios análogos se eligió una ecuación de mínimos cuadrados de la demanda. Las variables independientes de la ecuación son: el ingreso por persona en la República Federal de Alemania y el precio al por menor del café en el período 1952-62. (Véase el cuadro.) No se utilizaron más que estas dos variables porque sólo ellas son cuantificables.^a

ALEMANIA: IMPORTACION DE CAFE VERDE POR PERSONA, PRECIO DEL CAFE TOSTADO AL CONSUMIDOR E INGRESOS PERSONALES, 1952-62

(Marcos de 1958)

Año	Importación de café verde (kg/persona)	Precio del café tostado por kg	Ingreso por persona
1952	1.17	34.57	2 252
1953	1.60	31.08	2 456
1954	2.09	24.56	2 625
1955	2.39	22.76	2 928
1956	2.66	21.56	3 119
1957	2.99	21.02	3 293
1958	3.06	19.40	3 413
1959	3.54	17.86	3 600
1960	3.74	17.27	4 024
1961	3.92	16.60	4 232
1962	4.27	15.78	4 354

FUENTES: Importación y precio del café: FAO, *Economía mundial del café* (Serie sobre Productos No. 33) e Instituto Brasileiro do Café, Oficina de Hamburgo. Ingreso por persona: FMI, *International Financial Statistics*.

^a La demanda también es sensible al cambio en los gustos y preferencias efectos de los sustitutos, distribución del ingreso, etc.,

Se supuso que el consumo absorbe toda la importación de café verde, es decir, que no se mantienen existencias.

Con estas salvedades, el modelo quedó definido como sigue:

$$\log C = a + p \log P + i \log I$$

Esta ecuación se basa en líneas rectas de regresión sobre una doble escala logarítmica, lo que equivale a suponer que las elasticidades de precios e ingresos son constantes en todo el campo de existencia del precio y de los ingresos. El modelo tiene la limitación de que las elasticidades resultan de tomar las primeras derivadas parciales con respecto al precio y al ingreso.

$$\log C' (\log P) = p$$

$$\log C' (\log I) = i$$

Medidas del análisis de regresión

Coeficiente de determinación

R². PI = 0.98733

Coeficiente de correlación

R_c. PI = 0.9936

Error típico de estimación

S_e. PI = 0.00661

Elasticidad-precio

p = -1.49248

Elasticidad-ingreso

i = 0.10109

Ecuación de regresión:

$$\log C = 0.86875 - 1.49248 \log P + 0.10109 \log I$$

La población se proyectó según el crecimiento observado en el período 1953-60, que fue de 1.2 por ciento anual.

La participación de América Latina en las importaciones de café de Alemania se calculó como promedio aritmético del período 1956-59.

El precio del café verde y el ingreso se expresaron en valores de 1958.

Se usó 1958 por ser ese año el de base para calcular el índice del costo de vida en Alemania.

variables que no son susceptibles de cuantificación. Aunque algunos autores resumen estas variables en una sola, definida como momento, no se intentó computarla en este caso en virtud de diversas limitaciones en la información básica.

LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

(Ginebra, Suiza, 23 de marzo al 16 de junio de 1964)

Con asistencia de delegaciones de 120 países, del 23 de marzo al 16 de junio del presente año se celebró en Ginebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de cuyos preparativos se ha dado cuenta en este *Boletín*.¹ La Conferencia de Ginebra —que eligió como presidente al Dr. Abdel Moneim El-Kaissouni, Ministro de Hacienda de la República Árabe Unida, y en la que el Dr. Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ha sido el Secretario General— ha constituido, por sus repercusiones, un acontecimiento de indudable importancia en el campo económico internacional.

La Secretaría de la CEPAL había participado activamente en la preparación de los puntos de vista latinoamericanos en la Conferencia de Ginebra. En cumplimiento de la resolución 221(X) de la CEPAL, preparó el documento “América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo” (E/CN.12/693) en el que se analizaban los principales problemas del sector externo latinoamericano y sus relaciones con la actual estructura del comercio mundial. Dicho documento sirvió de base a una Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina en Política Comercial, que tuvo lugar en Brasilia, del 20 al 25 de enero de 1964, y en la que se adoptaron, en el plano técnico, un conjunto de conclusiones sobre la posición que América Latina debía asumir en la Conferencia.² Posteriormente, en el marco de la OEA, dichas bases fueron revisadas por representantes de los gobiernos latinoamericanos en Altagracia, Argentina, y sirvieron de base a la Declaración de Altagracia. Esta, a su vez, constituyó un acuerdo formal de 19 países latinoamericanos sobre una plataforma común para actuar dentro de la Conferencia.

En Ginebra la secretaría de la CEPAL estuvo representada por el Secretario Ejecutivo, por el Secretario Ejecutivo Adjunto y por tres funcionarios de sus divisiones principales.

El trabajo de la Conferencia se dividió en cinco comisiones generales, las cuales cubrieron el temario, según la siguiente distribución:

Comisión Primera: Problemas de los productos básicos

a) Examen de las tendencias a largo plazo y las perspectivas para los productores de productos básicos (incluyendo los términos de intercambio);

b) Medidas y líneas de acción para la remoción de obstáculos (tarifarios, no tarifarios y otros), y de las prácticas discriminatorias, y para la expansión de las oportunidades de mercado para la exportación de productos básicos y para el aumento de su consumo e importación en los países desarrollados;

c) Medidas y líneas de acción para la promoción del comercio para productos básicos entre los países en desarrollo;

d) Medidas para la estabilización de los mercados de productos básicos a precios equitativos y remuneradores, incluyendo acuerdos sobre productos;

e) Financiamiento internacional compensatorio y medidas para la estabilización de los ingresos por exportaciones primarias a niveles adecuados.

Comisión Segunda: Comercio de manufacturas y semimanufacturas

a) Medidas y líneas de acción para la diversificación y expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo con el objeto de aumentar su participación en el comercio mundial;

b) Medidas para la expansión de los mercados de los países desarrollados para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo.

Comisión Tercera: El comercio de invisibles de los países en desarrollo y el financiamiento de su comercio internacional

Comisión Cuarta: Acuerdos institucionales, métodos y maquinaria para implementar las medidas relacionadas con la expansión del comercio internacional

a) Examen de las actividades de las entidades internacionales actualmente existentes para afrontar los problemas de comercio de los países en desarrollo;

b) La necesidad de eliminar interferencias y duplicaciones por medio de la coordinación o consolidación de dichas entidades o de las mejoras o iniciativas institucionales que pudieran ser necesarias.

Comisión Quinta: Los efectos de las agrupaciones económicas regionales para el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo, y la expansión del comercio internacional y su significado para el desarrollo económico

El Grupo Latinoamericano de Altagracia consolidó su plataforma con la de los países africanos y asiáticos, lo que permitió constituir un bloque de 75 países en desarrollo que presentaron un frente unido en relación con todos los temas de la agenda. Los puntos básicos de esa plataforma fueron los siguientes:

a) la eliminación progresiva de las restricciones a la importación de productos básicos provenientes de los países en desarrollo y de los impuestos internos al consumo de tales productos;

¹ Véase la nota informativa publicada en el *Boletín Económico de América Latina*, vol. VIII (1963), pp. 233-238, donde se reprodujeron los antecedentes y el temario de la Conferencia.

² Véase *supra*, pp. 134-141.

b) la correspondiente revisión de las políticas de producción agrícola a base de subsidios, en los países desarrollados;

c) la concertación de acuerdos multilaterales sobre productos básicos destinados a estabilizar o mejorar los precios de tales productos a favor de los países en desarrollo;

d) la eliminación de las restricciones cuantitativas, en los países desarrollados, a la importación de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países en desarrollo, y el otorgamiento de un sistema tarifario preferencial, sin reciprocidad, a favor de los países en desarrollo;

e) la adopción de principios relativos a la ayuda financiera internacional a los países en desarrollo que aseguran que dicha ayuda se llevará a cabo con el objetivo de permitir a estos países la prosecución sistemática de sus programas de desarrollo;

f) el financiamiento compensatorio, en el plan multilateral, por las pérdidas sufridas por los países en desarrollo con las caídas de los precios de sus exportaciones;

g) la mejora en las condiciones en que se llevarán a cabo los servicios de transportes en el comercio internacional, especialmente en el sector de transportes marítimos;

h) la expansión del comercio de los países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada, a base del compromiso de estos últimos, de aumentar sus compras en aquéllos y de realizar las decisiones, dentro de sus programas de desarrollo y de su práctica administrativa y cambiaria, que fueran necesarios para asegurar una mayor agilidad y eficacia a sus relaciones bilaterales con los países en desarrollo;

i) la creación de una maquinaria institucional dedicada específicamente a estudiar y proponer soluciones para los problemas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo.

La mayor parte de los puntos contenidos en esta plataforma encontraron serias dificultades para su aprobación por parte de los países desarrollados. Sin embargo, la Conferencia llegó a un acuerdo unánime también en la mayoría de los puntos. Ese acuerdo, si bien no llegó a satisfacer plenamente las aspiraciones de los países en desarrollo, representa un importante avance en un proceso de negociación que apenas ahora ha comenzado.

La Conferencia aprobó 59 recomendaciones, de las cuales 29 lo fueron por unanimidad.³ Entre las demás, hay varias —especialmente en los aspectos de financiamiento— que obtuvieron el apoyo de la mayoría de los países desarrollados, aunque no de todos. Entre las recomendaciones adoptadas por unanimidad figuran las que tienen probablemente mayor significado y alcance. Son una relativa a la mejora en el acceso de los productos básicos a los grandes mercados y a la utilización de los acuerdos de los productos para estabilizar y mejorar precios; otra sobre la ampliación del acceso a los mercados para los productos manufacturados y semimanufacturados, provenientes de los países en desarrollo; otra sobre la eventual creación de un sistema de preferencias a favor de las

manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, y otra más que crea una nueva maquinaria institucional orientada hacia la expansión del comercio internacional.

Esta última debe considerarse como uno de los resultados más decisivos e importantes de la Conferencia. Por virtud de ella se garantiza la continuación del examen de los problemas comerciales de los países en desarrollo, y la institucionalización del proceso para lograr soluciones concretas en favor de dichos países. Dado el interés particular que reviste, seguidamente se transcribe el texto de dicha recomendación sobre la organización institucional.

DISPOSICIONES, METODOS Y ORGANIZACION INSTITUCIONALES PARA APLICAR LAS MEDIDAS RELATIVAS A LA EXPANSION DEL COMERCIO INTERNACIONAL⁴

La Conferencia

Convencida de que hace falta desplegar esfuerzos sostenidos para elevar los niveles de vida en todos los países y acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo;

Considerando que el comercio internacional es un instrumento importante del desarrollo económico;

Reconociendo que esta Conferencia ha proporcionado una oportunidad excepcional para hacer un amplio examen de los problemas del comercio, así como del comercio en relación con el desarrollo económico, particularmente los que afectan a los países en desarrollo;

Convencida de que las disposiciones orgánicas adecuadas y de funcionamiento eficaz son esenciales para realizar con éxito la plena contribución del comercio internacional al crecimiento económico acelerado de los países en desarrollo, mediante la formulación y aplicación de las políticas necesarias;

Habiendo examinado el funcionamiento de las instituciones internacionales existentes, y reconociendo tanto las contribuciones que han aportado como las limitaciones de que adolecen para hacer frente a todos los problemas del comercio y problemas afines del desarrollo;

Estimando que los gobiernos participantes deben utilizar en la forma más eficaz posible las instituciones a que pertenezcan o puedan pertenecer y los convenios en que sean o puedan llegar a ser partes;

Convencida de que, al mismo tiempo, deben volverse a examinar las disposiciones institucionales actuales, así como las propuestas sobre la base de la experiencia obtenida de su labor y actividades;

Tomando nota del deseo general de los países en desarrollo de contar con una organización de comercio de índole general, y

Reconociendo que se precisan otras disposiciones institucionales para poder proseguir la labor iniciada por esta Conferencia y llevar a la práctica sus recomendaciones y conclusiones;

La Conferencia recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas que apruebe en su decimonoveno período de sesiones las disposiciones siguientes:

1. La presente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que en adelante se denominará "la Conferencia", se establecerá como órgano de la Asamblea General. Serán miembros de la Conferencia los Estados que lo sean de las Naciones Unidas, de los organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica.

2. La Conferencia se reunirá a intervalos de tres años como máximo. La Asamblea General fijará la fecha y el lugar de los períodos de sesiones de la Conferencia, teniendo en cuenta las recomendaciones de ésta o de la Junta de Comercio y Desarrollo establecida conforme a lo dispuesto en el párrafo 4 *infra*, que en adelante se denominará "la Junta".

3. Las principales funciones de la Conferencia serán:

³ Véase el Acta final de la Conferencia (E/Conf.46/L.28), 16 de junio de 1964, que contiene el texto de todas las recomendaciones aprobadas.

⁴ Recomendación contenida en el anexo A.V.I. del Acta final antes citada.

a) Fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico, particularmente el comercio entre países que se encuentren en etapas diferentes de desarrollo, entre países en desarrollo y entre países con sistemas diferentes de organización económica y social, teniendo en cuenta las funciones desempeñadas por las organizaciones internacionales existentes;

b) Formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico;

c) Presentar propuestas para llevar a la práctica dichos principios y políticas y adoptar aquellas otras medidas dentro de su competencia que sean pertinentes para tal fin, habida cuenta de las diferencias existentes entre los sistemas económicos y los diversos grados del desarrollo;

d) Revisar y facilitar en general la coordinación de las actividades de otras instituciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del comercio internacional y los problemas conexos del desarrollo económico, y a este respecto cooperar con la Asamblea General y con el Consejo Económico y Social en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que en materia de coordinación les impone la Carta;

e) Iniciar medidas, cuando sea pertinente, en cooperación con los órganos competentes de las Naciones Unidas, para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio, habida cuenta de lo adecuados que sean los órganos de negociación ya existentes y sin duplicar sus actividades;

f) Servir de centro de armonización de las políticas comerciales y de desarrollo de los gobiernos y de las agrupaciones económicas regionales, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas; y

g) Ocuparse de cualesquier otros asuntos pertinentes dentro de su esfera de competencia.

Junta de Comercio y Desarrollo

Composición

4. Se establecerá un órgano permanente de la Conferencia, que se denominará Junta de Comercio y Desarrollo, como parte del sistema de las Naciones Unidas en el terreno económico.

5. La Junta se compondrá de 55 miembros elegidos por la Conferencia entre los Estados que formen parte de ella. Al elegir a los miembros de la Junta, la Conferencia tendrá plenamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa y la conveniencia de una representación permanente de los principales Estados comerciantes, y en consecuencia deberá ajustarse a la siguiente distribución de puestos:

- i) 22 Estados de los que se enumeran en el anexo I;
- ii) 18 Estados de los que se enumeran en el anexo II;
- iii) 9 Estados de los que se enumeran en el anexo III;
- iv) 6 Estados de los que se enumeran en el anexo IV.

6. La Conferencia revisará periódicamente la lista de Estados que figura en los anexos para tener en cuenta los cambios habidos en la composición de aquélla, así como cualquier otro factor.

7. Los miembros de la Junta serán elegidos en cada período ordinario de sesiones de la Conferencia, excepto en el caso de los miembros de la primera Junta, que se elegirán de conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 32 sobre Disposiciones Transitorias, que figura más abajo. El mandato de los miembros de la Junta durará hasta que sean elegidos sus sucesores.

8. Los miembros salientes podrán ser reelegidos.

9. Cada miembro de la Junta tendrá un representante en ella, con los suplentes y consejeros que sean necesarios.

10. La Junta invitará a todo miembro de la Conferencia a participar, sin derecho a voto en sus deliberaciones sobre cualquier cuestión que sea de particular interés para el miembro de que se trató.

11. La Junta podrá adoptar medidas para que cualquier representante de los órganos intergubernamentales mencionados en los párrafos 18 y 19 pueda participar, sin derecho a voto, en

sus deliberaciones y en las de los órganos auxiliares y grupos de trabajo por ella establecidos. Esa participación estará abierta asimismo a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de problemas comerciales y del comercio en su relación con el desarrollo.

12. La Junta establecerá su propio reglamento.

13. Se reunirá, según sea necesario, en conformidad con las disposiciones de dicho reglamento. Normalmente se reunirán dos veces en un año determinado.

Funciones

14. Cuando la Conferencia no esté reunida, la Junta desempeñará las funciones que sean de la competencia de aquélla.

15. En particular, examinará, en forma continua, y tomará las medidas apropiadas para su aplicación dentro de sus atribuciones, las recomendaciones, declaraciones, resoluciones y demás decisiones de la Conferencia y para asegurar la continuidad de su labor.

16. Podrá realizar o iniciar estudios y preparar informes en la esfera del comercio y los problemas conexos del desarrollo.

17. Podrá pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que prepare esos informes, estudios u otros documentos que considere convenientes.

18. Tomará, según sea necesario, disposiciones para obtener informes de los organismos intergubernamentales cuyas actividades guarden relación con sus funciones y establecer relaciones con ellos. Con el fin de evitar duplicaciones, deberá valerse siempre que sea posible de los informes pertinentes presentados al Consejo Económico y Social y otros órganos de las Naciones Unidas.

19. Establecerá relaciones estrechas y continuas con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y podrá hacer lo propio con otros órganos intergubernamentales de carácter regional cuyas esferas de actividad sean de interés para la Junta.

20. En sus relaciones con los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas, la Junta actuará en conformidad con las obligaciones que impone al Consejo Económico y Social la Carta de las Naciones Unidas, en particular las referentes a la coordinación, y con los acuerdos de relación establecidos con los organismos interesados.

21. Actuará como comisión preparatoria de los futuros períodos de sesiones de la Conferencia. Para ello, iniciará la preparación de documentos, entre ellos un programa provisional, para su examen por la Conferencia y efectuará asimismo recomendaciones sobre la fecha y lugar adecuados para su convocación.

22. Informará a la Conferencia y también informará anualmente sobre sus actividades a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social. Este último podrá transmitir a la Asamblea General las observaciones que estime oportunas sobre los informes.

23. La Junta establecerá los órganos auxiliares que sean necesarios para poder desempeñar eficientemente sus funciones. En particular, establecerá las comisiones siguientes:

- i) una comisión de productos básicos que, entre otras cosas, desempeñará las funciones que en la actualidad asumen la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos y la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos (CICCIPIB). A este respecto, la CICCIPIB será el órgano asesor de la Junta;
- ii) una comisión de manufacturas;
- iii) una comisión del comercio invisible y de la financiación relacionada con el comercio. La Junta estudiará especialmente los medios institucionales adecuados para ocuparse de los problemas del transporte marítimo, y tendrá en cuenta las recomendaciones contenidas en los anexos A.IV.21 y A.IV.22.⁵

Las atribuciones de los dos últimos órganos auxiliares y de

⁵ Recomendaciones sobre "Cuestiones relativas al transporte marítimo" (Anexo A.IV.21) y "Bases para un entendimiento en cuestiones relativas al transporte marítimo" (Anexo A.IV.22).

cualesquiera otros órganos auxiliares que establezca la Junta se aprobarán previa consulta con los órganos apropiados de las Naciones Unidas y tendrán plenamente en cuenta la conveniencia de evitar duplicaciones en sus funciones. Al determinar el número de miembros que integrarán los órganos auxiliares y al procederse a su elección, la Junta tendrá debidamente en cuenta la conveniencia de que formen parte de ellos los Estados miembros que tengan especial interés en las cuestiones de que se ocupen dichos órganos auxiliares. Podrá ser elegido cualquier Estado miembro de la Conferencia, independientemente de que esté o no representado en la Junta.

La Junta fijará las atribuciones y establecerá el reglamento de sus órganos auxiliares.

Votación

24. Cada Estado representado en la Conferencia tendrá un voto. Las decisiones de la Conferencia en cuestiones de fondo se tomarán, a reserva de lo que decida la Asamblea General acerca de las disposiciones del párrafo 25, por una mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes. Las decisiones de la Conferencia en asuntos de procedimiento se tomarán por mayoría de los representantes presentes y votantes.

Las decisiones de la Junta se tomarán por mayoría simple de los representantes presentes y votantes, con sujeción a lo que decida la Asamblea General con respecto a las disposiciones del párrafo 25.

Procedimientos

25. Se recomienda que las disposiciones de este párrafo sean determinadas por la Asamblea General en su decimonoveno período de sesiones después que ésta haya examinado el informe y las propuestas que presentará una comisión especial que nombrará el Secretario General de las Naciones Unidas, según se indica en el apartado d) de las Disposiciones Transitorias.

Las atribuciones de esa comisión especial serán las siguientes:

a) La tarea de la comisión consistirá en preparar propuestas de procedimientos en el seno del organismo que suceda a la Conferencia examinados a establecer un mecanismo de conciliación que se desarrolle antes de la votación y a proporcionar una base adecuada para la adopción de recomendaciones con respecto a propuestas de índole concreta para emprender una acción que pueda afectar apreciablemente los intereses económicos o financieros de determinados países.

b) Dicha conciliación podrá realizarse mediante un sistema de comisiones de conciliación, los buenos oficios del Secretario General de la Conferencia, o cualquier otro medio a que pueda acudir dentro del marco de las Naciones Unidas.

c) La comisión tendrá en cuenta, al fijar los procedimientos más arriba mencionados, que los Estados interesados quizá deseen dejar constancia de sus opiniones y darles publicidad. También tendrá en cuenta la conveniencia de presentar informes cuando sea oportuno, en los que se expongan los puntos de acuerdo y de desacuerdo, y se expliquen las posiciones adoptadas en lo que respecta, de modo especial, al cumplimiento de las recomendaciones propuestas;

d) La comisión debería también examinar la conveniencia de aplicar procedimientos adecuados a las propuestas que entrañen cambios en las disposiciones fundamentales de la presente resolución; y

e) Todo Gobierno que participa en esta Conferencia podrá someter a la comisión especial las propuestas y recomendaciones que considere pertinentes en relación con el apartado a) *supra*, con tal de que no entrañen enmienda alguna a la Carta de las Naciones Unidas ni se aparten del principio de que cada país debe tener un voto. La comisión especial incluirá un estudio de

dichas propuestas y recomendaciones en su informe a la Asamblea General.

Secretaría

26. Se adoptarán medidas, en conformidad con el Artículo 101, para establecer inmediatamente, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, una secretaría adecuada, de carácter permanente y dedicada exclusivamente a los trabajos de la Conferencia, el Consejo y sus órganos auxiliares, a fin de que cuenten con servicios apropiados.

27. La secretaría estará presidida por el Secretario General de la Conferencia quien será nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y la Asamblea General confirmará ese nombramiento.

28. El Secretario General de las Naciones Unidas adoptará las medidas adecuadas para establecer una estrecha cooperación y coordinación entre la secretaría de la Conferencia y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, incluidas las secretarías de las comisiones económicas regionales y otras dependencias pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como con las secretarías de los organismos especializados.

Disposiciones financieras

29. Los gastos de la Conferencia, sus órganos auxiliares y secretaría serán sufragados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, que incluirá un crédito presupuestario separado para dichos gastos.

De acuerdo con la práctica seguida por las Naciones Unidas en casos semejantes, se tomarán disposiciones para fijar cuotas a los Estados no miembros de las Naciones Unidas que participan en la Conferencia.

Disposiciones institucionales futuras

30. La Conferencia estudiará a la luz de la experiencia la eficacia y la evolución ulterior de las disposiciones institucionales con el fin de recomendar las modificaciones y mejoras que puedan ser necesarias.

31. Con tal fin estudiará todas las cuestiones pertinentes, incluidas las relativas al establecimiento de una organización de índole general integrada por todos los miembros del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupe del comercio y de su relación con el desarrollo.

Disposiciones transitorias

32. La Conferencia recomienda además:

a) Que los miembros de la Junta elegidos por la presente Conferencia entren en funciones una vez que esta resolución haya sido debidamente aprobada por la Asamblea General en su próximo período de sesiones;

b) Que el próximo período de sesiones de la Conferencia se celebre a principios de 1966;

c) Que el Secretario General de las Naciones Unidas presente a la Asamblea General en su decimonoveno período de sesiones un informe sobre las consecuencias financieras de las anteriores recomendaciones, así como propuestas concretas acerca de la distribución de los gastos entre todos los Estados que tengan derecho a participar en la Conferencia;

d) Que el Secretario General de las Naciones Unidas nombre la Comisión Especial a que se hace referencia en el párrafo 25. La Comisión será representativa de los principales intereses y tendencias de opinión relacionados con la cuestión. El número de sus miembros será reducido y el Secretario General los elegirá previa consulta con sus respectivos gobiernos sobre una base geográfica equitativa.

Anexo I

1. Lista de Estados indicados en el inciso i) del párrafo 5

- | | | | |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1. Afganistán | 17. Guinea | 32. Madagascar | 47. Somalia |
| 2. Argelia | 18. India | 33. Malasia | 48. Sudáfrica |
| 3. Birmania | 19. Indonesia | 34. Malí | 49. Sudán |
| 4. Burundi | 20. Irán | 35. Mauritania | 50. Siria |
| 5. Camboya | 21. Irak | 36. Mongolia | 51. Tanganyika y Zanzíbar |
| 6. Camerún | 22. Israel | 37. Marruecos | 52. Tailandia |
| 7. República Centroafricana | 23. Costa de Marfil | 38. Nepal | 53. Togo |
| 8. Ceilán | 24. Jordania | 39. Niger | 54. Túnez |
| 9. Chad | 25. Kenia | 40. Nigeria | 55. Uganda |
| 10. China | 26. Corea (República de) | 41. Pakistán | 56. República Árabe Unida |
| 11. Congo (Brazzaville) | 27. Kuwait | 42. Filipinas | 57. Alto Volta |
| 12. Congo (Leopoldville) | 28. Laos | 43. Rwanda | 58. Viet-Nam (República de) |
| 13. Dahomey | 29. Líbano | 44. Arabia Saudita | 59. Samoa Occidental |
| 14. Etiopía | 30. Liberia | 45. Senegal | 60. Yemen |
| 15. Gabón | 31. Libia | 46. Sierra Leona | 61. Yugoslavia |

Anexo II

1. Lista de Estados indicados en el inciso ii) del párrafo 5

- | | | | |
|----------------------------------|----------------|--------------------|-------------------------------|
| 1. Australia | 8. Finlandia | 16. Japón | 23. San Marino |
| 2. Austria | 9. Francia | 17. Luxemburgo | 24. España |
| 3. Bélgica | 10. Grecia | 18. Mónaco | 25. Suecia |
| 4. Canadá | 11. Santa Sede | 19. Países Bajos | 26. Suiza |
| 5. Chipre | 12. Islandia | 20. Nueva Zelandia | 27. Turquía |
| 6. Dinamarca | 13. Irlanda | 21. Noruega | 28. Reino Unido |
| 7. República Federal de Alemania | 14. Italia | 22. Portugal | 29. Estados Unidos de América |

Anexo III

1. Lista de Estados indicados en el inciso iii) del párrafo 5

- | | | | |
|---------------|-------------------------|---------------|-----------------------|
| 1. Argentina | 7. Cuba | 13. Honduras | 18. Paraguay |
| 2. Bolivia | 8. República Dominicana | 14. Jamaica | 19. Perú |
| 3. Brasil | 9. Ecuador | 15. México | 20. Trinidad y Tabago |
| 4. Chile | 10. El Salvador | 16. Nicaragua | 21. Uruguay |
| 5. Colombia | 11. Guatemala | 17. Panamá | 22. Venezuela |
| 6. Costa Rica | 12. Haití | | |

Anexo IV

1. Lista de Estados indicados en el inciso iv) del párrafo 5

- | | | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------|---|
| 1. Albania | 4. Checoslovaquia | 7. Rumania | 9. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas |
| 2. Bulgaria | 5. Hungría | 8. RSS de Ucrania | |
| 3. RSS de Bielorrusia | 6. Polonia | | |

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

CUARTO PERÍODO DE SESIONES DEL COMITÉ DE COMERCIO*

(Santiago de Chile, 9 al 13 de noviembre de 1964)

El Comité de Comercio de la CEPAL celebró su cuarto período de sesiones¹ en Santiago de Chile, del 9 al 13 de noviembre de 1964, con asistencia de delegaciones de 24 Estados Miembros de la Comisión (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela). También participaron en las sesiones con carácter consultivo, representantes de tres Estados miembros de las Naciones Unidas que no lo son de la Comisión (Hungría, Italia y Polonia) y de dos Estados no miembros de las Naciones Unidas (la República Federal de Alemania y Suiza). Asimismo se hicieron representar en las sesiones, un organismo especializado (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), varias organizaciones intergubernamentales (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso y la Organización de los Estados Americanos) y una organización no gubernamental (el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos). También asistieron altos funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y como invitados especiales, observadores de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

Los discursos inaugurales fueron pronunciados por el Excmo. Señor Gabriel Valdés, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile; el señor Mario Tancredo Borges da Fonseca, representante del Brasil, y el señor José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la Comisión. En la primera sesión de trabajo hizo una importante exposición acerca de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo el Dr. Raúl Prebisch, Secretario General de dicha Conferencia.

En la sesión de clausura hicieron uso de la palabra los señores José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Plácido García Reynoso, representante de

México, y Domingo Santa María, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile. Además se leyó un cable del señor Carlos Sanz de Santa María, Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, haciendo llegar un saludo al Comité de Comercio y expresando el interés en el éxito de sus deliberaciones.

Constituyeron la mesa los señores Domingo Santa María (Chile) como presidente, Edgardo Seoane Corrales (Perú) y Gilberto Secaira Estrada (Guatemala) como vicepresidentes y Benito Raúl Losada (Venezuela) como relator.

La reunión del Comité de Comercio tuvo por objeto principal evaluar los resultados alcanzados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada de marzo a junio del presente año en Ginebra, y formular recomendaciones concretas a los gobiernos latinoamericanos sobre la política comercial que debiera seguirse a la luz de esos resultados.

El comercio de productos básicos, el comercio de manufacturas y semimanufacturas, el financiamiento del comercio, el desarrollo, el comercio de invisibles, el sistema institucional acordado en la Conferencia de Ginebra, la intensificación del comercio recíproco de los países en desarrollo, fueron los temas debatidos en torno a ese asunto. En estrecha conexión con ellos, se examinó también la situación y tendencias recientes en materia de integración económica latinoamericana y las medidas fundamentales de orden interno que, en conjunto, pueden propender a un progreso económico y social más acelerado de la región.²

Los diversos acuerdos adoptados por el Comité de Comercio acerca de los mencionados asuntos fueron reunidos en la siguiente resolución:

18(IV) COMERCIO INTERNACIONAL, DESARROLLO E INTEGRACION

I

LÍNEAS DE ACCIÓN SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

El Comité de Comercio de la CEPAL, ante la urgente necesidad de asegurar que las recomendaciones aprobadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se lleven a la práctica en la forma más plena, concreta e inmediata posible, y que se perfeccionen y complementen;

Frente a la necesidad de promover al máximo la solidaridad

² Los documentos con arreglo a los cuales se condujo la discusión de esos temas fueron *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo — Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina* (E/CN.12/C.1/21) y *Nota de la Secretaría acerca de las actividades de la Comisión en materia de integración económica* (E/CN.12/C.1/22).

* Véase el informe correspondiente (E/CN.12/C.1/23/Rev.1).

¹ El Comité de Comercio, creado en virtud de la resolución 101 (VI) de la Comisión Económica para América Latina, celebró sus anteriores períodos de sesiones en Santiago de Chile del 19 al 29 de noviembre de 1956, en Panamá del 11 al 19 de mayo de 1959 y en Santiago de Chile del 8 al 12 de mayo de 1961. Los informes correspondientes fueron publicados por las Naciones Unidas en *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (Nº de venta: 57.II.G.5), pp. 3-24; *El mercado común latinoamericano* (No. de venta: 59.II.G.4), pp. 95-117, y *La cooperación económica multilateral en América Latina* (No. de venta: 62.II.G.3), pp. 81-96.

de los países de América Latina, y de éstos con los demás países en desarrollo, ya iniciada en Ginebra, a fin de lograr objetivos tan importantes para el futuro económico de estos países como la ampliación del acceso a los mercados internacionales para sus productos básicos y el mejoramiento de los precios de los mismos, así como de la relación de intercambio, la intensificación y diversificación geográfica de sus exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, la obtención de una cooperación financiera externa en condiciones y magnitud suficientes para coadyuvar a mantener una tasa adecuada de desarrollo económico y social, la solución de sus problemas de transporte internacional y de otros renglones de invisibles de sus balances de pago, todo lo cual es indispensable para disminuir la brecha entre las actuales perspectivas de ingresos de divisas y las necesidades de importación para el desarrollo;

Igualmente, ante la urgencia de propiciar una vigorosa acción interna en los países de la región para organizar e intensificar su producción en forma tal que les permita el aprovechamiento óptimo de las nuevas condiciones que deberán imperar en el comercio internacional.

Resuelve:

A. Evaluación general de la Conferencia

1. Declarar su insatisfacción por los resultados logrados en la Conferencia de Comercio y Desarrollo no obstante reconocer que significan avances en cuanto a los principios que deben servir de base a un ordenamiento más equitativo del comercio mundial.

2. Tomar nota con vivo interés del documento de la secretaría intitulado *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo — Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina* (E/CN.12/C.1/21); y

3. Manifestar su profunda preocupación por las decisiones unilaterales adoptadas por algunos países desarrollados, con posterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por ser contrarias al espíritu y principios reconocidos por todos los países firmantes del Acta Final de esa Conferencia y por vulnerar las resoluciones correspondientes, en particular el numeral 2 de la segunda parte de la recomendación A.II.1, que se refiere al *statu quo*. Entre ellas se destacan las siguientes: a) la demora en la adopción de medidas complementarias para el efectivo funcionamiento de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos cuya fase de negociación ya está concluida; b) la creación de nuevas medidas arancelarias que limitan la exportación de productos originarios de los países en desarrollo y c) el establecimiento de restricciones cuantitativas al comercio de productos de interés para los países en desarrollo.

4. Transcribir esta parte I. A. de la presente resolución al grupo de 77 países en desarrollo reunidos en Nueva York para que sea considerada en sus deliberaciones y la haga del conocimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

B. Las medidas de orden interno

5. Recomendar a los gobiernos que al mismo tiempo que continúan sus esfuerzos por lograr una estructura diferente para el comercio mundial, como la que fue planteada por los países de insuficiente desarrollo en la Conferencia de Ginebra y con el fin de aprovechar en forma realmente efectiva la acción internacional que se vaya concretando en ese sentido, intensifiquen sus esfuerzos de orden interno a base de medidas como las siguientes:

a) Estimular el ahorro y la inversión interna, movilizándola en función de planes nacionales y regionales de desarrollo;

b) Promover las reformas estructurales e institucionales que sean compatibles con sus sistemas socio-económicos que permitan la utilización más plena y eficiente del potencial productivo de cada país, y de los recursos financieros externos;

c) Impulsar una mayor racionalización de la producción y la distribución con el objeto de acrecentar la productividad y el ingreso, y evitar desequilibrios indeseables entre la oferta y la demanda, tanto al nivel nacional como regional y mundial;

d) Crear las condiciones necesarias para facilitar el establecimiento y expansión, en condiciones competitivas, de industrias de exportación;

e) Formular y poner en práctica políticas definidas de exportación, incluyendo medidas de orden promocional, y otras de orden monetario, cambiario, fiscal, administrativo y legislativo.

6. Dejar testimonio que al destacarse la urgencia de una acción nacional como la señalada no se entiende en modo alguno que las medidas que se buscan en el campo externo queden condicionadas necesariamente a las decisiones internas, puesto que éstas en muchos casos sólo se hacen viables con la cooperación internacional.

7. Encomendar a la secretaría de la CEPAL que, en colaboración con otros organismos internacionales interesados, preste a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL toda la cooperación que fuese requerida, y realice los estudios que puedan ser útiles para el cumplimiento del objetivo anterior.

C. Comercio de productos básicos

8. Recomendar a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL:

a) Que, dentro del plazo de 30 días después de constituida la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos,* presenten las listas de productos básicos de exportación que sean de interés para sus economías. Estas listas deberán ser consolidadas por la Comisión, en colaboración con la FAO y las Comisiones Económicas Regionales. La lista general resultante deberá ser inmediatamente sometida a la Junta de Comercio y Desarrollo para los fines de la aplicación de lo previsto en el título II de la recomendación A.II.1. Las medidas de liberalización no se limitarán a los productos incluidos en la Lista General aludida.

b) Que encomienden a la Junta de Comercio y Desarrollo la determinación de las circunstancias excepcionales en virtud de las cuales los países desarrollados, podrían apartarse, para determinados productos, de las obligaciones relativas a la liberalización del comercio de productos básicos, y el establecimiento de los mecanismos de consulta apropiados para evitar los perjuicios que eventualmente puedan sufrir los países en desarrollo.

c) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos establezca, en la forma más precisa posible, la situación del comercio de productos básicos a la fecha del Acta Final de la Conferencia de Ginebra para asegurar la aplicación de la cláusula sobre *status quo*.

d) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos precise, en cuanto a los gravámenes aduaneros o de otra índole sobre productos básicos y tomando en cuenta los diversos compromisos asumidos con respecto a las diferentes clases de productos a que se refiere el numeral 3 del título II de la recomendación A.II.1, los porcentajes y ritmos de reducción que satisfagan el sentido de los términos establecidos en dicha recomendación aprobada por la Conferencia (tales como "apreciablemente", "lo antes posible", etc.) considerando asimismo la forma de llevar a cabo esa reducción.

e) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos identifique las restricciones cuantitativas que deberán eliminarse, proponga el calendario de esas eliminaciones y establezca las pautas que faciliten el aumento de las exportaciones de productos primarios provenientes de los países en desarrollo, particularmente en función del crecimiento de los mercados de los países desarrollados.

f) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos compruebe los perjuicios que causan a los países en desarrollo las producciones antieconómicas de los países desarrollados y sugiera modificaciones a las políticas proteccionistas de los mismos.

* Cada vez que se hable de la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos se entenderá que se trata de la prevista en el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo u otro organismo equivalente que se establezca.

g) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos determine cuáles son las preferencias existentes indispensables para los países en desarrollo beneficiarios y estudie y sugiera las medidas compensatorias que permitan su eliminación total dentro de los plazos previstos.

h) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos examine las modalidades de acuerdos comerciales y de pagos que permitan el establecimiento del intercambio multilateral entre los países en desarrollo y los de economía centralmente planificada, conforme al mutuo interés expresado en la Conferencia, y con vistas a concretar la elevación de las metas de importación anunciada en el "Aide Memoire" de 10 de junio de 1964, de los gobiernos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Checoslovaquia, Polonia y Hungría (Doc. E/Conf./46/L.28, Anexo C, pág. 32).

i) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos identifique los subsidios aplicados por los países desarrollados que perjudiquen las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo o contribuyan a la caída de los precios mundiales de los mismos y establezca un mecanismo de consulta con los países en desarrollo que estén o puedan verse afectados por tales subsidios.

j) Que la Junta de Comercio, en colaboración con la FAO, vele por la estricta aplicación de los principios de la FAO en materia de colocación de excedentes de productos agropecuarios, y que, asimismo, establezca los criterios que aseguren la venta ordenada de existencias de productos primarios de origen mineral (incluso las estratégicas) acumuladas en los países desarrollados.

k) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos estudie y sugiera una fórmula financiera que permita a los países en desarrollo colocar sus productos básicos en igualdad de condiciones con los países desarrollados, que mantengan en operación programas especiales de venta, y que estudie, asimismo, el establecimiento de un mecanismo financiero que permita absorber excedentes estacionales producidos en los países en desarrollo.

l) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos determine los criterios que permitan asegurar el crecimiento constante y la posibilidad de prever los ingresos de exportación de los países en desarrollo, tales como:

- i) el concepto de precio equitativo y estable para los productos básicos, teniendo debidamente en cuenta el mantenimiento de su poder adquisitivo;
- ii) el incremento del consumo e importación de productos primarios con el mayor grado de elaboración posible en los países desarrollados;
- iii) el concepto de "acceso satisfactorio"; y
- iv) la coordinación de las políticas de producción y comercialización.

m) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos analice los diversos tipos y alternativas que podrían tener los acuerdos sobre productos primarios (convenios internacionales, consultas intergubernamentales, organizaciones de productores, etc.), y que identifique los productos que pudieran ser objeto de aquéllos.

n) Que los gobiernos propicien cuando sea necesario, la revisión y adecuación de los acuerdos vigentes conforme a los criterios definidos en el Título I de la recomendación A.II.1.

o) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos estudie las técnicas aprobadas conforme al numeral 8 del Capítulo C (Título I), recomendación A.II.1, y proponga las formas concretas para su aplicación.

p) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos estudie la posibilidad de que se concierten acuerdos por grupos de productos, incluyendo especialmente los productos naturales y los sintéticos que compitan con ellos.

q) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos estudie sistemas —incluso la ampliación de los programas de ayuda alimenticia de los países desarrollados— que permitan a los países en desarrollo colocar sus excedentes de productos básicos en igualdad de condiciones con los países desarrollados que cuentan con programas especiales de este tipo.

r) Que los países miembros promuevan el fortalecimiento del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la FAO, así como el estudio de procedimientos y sistemas que permitan participar en este Programa a organismos financieros internacionales, con el fin de facilitar la compra de productos básicos en países en desarrollo que dispongan de excedentes exportables.

s) Que los países miembros, la FAO y otros organismos internacionales competentes realicen estudios para mejorar técnicamente la producción y la comercialización de productos naturales afectados por la competencia de sintéticos, así como para descubrir nuevos usos de aquéllos.

t) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos apoye las gestiones de las organizaciones internacionales de países en desarrollo que son principales exportadores de productos naturales no renovables que tiendan a incrementar los ingresos reales de esos países.

u) Que la Comisión sobre Convenios y Políticas de Productos Básicos considere la forma efectiva de poner en práctica las recomendaciones contenidas en la recomendación A.II.9 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

D. Exportación de manufacturas y semimanufacturas

9. *Recomendar* a los países en desarrollo miembros de la CEPAL que instalan para que la Asamblea General en su decimonoveno período de sesiones adopte las medidas pertinentes para establecer un organismo especializado de desarrollo industrial, de conformidad con los términos y en los plazos señalados en la resolución 1940 del XVIII período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y propiciar, en tanto se concrete su creación, que el Centro de Desarrollo Industrial, existente desempeñe de inmediato, en la medida de sus posibilidades, las actividades previstas en la recomendación A.III.1 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

10. *Recomendar* a los gobiernos de los países latinoamericanos miembros de la Comisión que reafirmen el interés vital de América Latina por lograr un sistema de preferencias de parte de los países desarrollados, a favor de los países en desarrollo, sin reciprocidad, general y no discriminatorio, que esté exceptuado de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, que permita la exportación, en cantidades adecuadas, de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo.

11. *Pedir* al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que se dirija al Secretario General de las Naciones Unidas, a nombre del Comité de Comercio, transmitiéndole ese interés, y solicitándole que forme a la mayor brevedad la comisión de representantes gubernamentales prevista en la recomendación A.III.5 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

12. *Pedir* asimismo al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que transmita formalmente las recomendaciones incluidas en esta parte I.D a los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Regionales para África y para Asia y el Lejano Oriente, y al Presidente del Grupo de los 77 a fin de buscar una acción concertada a este respecto.

13. *Pedir* a la secretaría de la CEPAL que lleve a cabo nuevos estudios sobre las alternativas y características que podría tener un sistema preferencial a favor de los países en desarrollo, y sobre la forma de resolver los problemas inherentes a su establecimiento, de manera que la región pueda estar preparada plenamente para participar en las reuniones en que dicho tema sea discutido en el ámbito internacional. La secretaría de la CEPAL deberá transmitir los trabajos, inmediatamente sean completados, a los gobiernos miembros de la Comisión y a los organismos internacionales interesados.

14. *Recomendar* a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL que, mientras se llegue a la determinación del sistema de preferencias y al establecimiento de medidas concretas que permitan su aplicación, propicien, incluso en las negociaciones del GATT cuando corresponda, que los países desarrollados concedan sin tardanza:

a) Eliminación de aranceles o reducción de los mismos a niveles compatibles con las posibilidades de exportación de los pro-

ductos manufacturados de especial interés para los países en desarrollo;

b) Eliminación de los derechos arancelarios para todas las semimanufacturas provenientes de países en desarrollo; y

c) Supresión de todas las demás restricciones no arancelarias que afecten la importación de manufacturas o semimanufacturas.

15. *Recomendar* asimismo a los países desarrollados que hagan extensivas las anteriores medidas a los países en desarrollo que no son miembros del GATT.

16. *Recomendar* a los gobiernos de los países no desarrollados miembros de la CEPAL que comuniquen periódicamente a la Comisión de Manufactura de la Junta de Comercio y Desarrollo la lista de productos manufacturados y semimanufacturados cuya exportación interesa especialmente a sus economías, a fin de que éstas —en cumplimiento de la recomendación A.III.4, inciso 10— presente dichas listas a los organismos correspondientes para que esos productos puedan ser considerados en negociaciones tendientes a facilitar y ampliar el acceso a los mercados de países desarrollados. La lista deberá ser actualizada y consolidada anualmente. Pedir al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que se dirija a las secretarías de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente y la Comisión Económica para África comunicándole esta decisión del Comité a fin de buscar una acción concertada a este respecto.

17. Al efecto, *solicitar* a la secretaría de la CEPAL la elaboración inmediata, conjuntamente con las demás entidades nacionales, regionales o extrarregionales que puedan colaborar en dicho trabajo, de una lista comprensiva de productos manufacturados o semimanufacturados que puedan ser exportados por América Latina si desaparecieran o disminuyeran suficientemente los gravámenes, tarifas, diferenciales entre materias primas y productos elaborados, y las restricciones de efecto equivalente.

18. *Recomendar* a los gobiernos que auspicien ante la Comisión de Manufacturas que defina las condiciones "excepcionales" y "apremiantes" en virtud de las cuales los países desarrollados podrían imponer o aumentar restricciones o gravámenes sobre la importación de manufacturas y semimanufacturas provenientes de los países en desarrollo, como asimismo que establezca un mecanismo de consultas del que puedan participar los países en desarrollo eventualmente afectados por tales medidas.

19. *Pedir* a la CEPAL y a la Comisión de Manufacturas que efectúen un estudio de las concesiones adicionales que deban otorgarse a los países de menor desarrollo relativo, a los efectos de que puedan aprovechar los beneficios de las medidas recomendadas en los puntos anteriores.

20. *Pedir* al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que solicite de la Junta de Comercio y Desarrollo que periódicamente obtenga de los países desarrollados información sobre las medidas que adopten en cumplimiento de los párrafos anteriores y de las recomendaciones A.III.6 y A.III.7, para inmediato conocimiento de todos los países miembros.

21. *Recomendar* a los gobiernos de la región que prosigan sus esfuerzos por concretar un compromiso de parte de los países de economía planificada destinado a asegurar que en sus planes económicos se prevean magnitudes crecientes y adecuadas de importaciones de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países en vías de desarrollo.

22. *Recomendar* asimismo a los mencionados gobiernos que, en la celebración de sus acuerdos comerciales y de pagos con los países de economía centralmente planificada, insistan en una mayor multilateralidad, basándose en el compromiso contenido en la recomendación A.III.7 de la Conferencia de Ginebra.

E. Financiamiento del comercio y desarrollo

23. *Recomendar* a los gobiernos de los países no desarrollados miembros de la CEPAL:

Directrices para la cooperación financiera internacional

a) Que prosigan los esfuerzos ya iniciados para formular y ejecutar planes de desarrollo y políticas económicas nacionales aptas para lograr un crecimiento intensivo y equilibrado de su

economía, teniendo en cuenta la importancia que revisten dichos planes y políticas para las gestiones encaminadas a facilitar la cooperación financiera continua, adecuada y suficiente de parte de los países desarrollados. Dichos planes y políticas nacionales de desarrollo deberían constituir el marco de acción y la base para las gestiones encaminadas a obtener la cooperación financiera externa, sin perjuicio de la flexibilidad de dichos planes.

b) Que los que son signatarios de la Carta de Punta del Este colaboren con la actividad que está realizando el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso en el examen anual de las políticas y programas nacionales de desarrollo, con el fin de apreciar el esfuerzo interno y la asistencia externa que se requieren para asegurar su financiamiento.

c) Que, por intermedio de la secretaría de la CEPAL, soliciten a la Junta de Comercio y Desarrollo que inste a los países desarrollados y a las instituciones financieras internacionales al pronto cumplimiento de las disposiciones contenidas en el numeral 1 de la recomendación A.IV.1, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, conforme a lo determinado en el numeral 3 de la misma recomendación.

d) Que soliciten de la Junta de Comercio y Desarrollo la adopción de medidas conducentes a establecer la forma en que los países en desarrollo y los países desarrollados dan cumplimiento al numeral 5 de la recomendación A.IV.1.

Crecimiento y ayuda

e) Que soliciten de la Junta de Comercio y Desarrollo que, en colaboración con los organismos internacionales competentes, realice estudios sobre el monto de la ayuda que prestan efectivamente los países desarrollados, con el fin de deducir conclusiones sobre la forma en que se cumple el objetivo a que se refiere la recomendación A.IV.2, título III.

f) Que los que son signatarios de la Carta de Punta del Este soliciten a la Junta de Comercio y Desarrollo que tome en consideración para estos efectos los estudios que realicen los organismos de que forman parte dichos gobiernos a los fines del cumplimiento del numeral 2 de la recomendación A.IV.2. Ello sin perjuicio del funcionamiento del organismo previsto en el mismo numeral 2 para el examen de las situaciones de los demás países en desarrollo de la región.

Problemas del servicio de la deuda externa

g) Que planteen de inmediato ante los organismos financieros internacionales la urgencia de acordar un mecanismo con el objeto de lograr acuerdos, de ser necesarios, sobre nuevos plazos de amortización o consolidación de la deuda externa de los países en desarrollo, de acuerdo con la recomendación A.IV.5.

Financiamiento compensatorio

h) Que instruyan a los Directores Ejecutivos que los representan en el Fondo Monetario Internacional para que soliciten en dicho organismo la aplicación inmediata de lo establecido en la recomendación A.IV.17 al sistema de créditos compensatorios a corto plazo.

i) Que soliciten a sus representantes en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que den la máxima prioridad para el estudio a que se refiere la parte A de la recomendación A.IV.18 e incluya en el mismo estudio claras disposiciones que vinculen el financiamiento de desequilibrios a corto plazo por el Fondo Monetario Internacional con el financiamiento complementario de desequilibrios a largo término.

j) Que, por conducto de la secretaría de la CEPAL, soliciten a la Junta de Comercio y Desarrollo que asigne especial prioridad al estudio de un sistema de créditos compensatorios de desequilibrios de balanza de pagos, en función del deterioro de la relación de intercambio y demás factores conforme a los términos de referencia contenidos en la sección B. de la recomendación A.IV.18.

Desarrollo regional

k) Que respalden firmemente los esfuerzos y gestiones que realizan sus instituciones regionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo, para lograr que una parte más considerable de los recursos provenientes de los países desarrollados se canalice por su intermedio, con el fin de reforzar las bases financieras de su acción multilateral en el campo regional.

Estudios

l) Que por conducto de sus representantes gestionen:

- i) Que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento concluya a la mayor brevedad posible el estudio sobre crédito de proveedores, seguro de crédito y disposiciones de redescuento de los mismos, a que se refiere la recomendación A.IV.14.
- ii) Que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento active la presentación del estudio del esquema para aumentar los aportes de capital a los países en desarrollo (recomendación A.IV.11).
- iii) Que la Junta de Comercio y Desarrollo investigue a la mayor brevedad posible las condiciones de comercialización de los principales productos primarios de exportación de los países en desarrollo, a los fines requeridos en la recomendación A.IV.16.

Organismos internacionales

24. Recomendar:

a) Que los organismos internacionales correspondientes presenten a la brevedad los estudios sobre desarrollo regional a que se refiere la recomendación A.IV.10.

b) Que la secretaría de la CEPAL gestione ante el Secretario General de la Conferencia de Comercio y Desarrollo para que apresure al máximo la convocatoria del grupo de expertos a que se refiere la recomendación A.IV.19 y la conclusión de sus estudios; igualmente que exhorte a los países en desarrollo a que presenten a la brevedad la exposición sistemática de sus puntos de vista acerca de la incidencia de la situación monetaria internacional sobre sus problemas de comercio y desarrollo y propongan las soluciones que juzguen más convenientes, a tiempo para que las considere el aludido grupo de expertos.

F. Transportes marítimos

25. *Recomendar* al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que solicite a la Junta de Comercio y Desarrollo se establezca cuanto antes un órgano auxiliar especial encargado de los problemas del transporte marítimo contemplados en los términos de la recomendación A.IV.22 referente a las "Bases para un entendimiento en cuestiones relativas a transporte marítimo".

26. *Recomendar* a los gobiernos de los países latinoamericanos que, como primer paso en el mejoramiento de los sistemas de transporte marítimo:

a) Adopten con urgencia las medidas necesarias para establecer el sistema de consulta entre fletadores y conferencias marítimas recomendado en el párrafo 1 de las "Bases para un entendimiento en cuestiones relativas a transporte marítimo"; y

b) Establezcan al nivel gubernamental, y con participación de las empresas navieras y organismos de fletadores nacionales, "unidades de estudio de los problemas de transportes y fletes marítimos"; estas unidades se reunirían periódicamente para informar sobre el avance de sus actividades, intercambiar experiencias y coordinar su acción, y contarán con este objeto con el asesoramiento y colaboración de la secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

c) Intensifiquen y coordinen sus esfuerzos para el desarrollo de sus marinas mercantes, a fin de incrementar su participación en el transporte de su comercio exterior, mejorar sus balances de pago y disponer de un instrumento eficaz para una política de fletes más favorable en el seno de las Conferencias. Asimismo,

que —con la ayuda y financiación internacionales previstas en la recomendación A.IV.22, y en cumplimiento de la Carta de Punta del Este— pongan empeño en el mejoramiento acelerado de los servicios portuarios.

27. *Recomendar* a la secretaría de la Comisión Económica para América Latina que preste asistencia a los gobiernos del área en la reunión de antecedentes y el análisis de los problemas referidos en el punto 26 anterior e intensifique sus propios estudios en materia de transportes marítimos, todo ello en estrecha coordinación con las unidades de estudio de los problemas de transportes y de los fletes marítimos de los países del área, y las secretarías de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de las demás Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de la Secretaría General del Tratado General de Integración Centroamericana.

G. Acción futura

28. *Recomendar* a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL:

a) Que, dada la unidad alcanzada durante la Conferencia de Ginebra por los países en desarrollo, es conveniente mantener y perfeccionar los contactos y la acción común de América Latina con las demás naciones en desarrollo de otras regiones como un medio muy importante para superar las dificultades que se oponen a los objetivos perseguidos en Ginebra;

b) Que apoyen en el XIX período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación del mecanismo institucional aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, según los términos de la recomendación A.V.1, como primera etapa para que se llegue a la creación del organismo universal que propugnaron los países en desarrollo en dicha Conferencia;

c) Que, una vez establecido este mecanismo, le presten toda la colaboración necesaria para el más rápido cumplimiento de sus objetivos;

d) Que cooperen con la secretaría de la CEPAL en la realización de sus estudios y trabajos en estas materias.

29. *Recomendar* a la secretaría de la CEPAL:

a) Que, en consulta con los gobiernos de los países no desarrollados miembros de la Comisión, continúe y complete sus estudios y trabajos en materia de comercio internacional con el objeto de que los principios y normas acordados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se traduzcan en el plazo más breve posible, en medidas prácticas de acción;

b) Que para estos efectos, coopere estrechamente con la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con las secretarías de las demás comisiones regionales y con los otros organismos internacionales competentes;

c) Que continúe prestando asesoramiento a los gobiernos de América Latina en estas materias, con miras a mantener y reforzar la unidad de pensamiento y acción al nivel regional.

30. *Recomendar* a los gobiernos miembros que dirijan sus esfuerzos con el objeto de que:

a) El conjunto de principios aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, sea adoptado con carácter universal;

b) La Junta de Comercio y Desarrollo, desde la iniciación de sus trabajos, proceda a la sistematización de los principios ya elaborados y continúe formulando normas de valor general, en conformidad con las recomendaciones aprobadas por los organismos de las Naciones Unidas con atribuciones relativas a comercio y desarrollo;

c) La consolidación de esos principios venga a constituir una Carta de Comercio y Desarrollo, instrumento básico de la Conferencia periódica de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y de sus organismos ejecutivos.

31. *Recomendar* a los gobiernos de los países en desarrollo, miembros de la CEPAL, que teniendo en cuenta la necesidad de que las naciones de América Latina amplíen su comercio a nuevas áreas, consideren con interés las posibilidades de incre-

mento de tal comercio, que ofrece el intercambio con los países de economía centralmente planificada, sobre la base de los ofrecimientos hechos por estos países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

H. Otros asuntos

32. *Expresar* su reconocimiento al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas por haber adoptado la resolución 1000 en su 37º período de sesiones, en la que exterioriza su satisfacción por las labores desempeñadas por las comisiones económicas regionales y la coordinación establecida entre ellas con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, así como la confianza en que dichas comisiones proseguirán sus actividades con miras a la ejecución de las recomendaciones en la esfera del comercio y el desarrollo emanadas de aquella Conferencia.

II

INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

El Comité de Comercio reafirma su convicción de que la integración económica de América Latina es una necesidad impostergable para intensificar el desarrollo de estos países, lograr los cambios sociales indispensables, mejorar la posición de la región frente a los problemas de su sector externo, y reestructurar la producción en condiciones de costos más bajos y de aprovechamiento más racional de los recursos existentes y, por lo tanto, con objeto de que sus recomendaciones sirvan de base para los pasos futuros que deberán darse en esta materia,

Resuelve:

A. La integración regional y la negociación de acuerdos internacionales

1. *Recomendar* a los gobiernos latinoamericanos que, como medio de operar de manera eficaz en la negociación de acuerdos internacionales y de una nueva estructura del comercio mundial, deben acelerar en las formas más definidas que sean posibles la integración de la región.

B. Actividades de la secretaría de la CEPAL

2. *Tomar nota* con satisfacción de los esfuerzos realizados por la Comisión Económica para América Latina en favor de la integración económica de la región, tanto en el aspecto de la investigación como en el de la concreción de directivas generales que han de servir a los gobiernos de América Latina para tomar decisiones en tal política integracionista, haciendo especial mención del documento E/CN.12/1/22, que reseña las labores que la secretaría de la Comisión Económica para América Latina está desarrollando en materia de integración económica.

3. *Tener en cuenta* sus acuerdos anteriores que definen la posición de la Comisión Económica para América Latina con respecto a la integración.

4. *Celebrar* que la secretaría de la CEPAL tenga ya avanzados varios nuevos estudios sobre la materia que espera terminar en el presente año, cuya orientación es la de precisar fórmulas concretas o alternativas que puedan ser sometidas a los gobiernos para su decisión, en los puntos que constituyen los mayores factores de estrangulamiento para el proceso de integración.

5. *Instar* a la secretaría de la CEPAL a que, tan pronto estén concluidos dichos estudios, sean sometidos al conocimiento de los gobiernos de América Latina, con el fin de que, después de ser

examinados por los expertos nacionales, estén en condición de consultarse y tomar decisiones sobre las propuestas o fórmulas que estimen convenientes para acelerar la integración.

6. *Instar* asimismo a la secretaría a que siga asesorando a los gobiernos que lo soliciten en el esclarecimiento de los asuntos de política comercial vinculados al movimiento latinoamericano de integración económica.

7. *Recomendar* a los gobiernos miembros de la CEPAL, que presten todo su apoyo a la realización de los estudios mencionados, incluyendo la contribución de personal especializado cuando fuere necesario.

C. Intensificación del comercio entre los países en desarrollo e integración regional

8. *Recomendar* a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL que hagan un esfuerzo sistemático para intensificar su comercio entre sí y con los demás países en desarrollo e impulsar y completar los actuales esquemas de integración regional, con vistas a la plena integración de América Latina.

9. *Recomendar* a los gobiernos de los países ya participantes en acuerdos de integración regional que aceleren los estudios tendientes a la coordinación de sus políticas económicas y la armonización de los instrumentos de política comercial.

10. *Recomendar* que esos gobiernos estudien la adopción, en un futuro próximo, de criterios de desgravación del intercambio recíproco que confieran una mayor automaticidad a sus programas de liberación, identificando aquellos sectores en que tales criterios puedan ser más fácilmente aplicados y tomando siempre en cuenta lo mencionado en el numeral 8.

11. *Recomendar* que, dentro de esos criterios, dichos gobiernos estudien atentamente el empleo más amplio de acuerdos de complementación en aquellos sectores industriales que presenten una mayor posibilidad de integración.

12. *Recomendar* que se aceleren los estudios tendientes a la creación de sistemas multilaterales de pago, tomando siempre en cuenta la necesidad de una mayor vinculación entre las instituciones bancarias, oficiales y comerciales, como condición favorable al establecimiento de créditos recíprocos.

13. *Recomendar* que esos gobiernos patrocinen medidas financieras y comerciales tendientes a facilitar la integración de los países considerados de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente, principalmente en relación con el financiamiento de su comercio exterior y de proyectos industriales que puedan ser ejecutados en sus territorios.

14. *Recomendar* que los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL que todavía no participan en movimientos de integración regional, inicien o aceleren los estudios tendientes a participar en el proceso de integración.

15. *Recomendar* a los gobiernos ya participantes en acuerdos de integración regional que adopten al más alto nivel político las decisiones tendientes a la mejor realización de lo previsto en esta parte II.C de la presente resolución, inclusive mediante la creación de mecanismos adecuados para tales fines.

D. Participación de los trabajadores en el proceso de integración económica de América Latina

16. *Recomendar* que, considerada la decisiva importancia que tiene la participación de los sectores laborales en la promoción de la política integracionista de la región, se estudie y precise, por la Comisión Económica para América Latina, con la colaboración de la ALALC, SIECA y otros organismos competentes, la fórmula más adecuada para hacer participar a los trabajadores en la elaboración y promoción del esfuerzo de integración.

II

SEMINARIO REGIONAL SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD*

(Santiago de Chile, 22 de junio al 1º de julio de 1964)

El Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del Desarrollo Económico y Social se celebró en Santiago de Chile, entre el 22 de junio y el 1º de julio de 1964, y fue patrocinado conjuntamente por las direcciones de Asuntos Sociales y de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y por la Comisión Económica para América Latina.¹ Asistieron a él, a título personal, veinte funcionarios y especialistas de alto nivel técnico de los países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y se hicieron representar, además de los organismos patrocinantes, la Junta de Asistencia Técnica, la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

El objetivo fundamental del Seminario fue realizar una confrontación entre planificadores y promotores del desarrollo social para examinar la participación que cabe desempeñar a la población en los esfuerzos de los países latinoamericanos por acelerar el desarrollo económico y social. Por el tema fijado y por la forma como fue concebido, el Seminario tuvo una doble finalidad: intercambiar ideas entre dos grupos de técnicos —los planificadores nacionales (economistas, estadísticos y demás técnicos) y los especialistas en asuntos sociales (sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, oficiales de desarrollo de la comunidad, especialistas en viviendas, educadores, higienistas, etc.)— que trabajan en la problemática del desarrollo latinoamericano, pero parecen hacerlo prácticamente distanciados, y analizar las posibilidades de aplicación de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad en escala nacional y desde un punto de vista realista. Este análisis hizo posible el conocimiento mutuo de los principios y técnicas de la planificación y de la acción social y permitió esclarecer algunas dudas y describir ciertas innovaciones y adaptaciones que parecen necesarias al desarrollo de la comunidad para acelerar el desarrollo económico y social en los países latinoamericanos.

Las deliberaciones giraron en torno a dos conceptos:

* Véase el informe correspondiente (ST/ECLA/Conf.18/L.4).

¹ Como antecedentes de este Seminario pueden citarse la Reunión de Trabajo sobre Organización y Evaluación del Desarrollo de la Comunidad (Quito, diciembre de 1962) y la Reunión del Grupo Especial de Expertos (Nueva York, febrero de 1963). Su convocatoria se hizo conforme a los propósitos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social, manifestados en diversas resoluciones, por motivar y encauzar, en el Decenio para el Desarrollo, la participación popular hacia el progreso social y económico.

a) significado general y alcances de la participación popular en la aceleración del desarrollo y b) definición de los principios y métodos que hagan posible esa participación en la forma deliberada, consciente y organizada que parecen exigir las necesidades del desarrollo.² Sin contar con el éxito que los principios y métodos del desarrollo de la comunidad han alcanzado en Asia y Africa, cabe aludir al hecho de que Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela cuentan ya con programas nacionales que los aplican y otros siete países de América Latina (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Uruguay) han recibido o están recibiendo asistencia técnica de las Naciones Unidas en este campo.

A continuación se resumen brevemente los debates siguiendo el orden de los temas abordados en ellos.

1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Un nuevo factor ha venido concentrando en los años recientes el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos de desarrollo. En cuanto a la autenticidad y amplitud de esa participación y a las formas de acción que permitan integrarla en el proceso de planificación, se señaló que en la economía se dan condiciones reales, que sólo permiten avanzar allí donde no son fundamentales las contradicciones o conflictos, situaciones en que la participación popular puede ser limitada e insatisfactoria. Además, dadas las características de las comunidades locales, se planteó la cuestión de si los métodos de desarrollo de la comunidad serían o no ineficaces por ir contra el proceso de división y especialización del trabajo.

En cuanto a las consecuencias socioculturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, se indicó que en América Latina se ha avanzado en forma sustancial para asegurar la necesaria precisión de las proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación. Sin embargo, las metas y objetivos en que se concretan los planes no se logran, entre otras cosas, porque aquéllos y el deseo y capacidad de alcanzarlos no constituyen auténticos propósitos nacionales y aparentemente, porque la población no los comprende, no los conoce, no los hace suyos y además, no está organizada funcionalmente para participar en ellos.

² Véase *supra* "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social" (ST/ECLA/Conf.18/L.1), uno de los principales documentos de trabajo que sirvieron para ordenar las deliberaciones.

El Seminario estuvo de acuerdo en que si bien podría tropezarse con dificultades y obstáculos para la participación o intervención popular en la formulación de los planes, éstos en ningún caso serían insuperables. Posiblemente podría mejorarse en algunos países de la región la utilización de los canales de comunicación, relación y representación hasta ahora ineficaces o limitados en su autenticidad. Pero al mismo tiempo se consideró la posibilidad concreta de establecer mecanismos bidireccionales de relación entre la comunidad, los planificadores y el gobierno respectivo para disponer de medios apropiados que eliminen el factor de aparente utopía representado en los aportes concretos de la población a la formulación de los planes de desarrollo. Se examinó la posibilidad de que la sociología pueda contribuir a la formulación de criterios para resolver el problema de asignación de recursos entre los componentes del bienestar social, garantizando así la participación popular en los frutos del progreso, y teniendo en cuenta los requerimientos de la población como beneficiaria de ese proceso. Para ese propósito, la sociología está comenzando a aplicar las técnicas matemáticas que otras ciencias usaban desde hace largo tiempo. El análisis sociológico podría emplear una metodología basada en los modelos sociales que permitirían una apreciación integral de los problemas, aunque podrían presentarse dificultades en el proceso de captación y medición de los datos indispensables para el análisis social sobre las bases sugeridas.

2. LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y SU POSIBLE CONTRIBUCIÓN A LOS PLANES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Aunque el desarrollo de la comunidad parece tener una modalidad propia en país y hasta en cada programa, al analizar el contenido y los objetivos de los diferentes programas todos ellos parecen girar en torno a un denominador común: la fe en la capacidad en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso económico y social. Asimismo, pese a ciertas deficiencias de estos programas en algunos países de la región, se destacó el hecho de que el desarrollo de la comunidad contiene algunos elementos positivos para la aceleración del desarrollo, como son: a) el sistema de trabajo para el desarrollo a base de la asociación entre la población y el gobierno, que constituye una buena solución al problema de la corresponsabilidad y de la canalización de los recursos y energías populares; b) la posibilidad de hacer surgir en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al desarrollo económico y social; c) la posibilidad de que sea realmente un instrumento adecuado para autogenerar el desarrollo en el plano local; d) la perspectiva de que se constituya un sistema de comunicación de doble sentido entre las altas esferas de gobierno y planificación y la población que produce, consume, ahorra y obtiene un nivel de vida y de condición social, y e) la posibilidad de contribuir a afianzar y consolidar los progresos logrados por la población a través del proceso de desarrollo.

A lo largo de las deliberaciones se hizo hincapié en el hecho de que buena parte de los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina operan a escala muy reducida y en torno a proyectos pilotos de limitada trascendencia en el ámbito nacional. Sin embargo, partiendo

de las experiencias logradas en Venezuela, en Colombia y Perú, hubo acuerdo en reconocer las posibilidades que estos principios y prácticas ofrecen si se las incorpora al conjunto de esfuerzos planteados en torno a los planes generales de desarrollo. A este respecto se dijo que la acción de la comunidad podría ser planteada en tres grandes frentes: a) el de movilización y organización para el desarrollo; b) el de capacitación y organización para la producción, y c) el de organización para el mejoramiento de los niveles de vida y de condición social. Se agregó que al mismo tiempo que estos principios y métodos podrían ayudar a canalizar la participación popular en torno a los planes generales y hacerla consciente y deliberada, bien podrían contribuir a obviar las resistencias que todo proceso de cambio —como el que entrañan los planes generales— puede producir en la población. Ello supone naturalmente que el desarrollo de la comunidad sea planteado mediante programas nacionales íntimamente ligados a los planes generales de desarrollo, como lo deben estar la reforma agraria y los demás instrumentos y requisitos básicos del desarrollo.

En el campo económico, por ejemplo, se sugirió que el desarrollo de la comunidad podría promover, por parte de la población, el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial. Ello presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas, tenerlas en cuenta y comprometerse consciente y deliberadamente en su ejecución. También podrían utilizarse recursos económicos y financieros adicionales para complementar los de la programación económica global, particularmente en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos sobre la base de los sistemas de “esfuerzo propio”, “auto-construcción” y “ayuda mutua” para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. Asimismo podrían liberarse recursos destinados a algunas tareas de interés nacional como las campañas de alfabetización, de salubridad y otras. Como contribución potencial del desarrollo de la comunidad, se señaló la posibilidad de convertirla en instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria, por ser éste un proceso de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, de la población, facilitando el proceso de reasentamiento, organizando a la población para la producción cooperativa y eliminando algunas de las dificultades inherentes al proceso de transformación de los medios y formas de producción agropecuaria.

En el campo político-administrativo el desarrollo de la comunidad podría fomentar el funcionamiento de un sistema de comunicación de doble sentido que permitiera vincular a las altas esferas de gobierno y planificación que actúan al nivel nacional y trabajan con magnitudes macrométricas y la comunidad que actúa al nivel operativo y local. Al mismo tiempo, podría facilitar la coordinación y la vinculación al nivel operativo que la ejecución de los planes implica dada su naturaleza intersectorial. También podría contribuir de alguna manera al desencadenamiento de “la nueva dinámica social” y al surgimiento de una mística de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo y para que

éste se consolide y produzca fuentes de autogeneración de progreso. En torno a este último punto, se reconoció que la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social, que suponen la ejecución de los planes generales no puede lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen marginados y dominados por la inercia social o por prácticas paternalistas. De todos modos quedó establecido que estos métodos no pueden lograr por sí solos la unidad de acción y de propósitos que entraña la ejecución de los planes.

En el campo sociocultural, se discutió la contribución potencial del desarrollo de la comunidad en la promoción y la aceleración del cambio de actitudes, motivaciones e imágenes de la población, generalmente negativas, para hacerlas constructivas y ampliamente favorables a los propósitos de los planes generales de desarrollo. Los principios y métodos de que se trata bien podrían facilitar la integración de las comunidades rurales y urbanas en los países afectados por la urbanización y los cambios sociales rápidos y contribuir como factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno.

Los diferentes expositores que trataron el tema de la contribución potencial del desarrollo de la comunidad a los planes de desarrollo económico y social insistieron en que tal contribución requiere de modo inexcusable todo un proceso de adaptaciones y de creación de las instituciones necesarias.

3. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACIÓN DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El análisis de este tema se basó en la necesidad de incorporar las zonas rurales y la administración local en los planes de desarrollo de América Latina y en la contribución del factor humano a esos programas.

Algunos de los elementos del desarrollo de la comunidad deberían ser planteados de nuevo y adaptados, según sea el caso, a los aspectos técnicos y conceptuales, a los tecnológicos o a los político-administrativos. Se está aún muy lejos del modelo de integración total —económica, social y política— al cual haya de adaptarse la sociedad en su proceso de desarrollo, sin problemas, conflictos o dificultades imprevistas. Tampoco se puede afirmar que los grupos más influyentes de la sociedad deseen realmente la participación organizada de toda la población en el desarrollo.

En tales condiciones se afirmó que los especialistas en el desarrollo de la comunidad se ven en la necesidad de recordar a diario que la simple formulación y aprobación nacional de desarrollo de la comunidad que incluya metas de desarrollo económico y social no garantiza una influencia real en el desarrollo, pues lo que cuenta es una estrategia adaptada a las realidades nacionales. Varios participantes explicaron que esas realidades muchas veces no son compatibles con el papel nacional e importante que corresponde al desarrollo de la comunidad. Cuando en este sentido hay una determinación nacional y la comparte la dirección política del país, al resolver ciertos problemas bien conocidos —problemas agrarios, problemas de descentralización y democratización administrativa, problemas de educación efectiva de las masas, etc.— los proponentes del desarrollo de la comunidad encuentran oportunidades si tienen la posibilidad y dedicación sufi-

cientos de actuar como ayudantes, sin insistir demasiado en su propia identidad ni en sus doctrinas tradicionales.

Otro aspecto del problema de la utilización del desarrollo de la comunidad que requiere más atención deriva del significado mismo de la palabra "comunidad". ¿Hasta qué punto se justifica llamar "comunidades" a los grupos locales de América Latina y hasta qué punto se puede hablar de técnicas del desarrollo de la comunidad? Varios participantes señalaron a este respecto algunas dificultades y examinaron detalladamente las características de esos grupos locales. En general, los nexos de la comunidad local son débiles y tienen características que, en vez de promover, coartan la acción comunal y la participación libre de la gente en las elecciones locales. La mayor parte de la población rural vive en núcleos muy pequeños, dispersos o bajo el control paternalista de un terrateniente y con dificultad participan libremente en las decisiones locales. Predomina una tendencia hacia la pérdida gradual de las pocas funciones económicas y sociales de los pueblos que son cabeceras de municipios rurales y que deberían ser los centros naturales de comunidades más amplias. Sin gobierno local, democrático, representativo de los intereses rurales y razonablemente eficientes, los éxitos de los programas de desarrollo de la comunidad serán siempre limitados y efímeros. A este respecto, algunos participantes sugirieron: *a)* que los programas de desarrollo tengan debidamente en cuenta los intereses conflictivos de las comunidades rurales y ayuden en la organización de los grupos que hasta ahora no tienen voz; *b)* que tales programas vayan acompañados de reformas en la administración local que conduzcan a la institucionalización de gobiernos locales diferentes de los que existen ahora, pero basados en el sistema nacional de municipios.

Cuando se trató de definir la contribución del factor humano, o el papel que éste desempeña en el proceso de desarrollo económico, se advirtió que la solución de este problema entraña varias dificultades. Se sabe muy poco sobre la teoría de la contribución de los diversos factores al desarrollo. Tampoco hay un modelo integrado de estructura social y económica, sino únicamente modelos contruidos racionalmente, es decir, basados en un relativo desconocimiento de la realidad.

En las sociedades todo desarrollo de la comunidad y la participación popular desempeñan la función de medios complementarios de comunicación, organización de la población, persuasión e integración de las poblaciones marginales. Al referirse a los mecanismos clásicos de incorporación —escolarización, conscripción militar, sindicalismo, partido político y mercado— se mencionó el papel que corresponde al estado en la creación de los mecanismos e instituciones para crear una masa ciudadana que contribuya al mejor funcionamiento del estado nacional.

Como conclusión se afirmó: *a)* que la expansión de la ciudadanía demanda ciertas condiciones económicas que afectan la estructura productiva, por lo que *b)* vale la pena pensar no sólo en qué forma el desarrollo comunal y la participación popular pueden contribuir al desarrollo económico sino también cómo puede contribuir el desarrollo económico a los objetivos peculiares de aquéllos.

Algunos expositores manifestaron que, aunque el objetivo propio del desarrollo debiera ser el cambio de las estructuras vigentes, ello no obsta para que la comunidad pueda desarrollarse dentro de dichas estructuras y ser un instrumento de desarrollo económico que funcione paralelamente a otros.

Por lo que toca a la capacitación profesional en el desarrollo de la comunidad se puntualizó en primer lugar que éste y el desarrollo nacional coinciden en un mismo objetivo: al desarrollo del hombre dentro de una sociedad que por medio de la ciencia y la tecnología le permite disfrutar un nivel adecuado de vida en lo económico y lo cultural y que le garanticen su autodesenvolvimiento. Estos dos procesos deben coordinarse y complementarse. La capacidad y responsabilidad de la formación profesional a distintos niveles en la formación de líderes locales, promotores, personal de administración y de investigación de los niveles superiores; y además, es necesario diferenciar su capacitación de acuerdo con las condiciones de cada comunidad, modificando los programas cuando sea necesario.

En la exposición sobre el tema de la investigación sociológica y el desarrollo de la comunidad se recalcó que los diferentes problemas que ello implica exigen enfoques diferentes. En cuanto al uso que puede tener la investigación sociológica se señaló que: 1) estos estudios proporcionan un cuadro objetivo de las necesidades de la comunidad; 2) permiten confirmar o rechazar hipótesis, y aislar una entre varias pautas variables; 3) algunas técnicas empleadas, como el cuestionario, tienen una aplicación instrumental práctica; y además un valor educativo, puesto que plantean al individuo dudas y preguntas que él por sí mismo tal vez no se ha planteado jamás; 4) permiten encontrar soluciones y elaborar programas a partir de la realidad en que viven las poblaciones y no de las teorías que manejan los intelectuales.

