

INT UN / EC 14 - 14 -
C. 66



EN TORNO A LAS IDEAS DE LA CEPAL

PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION
EN AMERICA LATINA



Naciones
Unidas

CUADERNOS DE LA
C E P A L





EN TORNO A LAS IDEAS DE LA CEPAL

PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION
EN AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE, 1977

Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos

CEPAL/ILPES

76-12-2576

INDICE

I. DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIALIZACION Y COMERCIO EXTERIOR	
A. Introducción	
B. Los límites de la industrialización	9
II. INDUSTRIALIZACION Y PROTECCION	14
A. Introducción	14
B. Países periféricos y centros industriales	17
C. Dos tipos diferentes de proteccionismo	20
III. CRECIMIENTO Y VULNERABILIDAD	23
A. Carácter estructural de la solución	23
B. Las exportaciones como factor limitativo del crecimiento	24
C. Improvisación de la política sustitutiva	25
D. La economicidad de la sustitución de importaciones	26
E. La discriminación contra las exportaciones	27
IV. LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA: INSUFICIENCIAS Y MEDIDAS CORRECTIVAS	29
A. Fallas e insuficiencias de la industrialización	29
B. La corrección de las fallas fundamentales de la industrialización	33
V. INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA Y POLITICA COMERCIAL	36
A. Importancia de las disparidades en la demanda internacional	36
B. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva	38
C. La industrialización hacia adentro y las exportaciones	39
D. La reciprocidad implícita en los grandes centros	42
E. Necesidad de rebajar los aranceles	44
F. La expansión del comercio mundial	45



EN TORNO A LAS IDEAS DE LA CEPAL: PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA

En un Cuaderno anterior¹ se hacía presente que:

“Las nuevas circunstancias que viven América Latina y la economía internacional han reanimado antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior. En ellas suelen hacerse respecto a las concepciones y planteamientos de la CEPAL sobre la materia, referencias que no siempre reflejan el verdadero tenor de las ideas expuestas por ésta en sus documentos.”

Con el objeto de ilustrar objetivamente ese debate, dicho cuaderno incluyó varios trabajos recientes de la CEPAL sobre el asunto.

Este volumen pretende continuar esa tarea, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana. Para ello presenta diversos pasajes extraídos de documentos oficiales, que se remontan hasta la Segunda Reunión de la CEPAL en 1949. En parte fundamental ellos son obra del Dr. Raúl Prebisch, cuya contribución al acervo conceptual de la institución es por demás conocida y apreciada.

Sin tratar de anticipar sus contenidos, es útil señalar que ellos demuestran con claridad que los problemas de la industrialización regional —y más específicamente de la llamada industrialización substitutiva— fueron advertidos y destacados desde las primeras etapas del proceso.

I. DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIALIZACION Y COMERCIO EXTERIOR²

A. INTRODUCCION

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber

¹En torno a las ideas de la CEPAL. *Industrialización y comercio exterior*. Cuadernos de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, 1976.

²De Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Este informe fue presentado a la Segunda Reunión de la CEPAL efectuada en La Habana a mediados de 1949. Fue reproducido, sin cambio alguno, en el *Boletín Económico de América Latina* (Vol. VII, N° 1, febrero de 1962). Las secciones incluidas aquí comprenden a las páginas 1-4 y 17-19 de ese Boletín.

adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquéllas, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que

disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

Se encuentran, pues, los países de América Latina frente a un problema general muy vasto, en el cual convergen una serie de problemas parciales, a plantear previamente, para ir trazando luego el largo camino de investigación y acción práctica que habrá de recorrerse, si se tiene el firme designio de resolverlos.

Sería prematuro, en este primer informe, formular conclusiones cuyo valor sería el dudoso de toda improvisación. Es fuerza reconocer que en los países latinoamericanos queda mucho por hacer en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener estos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente, pues, presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos, a fin de que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente en fórmulas generales de cooperación económica internacional.

Es por lo tanto muy amplia la tarea que se tiene por delante y grande la responsabilidad contraída. Para afrontar la una y realizar metódicamente la otra, habría que comenzar por aquel planteamiento previo de los principales problemas, con perspectiva de conjunto, exponiendo a la vez ciertas reflexiones generales, sugeridas por la experiencia directa de la vida económica latinoamericana. Tal es el propósito de esta introducción.

La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

Si no fuera suficiente el razonamiento para persuadirnos de la estrecha conexión entre el desarrollo económico y el intercambio, ciertos hechos que están ocurriendo bastarían para ponerla de manifiesto. La mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica, y se encuentran en un nivel de ocupación relativamente alto si se le compara con el anterior a la guerra. Este alto nivel de ocupación exige también elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo, así inmediato como duradero, cuanto de materias primas y artículos de capital. Y en muchos casos, las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer aquéllas.

Esto es evidente cuando se trata de importaciones y otras partidas pasivas a pagar en dólares. Hay ya casos notorios, en ciertos países, de escasez de esta moneda, no obstante que los dólares suministrados por Estados Unidos al resto del mundo, al realizar sus propias importaciones, alcanzaron elevada cuantía. Es que el coeficiente de tales importaciones, con respecto al ingreso nacional de Estados Unidos, ha llegado a ser exiguo (no pasa del 3^o/o), al cabo de una baja persistente. No es de extrañar entonces que, a pesar del alto nivel de ingreso nacional de ese país, los recursos en dólares que así provee a los países de América Latina, parezcan ser insuficientes para cubrir las importaciones requeridas por su intenso desenvolvimiento.

Es cierto que, conforme se restablezca la economía en Europa, se podrá aumentar provechosamente el intercambio con ella. Pero de allí no saldrán más dólares para América Latina, a menos que Estados Unidos aumente su coeficiente de importaciones de artículos europeos.

Aquí se encuentra, pues, el factor principal del problema. De no aumentar dicho coeficiente, es obvio que América Latina se verá forzada a desviar sus adquisiciones en Estados Unidos hacia aquellos países que suministren las divisas para pagarlas. Solución muy precaria, por cierto, pues significa con frecuencia tener que optar en favor de importaciones más caras o inadecuadas para sus necesidades.

Sería lamentable volver a caer en prácticas de este linaje, cuando acaso pudiera lograrse una solución fundamental. Suele pensarse a veces, que, dado el enorme potencial productivo de Estados Unidos, es ilusorio suponer que este país pueda aumentar su coeficiente de importaciones, para dar al mundo esa solución fundamental. No se justifica una conclusión semejante, sin previo análisis de las causas que han llevado a Estados Unidos a reducir persistentemente su coeficiente de importaciones. Tales causas actúan en campo propicio, cuando hay desocupación. Pero no habiéndola, cabría la posibilidad de superarlas. Por donde se comprende la trascendencia que tiene para América Latina, así como para todo el mundo, que el gobierno de Estados Unidos pueda cumplir su designio de mantener allí un alto nivel de ocupación.

No se discute que el desarrollo económico de ciertos países de América Latina y su rápida asimilación de la técnica moderna, en todo cuanto fuere aprovechable para ellos, dependen en alto grado de las inversiones extranjeras. El problema no es nada simple, por todas las implicaciones que contiene. Entre sus factores negativos se recuerda, en primer lugar, el incumplimiento de servicios financieros, durante la gran depresión de los años treinta. Es opinión general que ello no debiera repetirse. Encontramos aquí el mismo fondo que en el problema anterior. Los servicios financieros de estas inversiones, si no se realizan otras nuevas para compensarlos, deberán pagarse con exportaciones en la misma moneda; y si ellas no crecen correlativamente, se presentará, con el andar del tiempo, el mismo género de dificultades. Tanto más si las exportaciones caen violentamente, como en aquellos tiempos. Por ello, y mientras no se llegue a la solución fundamental referida, cabría preguntarse si no sería prudente orientar las inversiones hacia aquellas aplicaciones productivas que, al reducir directa o indirectamente las importaciones en dólares, permitan atender regularmente los servicios financieros.

En todo esto hay que precaverse de generalizaciones dogmáticas. Suponer que el cumplimiento de los pagos exteriores y el buen funcionamiento monetario dependen meramente de la decisión de seguir ciertas reglas del juego, entraña un error de serias consecuencias. Aun en épocas en que funcionaba regularmente el patrón oro en los grandes centros, los países de la periferia latinoamericana encontraron enormes dificultades para mantenerlo y sus vicisitudes monetarias provocaron con frecuencia el anatema exterior. Experiencias posteriores, en países importantes, han enseñado a percibir mejor ciertos aspectos de la realidad. Gran Bretaña, entre las dos guerras, ha tenido contratiempos de cierto parecido con los que ocurrían y siguen ocurriendo en nuestros países, históricamente refractarios a la rigidez del patrón oro. Lo cual contribuye, sin duda, a la mejor comprensión de los fenómenos de la periferia.

El patrón oro ha dejado de funcionar como antes, y el manejo de la moneda se ha vuelto más complejo aún en la periferia. ¿Es que todas esas complejidades podrán dominarse con la firme aplicación de la buena doctrina? Pero la buena doctrina, para estos países, se encuentra todavía en una fase primaria de su formación. He aquí otro de los problemas de trascendencia: aprovechar la experiencia particular y general, para ir elaborando fórmulas mediante las cuales la acción monetaria pueda integrarse, sin antagonismos ni contradicciones, dentro de una política de desarrollo económico intenso y regular.

No vaya a interpretarse que las enseñanzas tradicionales carecen de valor. Si no brindan normas positivas, indican, al menos, lo que no puede hacerse sin comprometer la estabilidad de la moneda. Los

extremos a que ha llegado la inflación en América Latina demuestran que la política monetaria no se ha inspirado en esas enseñanzas: como que, en general, ciertos países importantes de América Latina han aumentado su circulante más intensamente que los países obligados a cubrir ingentes gastos de guerra.

Este es otro de los aspectos del problema de la escasez de dólares. Es cierto, como se tiene dicho, que el alto nivel de ocupación acrecienta las importaciones. Pero no lo es menos que el crecimiento excesivo del circulante, en muchos casos, ha acentuado indebidamente la presión del balance de pagos, llevando a emplear las divisas en forma que no responden siempre a las genuinas exigencias del desarrollo económico.

Estos hechos tendrán que considerarse en el examen objetivo de las consecuencias del incremento inflacionario sobre el proceso de capitalización. No se puede desconocer, sin embargo, que en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro espontáneo es insuficiente para cubrir sus necesidades más urgentes de capital. Pero, desde luego, la expansión monetaria no tiene la virtud de aumentar las divisas necesarias para importar bienes de capital. Su efecto es de mera redistribución de ingresos. Hay ahora que averiguar si ello ha conducido a una más activa formación de capital.

Este punto es de importancia decisiva. La elevación del nivel de vida de las masas depende, en última instancia, de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, los transportes y la producción primaria, y de la aptitud para manejarlo bien.

En consecuencia, se necesita realizar una enorme acumulación de capital. Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aun en ese caso, que no es general, la formación del capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización.

Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte importante del incremento de producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro.

Pero ¿cómo lograr aumentos de productividad en magnitud suficiente? La experiencia de estos últimos años es aleccionadora. El crecimiento de la ocupación exigido por el desarrollo industrial ha podido realizarse, aunque no en todos los casos, con el empleo de gente

que el progreso de la técnica iba desalojando de la producción primaria y de otras ocupaciones, especialmente de ciertos tipos de trabajos y servicios personales, de remuneración relativamente baja, y con la utilización del trabajo femenino. La ocupación industrial de gente desocupada o mal ocupada ha significado pues una mejora en la productividad, que se ha traducido en un aumento neto del ingreso nacional, cuando factores de otra índole no han provocado un descenso general de la eficacia productiva.

Con las grandes posibilidades de progreso técnico en la producción primaria, aún en países en que es ya grande, y con el perfeccionamiento de las industrias existentes, el incremento neto del ingreso nacional podría ir ofreciendo un margen de ahorro cada vez mayor.

Pero todo ello, y en la medida a que quiera reducirse la necesidad del aporte exterior, supone un esfuerzo inicial de capitalización, que no se concilia generalmente con el tipo de consumo de ciertos sectores de la colectividad, ni con la elevada proporción del ingreso nacional, absorbida, en varios países, por ciertos tipos de gastos fiscales que no aumentan directa ni indirectamente la productividad nacional.

Trátase, en fin de cuentas, de una manifestación del conflicto latente entre el propósito de asimilar con premura modos de existencia que los países de técnica más avanzada han logrado progresivamente, merced al aumento de su productividad, y las exigencias de una capitalización, sin la cual no nos será posible conseguir aumento semejante.

Por lo mismo que el capital es escaso y su necesidad muy grande, habría que ceñir su aplicación a un criterio de estricta eficacia, que no ha sido fácil seguir, dadas las circunstancias en las cuales se han desarrollado muchas industrias para afrontar situaciones de emergencia. Pero el proceso no ha avanzado tanto, que resulte demasiado tardía la corrección de ciertas desviaciones, ni sobre todo imposible evitarlas en lo futuro.

A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad.

En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la

industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.

Pero ello no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial; no sólo porque ella nos suministra las divisas con las cuales adquirir las importaciones necesarias al desenvolvimiento económico, sino también porque, en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno. Si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social, van elevando el nivel del salario real, por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial.

Encuétrase aquí uno de los límites de la industrialización, que conviene considerar atentamente, al esbozar los planes de desarrollo. Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y éste permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre países iguales o casi iguales.

La posibilidad de que se llegue a malograr una parte importante del fruto del progreso técnico a causa de un excesivo fraccionamiento de los mercados, es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros países. Pero lejos de ser infranqueable, es de aquéllos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco.

Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros, implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica; pero hay que reconocer que aún estamos

en los comienzos de la dilucidación de este asunto. Es más, el debilitamiento que está ocurriendo en las reservas metálicas de varios países significa que la eventualidad de una contracción de origen exterior, no sólo va a sorprenderlos sin plan de defensa, sino también sin los recursos propios, necesarios para facilitar las medidas que las circunstancias aconsejen.

B. LOS LIMITES DE LA INDUSTRIALIZACION

Es obvio que el crecimiento económico de la América Latina depende del incremento del ingreso medio por habitante, que es muy bajo en la mayor parte de estos países, y del aumento de la población.

El incremento del ingreso medio por habitante sólo podrá conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad, y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por hombre, en la producción primaria, con respecto a los ingresos de los países industriales que importan parte de esa producción. Este reajuste, según se ha explicado, tiende a corregir la disparidad de ingresos provocada por la forma en que se distribuye el fruto del progreso técnico entre los centros y la periferia.

Consideraremos ahora el aumento de la productividad en la población ya existente. El caso se presenta bajo un doble aspecto. Por un lado, la asimilación de la técnica moderna permitirá acrecentar la producción por hombre, dejando gente disponible para aumentar la producción, en las mismas condiciones en que ya estaba empleada, o desplazarla hacia otras. Por otro lado, el desplazamiento de personas mal ocupadas en actividades cuya exigua productividad no puede mejorarse sensiblemente, a otras en que el progreso técnico haga posible esa mejora, elevará también el índice de productividad.

La agricultura presenta un caso típico de la influencia del progreso técnico. En ramas importantes de ella, el desarrollo técnico ha permitido seguir acrecentando la producción, con un crecimiento proporcionalmente inferior de gente ocupada. En otros términos, la agricultura absorbe una proporción menguante del incremento de población en edad productiva, con lo cual la industria y otras actividades han podido aumentar con mayor amplitud su ocupación. No se trata entonces de un desplazamiento de gente ya ocupada, sino de una forma distinta de emplear la que llega a la edad de ocuparse. Sin embargo, en algunos casos, con el intenso desarrollo industrial de los últimos años, se han notado desplazamientos reales, con consecuencias desfavorables para la agricultura.

Por otro lado, el crecimiento de la demanda exterior de productos agrarios, después de la gran crisis mundial, ha sido relativamente lento, por lo general, si se le compara con el ritmo característico de tiempos

anteriores. Sumado este hecho a las consecuencias del que acaba de mencionarse, no sabría decirse qué otras actividades, fuera de la industria, hubiesen podido absorber el crecimiento de la población en los países de América Latina que exportan dichos productos.

Es bien posible que el progreso técnico en otras actividades traiga consecuencias semejantes a las que acaban de señalarse. Y en todo ello, habrá una fuente importante de mano de obra para el crecimiento industrial.

Pero no es la única. Dentro de la misma industria hay un potencial humano que se desperdicia por la baja productividad. Si se consigue aumentar ésta mediante la asimilación de la técnica moderna, ese potencial podrá emplearse, con gran provecho colectivo, en el desarrollo de las industrias existentes o en el de otras nuevas.

Finalmente, hay otra posibilidad, que no es desdeñable, según lo comprueba la experiencia reciente de ciertos países. El bajo ingreso prevaleciente en las clases más numerosas ha permitido a las de ingresos más altos disfrutar de productos manuales o de distintos tipos de servicios personales, a precios relativamente bajos. Ello se debe a lo que hemos llamado población mal ocupada. Conforme va creciendo la productividad de la industria y mejorando el ingreso real por hombre, esa población tiende a trasladarse naturalmente hacia actividades industriales. Por mucho que este hecho perturbe en ciertos sectores, es la forma típica en que, dentro de un país, se propagan las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales. No todo, sin embargo, consiste en aumentar la productividad. El destinar una parte exagerada de su incremento a aumentar el consumo o a disminuir prematuramente el esfuerzo productivo podría conspirar seriamente contra el propósito social de la industrialización.

Hemos insistido en que, para lograr este aumento de productividad, es necesario aumentar sensiblemente el capital por hombre y adquirir la técnica de su empleo eficaz. Esta necesidad es progresiva. En efecto, al aumentar en general los salarios, por la mayor productividad de la industria, se extiende gradualmente el alza a otras actividades, obligándolas a emplear mayor capital por hombre, a fin de conseguir el incremento de productividad, sin el cual no podrían pagar salarios más altos. Se irá imponiendo así, en América Latina, la mecanización de muchas actividades en que hoy resulta más provechoso el trabajo directo, por ser más barato, como se irá imponiendo la mecanización de la economía doméstica.

No es posible formarse una idea aproximada acerca de la magnitud de estas necesidades potenciales de capital, y por tanto, de los recursos para satisfacerlos, pues ni tan siquiera es dable conocer satisfactoriamente la cantidad presente de capital por hombre ocupado en los

principales países de la América Latina. Pero si se juzga por las necesidades que ya se han manifestado, en esta fase inicial del proceso de industrialización los recursos provenientes de las exportaciones, al menos las exportaciones en dólares, no parecen ser suficientes para atenderlas, después de haber satisfecho otras importaciones y partidas pasivas.

Hay, pues, que admitir, según ya se ha explicado, la posibilidad de que tenga que reducirse el coeficiente de importaciones, ya sea en conjunto o en dólares, reduciendo o suprimiendo artículos no esenciales, para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital. En todo caso, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones parecería indispensable para proseguir la industrialización.

Hay que comprender claramente lo que esto significa. Es una mera adaptación de las importaciones a la capacidad de pago dada por las exportaciones. Si éstas crecieran suficientemente, no sería necesario pensar en restricciones, salvo que mediante esas restricciones se quiera intensificar el proceso industrializador. Pero las exportaciones de América Latina dependen de las variaciones del ingreso de Estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a la determinación directa de América Latina: se trata de una condición de hecho, que sólo podría modificarse por la decisión de la otra parte.

Es muy distinto el caso, si se quisiera llevar la industrialización a extremos que obliguen a desplazar factores de la producción primaria a la industria para aumentar la producción de ésta en detrimento de aquélla. O sea, que pudiendo exportar e importar hasta un determinado nivel, lo rebajáramos deliberadamente, sacrificando parte de la exportación, para acrecentar la producción industrial en sustitución de las importaciones.

¿Habría, en este caso, aumento de productividad? Llegados a este punto, el problema se plantearía en términos clásicos. Se trataría, entonces, de averiguar si el incremento de producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones. Solamente si fuera superior podría decirse que hay un aumento de productividad, desde el punto de vista colectivo; de no serlo, habría una pérdida de ingreso real.

Aquí está, pues, uno de los límites más importantes de la industrialización, límite de carácter dinámico, que podrá irse trascendiendo, a medida que se desarrolle la economía; pero, en todo momento, debiera preocuparnos si es que se persigue el objetivo primordial de aumentar el bienestar real de las masas.

No hay síntoma alguno de que América Latina se encuentre cerca de ese límite. Se está en la fase inicial del proceso de industrialización, y es

muy grande aún, en la mayor parte de los casos, el potencial humano disponible, mediante el incremento de la productividad, para el crecimiento industrial. Más aún, no parecería que los países más avanzados en ese proceso se vean precisados a optar entre el crecimiento efectivo de las exportaciones o el crecimiento industrial.

Sin embargo, no es necesario, ni mucho menos, que se hayan agotado las posibilidades de intensificar la productividad y utilizado todo el potencial humano, para que llegue a perjudicarse la exportación en favor de un incremento ilusorio del ingreso real.

El aumento de productividad requiere un incremento considerable de capital, y antes que se haya logrado conseguirlo, pasará mucho tiempo y sobrevendrán otras innovaciones técnicas, que posiblemente exijan sus propios aumentos de capital, conjuntamente con el que se requiere para acompañar el crecimiento de la población. Por otro lado, el ahorro es escaso. Es, pues, necesario utilizarlo en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro, como es fácil demostrarlo en seguida.

Se ha dicho que el progreso técnico de la agricultura y la demanda exterior relativamente lenta de sus productos han permitido a la industria, en muchos casos, absorber una parte del incremento de la población en edad productiva mayor que la agricultura. Supóngase que siga requiriéndose, de año en año, ese incremento de brazos en la agricultura, para atender al crecimiento de la demanda exterior, aparte del aumento de consumo interno; pero que, en virtud de ciertas medidas, se exagere en tal forma el desarrollo industrial, que la actividad agrícola se vea privada de los brazos que necesita para seguir aumentando las exportaciones.

Ya se han explicado las razones a causa de las cuales esta sustitución de exportaciones por producción industrial podría significar una pérdida directa de ingreso real. Pero habría además otra pérdida. La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada.

El capital que requiere agregársele es relativamente pequeño, si se lo compara con el que la industria absorbe. En consecuencia, al llevar a la industria los hombres que habrían podido producir eficazmente en la tierra, hay que dotarles de un capital mayor. Pero este mayor capital podría haberse aplicado más productivamente, si en vez de diluirlo en todo el incremento anual de la población se le aplicase tan sólo a una parte de ese incremento: el más alto capital por hombre daría una mejor productividad. De manera que, por esta dilución de capital, se habría dejado de obtener el incremento de productividad, loggable de otro modo. Con lo que a aquella pérdida directa, se agregaría otra que, no por ser menos tangible, sería menos real.

Más aún: al no crecer así la productividad, sería menos fuerte el incentivo que ofrece la industria a la gente mal ocupada, con lo cual, en vez de utilizarla en la medida posible, estaríamos extrayendo perjudicialmente el potencial humano de ocupaciones altamente productivas.

No se trata de una eventualidad remota, sino de un riesgo a que estamos expuestos de continuo y en el que acaso se haya caído algunas veces, a falta de programas de desarrollo económico, con objetivos precisos y medios definidos para conseguirlos. El capital es escaso y sería bien lamentable dejar de invertirlo en donde puede aumentar la productividad total, para hacerlo en donde va a disminuirla.

No debe, pues, olvidarse que cuanto mayores sean las exportaciones de la América Latina tanto más intenso podrá ser el ritmo de su desarrollo económico. Pero tampoco se debe descartar la eventualidad de que un posible recrudescimiento de la política proteccionista en los países compradores, tienda a desplazar las exportaciones latinoamericanas, substituyéndolas por su propia producción.

Sería en extremo lamentable este hecho, pero si los países latinoamericanos no logran evitarlo, no tendrían otra solución que disminuir el crecimiento de sus importaciones o aun reducirlas en términos absolutos, a fin de ajustarlas a las exportaciones. En tal contingencia, el crecimiento del ingreso real por hombre sería menor de lo que pudo haber sido y hasta se concibe un descenso si se acentuara aquel fenómeno.

En todo esto hay que tener en cuenta un hecho elemental. Europa ha perdido gran parte de sus inversiones en el resto del mundo, y desde el punto de vista de la disponibilidad de dólares, no es dable esperar que, cuando haya logrado su reconstrucción, se encuentre en condiciones de suministrarlos a la América Latina. Al contrario, deberá cuidar atentamente de la nivelación de su intercambio. En consecuencia, si un país aislado podría, por algún tiempo, reducir sus importaciones sin sufrir perceptiblemente en sus exportaciones a Europa, el conjunto de América Latina no podría hacerlo por razones obvias.

Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, se ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de producción. ¿Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar, en éste como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores ya sea de la subdivisión de una industria en un número excesivo de empresas de escasa eficiencia dentro de un mismo país, o de la multiplicación de empresas de dimensión relativamente pequeña, en países que, uniendo

sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.

Se dijo al comenzar que había dos medios de mejorar el ingreso real. Uno, el aumento de la productividad, y el otro el reajuste de los ingresos de la producción primaria, para ir atenuando su disparidad con los ingresos de los grandes países industriales.

Lo segundo sólo podrá conseguirse a medida que se vaya logrando lo primero. Conforme aumenta la productividad y el ingreso real medio en la industria en los países latinoamericanos, tendrán que ir subiendo en éstos los salarios de la agricultura y de la producción primaria en general, como ha ocurrido en otras partes.

El resultado será gradual, y si no hay cierta relación entre el crecimiento respectivo de cada uno de los ingresos medios, en los principales países exportadores de productos primarios, podrán surgir algunas dificultades, ciertamente inevitables, en reajustes de esta naturaleza, sean internos o internacionales.

La posibilidad de ir ganando terreno, en esta materia, depende también de la aptitud para defender los precios de la producción primaria en las menguantes cíclicas, que es donde con frecuencia se ha perdido, en todo o en parte, la participación en el fruto del progreso técnico que la periferia suele alcanzar en la creciente. Hay en ello un campo muy propicio de colaboración económica internacional.

II. INDUSTRIALIZACION Y PROTECCION³

A. INTRODUCCION

Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización —en distintos grados según los países— es una imposición inevitable del desarrollo económico;

³De Raúl Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Este informe fue presentado a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en Quitandinha, Brasil, en noviembre de 1954. El informe fue reproducido en 1973 en la serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Las secciones reproducidas aquí corresponden a las páginas 64-71 de esta última versión.

segundo, que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización.

No cabría insistir a fondo en este Informe sobre lo que se ha expuesto en otros anteriores de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL para demostrar la validez de ambos principios. Basta con una breve exposición de los argumentos fundamentales y algún comentario nuevo que amplíe y matice aquellos otros trabajos.

Como es sabido ya, el desarrollo económico de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios.⁴ Existen desde luego ciertas relaciones funcionales entre estas otras ocupaciones y no habría un desarrollo equilibrado si por ejemplo la industria creciera en desproporción con los transportes, o éstos con respecto a la industria y los servicios.

Este proceso es característico de todos los países que se han desarrollado y no hay razón alguna para que no se esté dando en el desarrollo latinoamericano. Está en realidad en sus comienzos. El promedio de la población activa en la producción primaria es aún de 60^o/o, esto es, como fue en los Estados Unidos alrededor de 1860. En casi el siglo transcurrido desde entonces, la proporción ha descendido en aquel país hasta 12^o/o. Esto no significa que los países latinoamericanos tengan que alcanzar con el andar del tiempo proporciones similares, puesto que los factores son distintos, pero da una idea aproximada del largo camino a recorrer.

En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad.

Reconocido este principio básico, se plantea el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización.

⁴Se conciben ciertos casos en que el aumento de productividad en la producción primaria no tiene estos efectos internos en el desarrollo económico. Por ejemplo, si la mayor productividad se traduce en deterioro de la relación de precios del intercambio o en aumento de beneficios que se giran al exterior sin estimular la demanda interna.

Ello constituye la clave de una política industrial y aquí sólo se considerará un aspecto único de ella, a saber, la protección aduanera.

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja.⁵

Podría concebirse en abstracto la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salarios fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, aunque con trabajosos reajustes, desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras, la baja de salarios iría unida a la baja de los precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de la relación de precios de intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país.

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es el carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. Es ciertamente admisible en un país en desarrollo que una determinada industria pueda llegar a tener la misma densidad de capital y la misma productividad que en los grandes países industriales. En tal caso, dejaría de ser industria incipiente y de necesitar protección aun antes de llegar al mismo grado de productividad en cuanto los salarios sean menores. Pero esto no podría ocurrir con todas las industrias que requiere desenvolver un país en desarrollo para ir absorbiendo la población activa que no va a otras ocupaciones.

⁵ No se ha introducido la diversidad de recursos naturales y otros factores que se presentan en la realidad para no complicar este razonamiento simple.

Para ello serían necesarios un capital por persona ocupada similar al de los países más desarrollados y aptitudes técnicas igualmente avanzadas. No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no puede pensarse que llegue a darse en la realidad en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta —y a veces con celeridad mayor— en los países ya desarrollados.

En consecuencia, el razonamiento que se ha formulado para demostrar la inevitabilidad de la protección extiende el ámbito del razonamiento clásico y, en vez de considerar una industria aislada, toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad⁶ siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencias de salarios.

Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites, que después explicaremos, la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante.

Así pues, si no sobrepasa aquellos límites, la protección no afecta el volumen total de importaciones. Este volumen está dado primordialmente por las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, además de las inversiones de capital y otros elementos activos del balance de pagos, que se omiten para simplificar el razonamiento. En este sentido los países de producción primaria que constituyen la periferia de la economía mundial tienen un papel muy diferente que el que corresponde a los centros industriales. Como esta distinción tiene gran importancia en los problemas de política comercial sobre los cuales versa este capítulo, se justifica detenerse en ello.

B. PAISES PERIFERICOS Y CENTROS INDUSTRIALES

Si un centro industrial de tanta gravitación mundial como son los Estados Unidos aumenta sus compras de productos primarios en un país periférico, las importaciones de artículos industriales aumentarán

⁶Para mayor corrección teórica: la productividad marginal de las industrias que sea necesario establecer para absorber la población activa disponible.

correlativamente en tal país, aunque con cierta demora. El crecimiento de importaciones es, pues, un fenómeno reflejo. Pero si ese país periférico acrecienta en forma autónoma sus importaciones del centro, éste no aumentará perceptiblemente sus compras de productos primarios en la periferia. La periferia tiene un papel pasivo en tanto que el centro tiene el papel activo, dinámico, en el comercio internacional. El centro, con su propio ritmo de crecimiento y su demanda de productos primarios, influye sobre el ritmo de crecimiento de los países periféricos; pero a éstos no les es dado influir positivamente en el ritmo de crecimiento del centro, aunque sí en forma negativa, como se explicará más adelante.

Careciendo pues un país periférico de acción dinámica sobre la capacidad de absorción de productos primarios del centro, su propia capacidad para importar depende primordialmente de lo que el centro adquiera en el país periférico. Dicho de otro modo, mientras el centro puede generar poder de compra internacional en la periferia, ésta no puede generar este poder de compra en el centro.

Para comprender todas las consecuencias prácticas que estas desigualdades funcionales traen consigo se explica ahora otra diferencia muy significativa. Es una característica universal del desarrollo económico que conforme el ingreso por habitante se eleva por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios.

Este fenómeno tiene considerable influencia en el comercio entre los centros industriales en general y los países de producción primaria. A igualdad de crecimiento del ingreso por habitante, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer con más celeridad que la demanda de importaciones primarias en los centros industriales. Si la población de un país periférico aumenta más fuertemente que en éstos, se acentúa esta disparidad en las tendencias de crecimiento de las importaciones. Más todavía, si el ingreso de ese país periférico crece en mayor grado que el de los centros, se acentúa la disparidad señalada.⁷

⁷Las importaciones de productos primarios en los centros industriales no aumentan generalmente en un grado compatible con una tasa satisfactoria de crecimiento en los países periféricos. La elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de importaciones en tales centros es por lo común baja, y esta baja elasticidad se acentúa por la política restrictiva de la importación. Todos estos factores en conjunto explican por qué las importaciones de productos primarios en los centros tienden a aumentar con mucha menor intensidad que la demanda de bienes industriales en los países periféricos. Cabe citar un ejemplo relevante. A cada aumento de 1% en el ingreso por habitante en los Estados Unidos, las importaciones de productos primarios tienden a aumentar 0.66%, al tiempo que

En consecuencia, si un país periférico no ha de crecer en forma espontánea con ritmo más lento que los centros, y si se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando la diferencia de ingreso con ellos —o mantenerla por lo menos— tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias. No le es posible a ese país aumentar estas últimas mediante el estímulo de las primeras. No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio, o a comprimir las importaciones mediante la depreciación monetaria.

De todos modos, es inevitable la reducción de las importaciones hasta lo que permite la capacidad de pago. La distinción fundamental está entre si esta restricción se hace espontáneamente en detrimento del ritmo de crecimiento, o se hace de manera deliberada en favor de ese ritmo. Cualquiera que sea el camino elegido, el país periférico que así procede no está reduciendo en forma arbitraria el comercio mundial, sino que simplemente procura restablecer el equilibrio: trata de mantener sus importaciones dentro de lo que le permiten sus exportaciones a los centros industriales.

Ahora bien, si este país exagera su política restrictiva de importaciones y reduce su volumen más allá de lo necesario para corregir la tendencia al desequilibrio, afectará adversamente al comercio internacional reduciéndolo o impidiéndole crecer con el ritmo que de otro modo tendría. Es cierto que un país periférico aislado, por su participación relativamente pequeña en el tráfico mundial, podría disminuir en esta forma arbitraria sus importaciones sin sufrir en sus exportaciones. Pero si varios países se fueran sumando a una política semejante, los efectos irían siendo cada vez más intensos y provocarían creciente desequilibrio en los centros industriales hasta obligarles también a tomar medidas restrictivas similares a las que tienen que poner normalmente en juego los países en desarrollo.

Compruébase pues que si la periferia no tiene un papel dinámico y positivo en el estímulo del comercio mundial, podría ejercer un grave

un aumento equivalente en el ingreso por habitante de América Latina tiende a incrementar la demanda de productos industriales en un 1.58%.

Es pues impresionante la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda. Para corregir los efectos de esta disparidad no hay otro camino que promover la producción industrial en los países periféricos, ya que éstos no pueden obtener todos los bienes industriales que necesitan a cambio de sus exportaciones.

papel negativo, reduciéndolo o debilitando su ritmo de crecimiento. Esto sucedería si se toman medidas restrictivas de la importación más allá de lo que exige la corrección de la tendencia al desequilibrio que el desarrollo económico trae consigo, o si se priva a las actividades exportadoras de los factores productivos que requieren para su normal desenvolvimiento.

C. DOS TIPOS DIFERENTES DE PROTECCIONISMO

De todo esto se deduce una primera conclusión muy importante para la política comercial internacional. Hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores, y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial.

Sería pues un grave error de criterio confundir estos dos tipos de proteccionismo o, más bien dicho, estas dos etapas de una política proteccionista. Condenar la protección en el primer caso significaría privar al desarrollo económico de uno de sus instrumentos esenciales. En efecto, la protección permite absorber en la industria una parte de la población activa disponible que no requieren la producción primaria y otras ocupaciones en virtud del aumento de su productividad; la otra parte se absorbe en los servicios. Hay que ver este fenómeno con el sentido dinámico que tiene. No se trata generalmente de un desplazamiento a la industria de gente que estaba ocupada en la producción primaria, sino de la desviación hacia la industria y los servicios de una proporción creciente del incremento anual de población activa. En esta forma va operándose aquel descenso gradual de la proporción de gente empleada en la producción primaria con respecto al total de gente ocupada.

Es claro que, si no se fomentara la industria, la gente que pudiera desplazarse hacia ella presionaría sobre el nivel de salarios, haciéndolos descender; y es así como hemos concedido en abstracto la posibilidad de una industrialización espontánea, de efectos adversos sobre la relación de precios del intercambio y por añadidura impracticable.

Todo esto demuestra que la industrialización, si se mantiene dentro de los límites referidos, no es incompatible con el desenvolvimiento de las exportaciones de productos primarios en el grado que lo permita el crecimiento de la capacidad de absorción de los centros industriales. A igualdad de otras condiciones, la medida en que se justifique la industrialización dependerá del ritmo de crecimiento de las exportacio-

nes: cuanto menor sea la proporción del incremento de población activa que requiere el crecimiento de éstas, tanto mayor deberá ser la amplitud de la industrialización.

Ahora bien, el crecimiento de la capacidad de absorción de productos primarios en los centros industriales depende del aumento de su ingreso, de la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, de la intensidad con que estos centros sustituyen las importaciones por producción interna y de los precios de tales productos. El descenso de precios permitirá desde luego aumentar el crecimiento de las exportaciones periféricas de productos primarios. En este sentido, podría absorberse en la producción primaria una parte de la población activa que de otro modo se emplearía en la industria. Pero ello tiene límites relativamente estrechos si se considera la periferia de la economía mundial en su conjunto o a aquellos países —o grupos de países— que tienen gran influencia en el mercado internacional de un artículo dado. Este mercado tiene una determinada capacidad de crecimiento al nivel vigente de precios: cada aportación de factores productivos en las actividades exportadoras traerá consigo un incremento neto de ingreso cada vez menor en virtud de la baja de precios y aun cuando los rendimientos no sean decrecientes. Llegará un momento en que este incremento de ingreso sea igual al que se obtendría con el empleo de esa aportación de factores productivos en las actividades industriales no obstante que el costo de los artículos así obtenidos sea superior al de las importaciones correspondientes. A partir de este punto se justifica plenamente la protección, pues permite el empleo de los factores productivos disponibles con mayor rendimiento económico. En consecuencia, una baja de precios para estimular el crecimiento de las exportaciones podría ser económicamente conveniente en cierta medida. Es el punto en que la industrialización se vuelve económica y antieconómica el aumento ulterior de las exportaciones. Por el contrario, antes de alcanzar este punto la industrialización sería antieconómica.

Se llega así a una distinción como la que antes se había trazado con respecto a la política proteccionista, pero desde el ángulo de la economía interna y no del comercio internacional. La combinación de ambos puntos de vista es ahora posible. En el primer tipo de protección, las exportaciones siguen creciendo en la medida en que lo permite la absorción de los centros industriales, y las importaciones se ajustan a la capacidad de pagos exteriores dada por esas exportaciones y demás elementos del balance de pagos; por su parte, la industrialización se efectúa en la medida suficiente para absorber factores productivos disponibles que no podrían emplearse económicamente en las actividades exportadoras. En el segundo tipo de protección las exportaciones crecen menos de lo que podrían crecer en virtud de la absorción de los

centros industriales, o se reducen, según sea la intensidad con que la protección les sustrae factores productivos; y en vez de ello se extiende antieconómicamente el crecimiento de la industria, con un incremento del ingreso real inferior al que pudo haberse obtenido si los correspondientes factores productivos se hubieran empleado en las actividades exportadoras. En resumen, mientras en un caso no se reduce el volumen del comercio internacional con respecto a lo que hubiera podido ser y se obtiene el máximo incremento del ingreso real del país en desarrollo, en el otro caso se afecta desfavorablemente al comercio internacional y se emplean en forma antieconómica los recursos disponibles.⁸

Ya se dijo que esta distinción es de gran importancia en la política económica internacional. Entre los objetivos cardinales que las Naciones Unidas se ha propuesto conseguir en el campo económico hay dos que atañen en forma especial a este Informe: promover el sano desenvolvimiento del comercio internacional y contribuir al más intenso crecimiento de los países insuficientemente desarrollados. Si para lograr este segundo propósito fuera necesario sacrificar el primero, se plantearía un grave conflicto de objetivos. No es así sin embargo. La política proteccionista exigida por el desarrollo económico de los países periféricos no tiene por qué vulnerar el comercio internacional si esa política se mantiene dentro de los límites impuestos por la propia conveniencia económica de los países en desarrollo. El reconocimiento de esta compatibilidad de objetivos tendrá consecuencias de gran alcance en la orientación de la política comercial internacional. Desde el punto de vista estricto del desarrollo, la protección no responde a una necesidad excepcional ni transitoria, sino que es una exigencia sistemática y de largo alcance. Una política comercial que tenga un punto de partida diferente al de este principio entorpecerá el desarrollo económico o traerá consigo la necesidad de continuos y trabajosos ajustes que podrían evitarse si se reconociera plenamente ese principio. A largo plazo, tal política perjudicaría también el progreso del comercio mundial.

Es claro que aunque la protección, dentro de los límites referidos, sólo tiene por consecuencia el cambio en la composición de las importaciones, y no en su volumen, no por eso deja de causar ciertos trastornos en algunos países industriales, y ello debe siempre tenerse en cuenta en un plano de cooperación internacional. Son los trastornos inherentes a todo proceso de adaptación en la dinámica de la economía.

⁸ Sin embargo, se concibe el caso de que un país, a pesar de estos efectos desfavorables, desarrolle con la protección actividades internas que le disminuyen su vulnerabilidad económica exterior. Las ventajas de la mayor estabilidad deben contrapesarse con las desventajas de este tipo de protección.

Mientras este cambio de composición afecta desfavorablemente ciertas importaciones, imprime gran estímulo a otras. En la América Latina —como tantas veces lo hemos analizado— tiende a bajar la proporción de importaciones de artículos industriales de consumo no duradero y a aumentar la de materias primas, bienes de capital y bienes duraderos de consumo. Las repercusiones de estos fenómenos son diferentes según los países de origen. Los Estados Unidos y Alemania, que entraron más tarde que otras naciones en la exportación de manufacturas a la América Latina, figuran en primer lugar entre los países favorablemente afectados por estos cambios estructurales. En el otro extremo ha de mencionarse a la Gran Bretaña y a Francia, cuyas exportaciones de manufacturas de consumo corriente o fácilmente sustituíble han sufrido sensiblemente con el desarrollo económico de la periferia.

En consecuencia, si bien la política proteccionista exigida por el desarrollo no afecta el volumen total de las importaciones provenientes de los centros industriales, tiene gran repercusión sobre el origen de estas importaciones y obliga a un esfuerzo de readaptación que suele ser difícil y tomar largo tiempo para cumplirse. Trátase, sin embargo, de transformaciones inevitables y no tienen por qué negar validez a una política proteccionista, si bien aconsejan considerar cuidadosamente las condiciones concretas en que ha de aplicarse.

Cuando se disponga, como es de esperar, de proyecciones del desarrollo del conjunto de la América Latina en distintas hipótesis, se podrá tener una idea de los cambios de composición que será necesario seguir introduciendo en las importaciones, y ello podrá dar adecuada y previsoramente orientación al proceso de readaptación del comercio exterior de los centros industriales.

III. CRECIMIENTO Y VULNERABILIDAD ⁹

A. CARACTER ESTRUCTURAL DE LA SOLUCION

Trataremos de explicar en esta sección cómo el crecimiento del ingreso a un ritmo superior al que permiten las exportaciones y la continua fluctuación de éstas provocan la irrupción de fuerzas inflacionarias que perturban la estabilidad monetaria de nuestros países.

La solución de este problema es de fondo, pues exige transformaciones estructurales que permitan crecer a la economía más allá del límite impuesto por las exportaciones, y al mismo tiempo le otorguen la resistencia indispensable para prevenir, antes que para corregir, las consecuencias internas de aquellas fluctuaciones.

⁹De Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI N° 1, marzo 1961, páginas 3 - 5.

Sin estas transformaciones se planteará siempre el dilema entre una política de estabilidad monetaria que someta el desarrollo económico al ritmo y la fluctuación de las exportaciones, o el empeño de contrarrestar los efectos de estos fenómenos mediante la inflación. En nuestros países es de aplicación difícil una política correctiva de carácter compensatorio por las consideraciones que se harán a su tiempo.

Comencemos ahora por la explicación de la índole del fenómeno estructural, recordando brevemente lo que venimos exponiendo de tiempo atrás en la CEPAL.

B. LAS EXPORTACIONES COMO FACTOR LIMITATIVO DEL CRECIMIENTO

El crecimiento de las exportaciones establece un límite máximo al ritmo de desarrollo de un país periférico. Este límite está dado por la intensidad con que aumenta la demanda de importaciones a medida que crece el ingreso por habitante. Un sencillo ejemplo sirve para ilustrarlo. Supóngase que las exportaciones primarias crecen a razón de 2^o/o anualmente y por habitante. El ingreso por habitante sólo podrá crecer con la misma intensidad si la demanda de importaciones aumenta también en 2^o/o, o sea si su elasticidad ingreso es de 1. Pero si el aumento de las importaciones es más intenso, no será posible que el ingreso por habitante crezca espontáneamente con la misma fuerza que las exportaciones. En efecto, si las importaciones tendieran a crecer en 1.50 por cada 1^o/o de incremento del ingreso por habitante, éste no podrá crecer hasta 2^o/o, pues la demanda de importaciones aumentaría en tal caso a 3^o/o, superando así la tasa de 2^o/o con que se desarrollan las exportaciones. Evidentemente, no podría continuar por mucho tiempo un desequilibrio exterior de esta naturaleza.¹⁰ Para que el desarrollo se cumpliera con equilibrio exterior, el crecimiento del ingreso por habitante no podría exceder del límite de 1.33 por año, pues esta tasa, dada la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, haría crecer en 2^o/o a estas últimas, o sea la misma tasa de las exportaciones.

Ahora bien, para que el ingreso por habitante pudiera crecer a ritmo superior, sería indispensable sustituir importaciones. En el ejemplo anterior, habría que sustituir el 1^o/o de las importaciones, por año y por habitante, para que el ingreso pudiera elevarse en 2^o/o. Una tasa de 3^o/o en éste, exigiría un aumento de 4.5^o/o en la demanda de

¹⁰ Por razones de simplicidad expositiva se considera un balance de pagos formado solamente por exportaciones e importaciones. No tendría objeto introducir aquí sus otros elementos constitutivos.

importaciones y habría, por lo tanto, que satisfacer el 2.50/o de ellas con producción interna a fin de que este ritmo de crecimiento pudiera cumplirse en equilibrio dinámico.

En realidad, la tasa de crecimiento de las exportaciones en los países latinoamericanos ha sido generalmente muy inferior a la del ejemplo y en algunos de ellos ha decrecido en vez de crecer. De ahí la amplitud que ha debido alcanzar el proceso sustitutivo.

Esta disparidad en las tendencias del comercio exterior resulta de un hecho bien conocido: al subir el ingreso por habitante tiende a elevarse con mayor fuerza la demanda de artículos industriales que la de artículos primarios. Los países periféricos importan los primeros y exportan los segundos. La situación de los grandes centros industriales es completamente opuesta. En estos centros no se justifica en forma alguna la sustitución de importaciones por razones de crecimiento. Si se efectúa por otras razones, tiende a debilitarse más aún la elasticidad ingreso de la demanda de productos primarios, y, como consecuencia de ellos, los países periféricos que los exportan tienen que acentuar su política sustitutiva para lograr la misma tasa de crecimiento del ingreso.

Despréndese de todo esto que, a igualdad de tasa de incremento de la población, un país periférico no puede crecer espontáneamente al mismo ritmo de los centros con los cuales comercia, debido a la disparidad de elasticidades, agravada generalmente por la política proteccionista de aquéllos. Es, pues, ineludible la sustitución de importaciones (y el desarrollo de exportaciones industriales a los centros) para corregir esas disparidades. Y como los países de la periferia latinoamericana aumentan su población con una intensidad mucho mayor que la de aquellos centros, más fuerte aún tiene que ser este proceso.

El proceso sustitutivo tendrá que continuar persistentemente mientras el ingreso continúe creciendo más que las exportaciones, aunque el coeficiente de elasticidad de la demanda de importaciones no es constante, como se supuso en el ejemplo para simplificarlo. Depende del ritmo de crecimiento del ingreso por habitante, de las transformaciones que ocurren en la misma demanda por las mudanzas en la técnica y las preferencias de los consumidores, de los cambios en la composición de las importaciones por la política sustitutiva, y del costo de las sustituciones.

C. IMPROVISACION DE LA POLÍTICA SUSTITUTIVA

Si la realidad se desarrollara en esta forma — con el crecimiento regular y constante de las exportaciones— sería relativamente fácil determinar la intensidad del esfuerzo sustitutivo que habrá de cumplirse anualmente. Pero no sucede así. Las exportaciones están sujetas a un continuo

movimiento ondulatorio que dificulta la aplicación sistemática de esta política.

Cuando en la fase favorable de este movimiento las exportaciones crecen con relativa celeridad, la economía interna cuenta con todas las importaciones necesarias para desarrollarse, sin que se perciba aparentemente la necesidad de sustitución. Todo va bien mientras las exportaciones siguen creciendo o se mantienen en nivel elevado y si la política monetaria ha sido prudente, aspecto este último que consideraremos más adelante. Pero tan pronto como las exportaciones declinan, el país se encuentra con que su ingreso global se ha dilatado en tal forma que requiere un volumen de importaciones superior al que permiten pagar esas exportaciones en descenso. La política sustitutiva de importaciones tiene así que improvisarse. No se aplica generalmente en forma previsor, con anticipación a las exigencias del desarrollo, sino como imposición de circunstancias críticas y cuando ya ha ocurrido el desequilibrio exterior.

Esto ha llevado a dejar de lado frecuentemente consideraciones de economicidad y también consideraciones de flexibilidad anticíclica. Por otra parte, la necesidad ineludible de protección a las actividades sustitutivas, y la forma exagerada con que de diferentes modos suele otorgarse esta protección, han creado condiciones desfavorables al desarrollo de las exportaciones, acentuando así la tendencia hacia la disparidad. Todo ello indica la necesidad de revisar la política sustitutiva.

Es indispensable ante todo anticipar las medidas sustitutivas sin esperar a que el desequilibrio exterior las imponga en forma perentoria. Precisamente en la fase ascendente, cuando se acrecienta el ahorro y hay mayores recursos para importar bienes de capital, sería el momento de poner el acento en la política sustitutiva.

¿Cómo prever las sustituciones? ¿Cómo anticiparse a la exigencia de futuros acontecimientos? Es éste un problema al que la secretaría de la CEPAL viene dedicando atención de mucho tiempo atrás y con ese propósito se hicieron los primeros ensayos de análisis y proyecciones del desarrollo económico. Creo que se ha avanzado lo suficiente como para determinar las exigencias de la política sustitutiva de importaciones, y por ello, y a pesar del interés que tiene, no me detendré en este punto que rebasaría el campo de esta exposición.

D. LA ECONOMICIDAD DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Se ha avanzado mucho menos en cuanto a la dilucidación del problema de la economicidad de las actividades sustitutivas. Al afrontarlo no ha habido, en general, un criterio selectivo, sino que se han seguido consideraciones circunstanciales. Ocurrido el desequilibrio exterior, se

ha acudido con frecuencia a la restricción de las importaciones de bienes terminados de consumo con medidas que, aunque no se lo propusieran, han traído consigo el aliento de la producción sustitutiva, cualquiera que fuere la índole de estos bienes.

El propósito laudable de facilitar así importaciones esenciales al funcionamiento de la actividad económica, a expensas de aquellas importaciones de bienes terminados de consumo, ha vuelto cada vez más rígida la composición de las importaciones, con serias consecuencias para algunos países. Esas consecuencias podrían darse también en otros si no se sigue una política sustitutiva racional y previsor.

En efecto, es tal la deformación de las importaciones, que han quedado limitadas a las de materias primas, bienes intermedios indispensables para mantener la actividad económica y algunos bienes de capital, junto con artículos imprescindibles de consumo directo. Sucede entonces que cualquier disminución sensible de la capacidad para importar tiene consecuencias depresivas sobre la economía, por las dificultades para abastecerse en el exterior de aquellos bienes indispensables e imposterables. No deja de ser paradójico que la industrialización, en vez de contribuir notablemente a la atenuación del impacto interno de las fluctuaciones exteriores, está llevándonos hacia un nuevo tipo de vulnerabilidad exterior que no conocíamos antes.

Todo ello tiene gran importancia no sólo para el buen funcionamiento de la política monetaria, sino para la misma política de desarrollo económico, y, por tanto, es imprescindible formular una política sustitutiva que permita combinar las exigencias de economía con el propósito de dar a la economía su máximo de resistencia estructural a las fluctuaciones exteriores.

Razones de economía debieran llevarnos nuevamente a considerar una situación en que sería posible importar una vasta gama de productos terminados de consumo cuya producción sustitutiva resulta menos económica que la de otros bienes, con lo cual se podrá mejorar o recuperar el margen comprimible de importaciones, condición esencial de la flexibilidad anticíclica.

E. LA DISCRIMINACION CONTRA LAS EXPORTACIONES

Es claro que el desarrollo de nuevas exportaciones —además de las tradicionales— ayudará considerablemente al cumplimiento de ese propósito. Esto nos lleva a examinar la otra falla fundamental: la asimetría de la política de desarrollo. La necesidad de sustituir importaciones, y de proteger para ello las actividades sustitutivas, ha sido ineludible. Pero no se ha dado el mismo estímulo a las exportaciones. Se ha discriminado en favor de la sustitución industrial y en contra de las exportaciones, principalmente de las exportaciones

industriales. La política ideal habría sido dar a las exportaciones un estímulo que restableciera la paridad de condiciones con las actividades sustitutivas, y ello no significa necesariamente equivalencia de estímulos.

Conviene examinar este aspecto por la importancia que reviste. Consiste esencialmente en lo siguiente. La limitación de la demanda exterior de exportaciones primarias obliga a destinar parte del incremento de factores productivos a actividades sustitutivas. Como su productividad es inferior a la de los grandes centros, es necesario darles un subsidio de cierta cuantía en forma de protección aduanera. Sin embargo, existirían posibilidades de desarrollar con un subsidio de cuantía inferior nuevas actividades de exportación industrial, con las cuales se podría obtener por el intercambio mayor cantidad de artículos industriales que los que se conseguiría con la producción sustitutiva.

Al subsidiarse esta última producción, y no la destinada a nuevas exportaciones (industriales o primarias) se han malogrado posibilidades de exportar que, de haberse aprovechado eficazmente, habrían disminuido la amplitud de la política sustitutiva o habrían permitido un mayor ritmo de crecimiento de la economía.

Es cierto que no se trata de un problema de fácil solución práctica, pero es indudable que la falta de una política de subsidios, especialmente para las nuevas exportaciones y, más aún, el subsidio negativo que ha significado a veces la sobrevaluación monetaria, han llevado a los países latinoamericanos a desperdiciar posibilidades de exportación en detrimento de su desarrollo económico.

Debe recordarse, sin embargo, que algunos países, conscientes de esta necesidad de alentar las exportaciones, han recurrido a tipos múltiples de cambio. Es discutible si ésta sea la mejor fórmula. Como quiera que fuere, los tipos múltiples han sido barridos por la ortodoxia monetaria, sin que se haya aplicado en su lugar una política racional de subsidios, que por lo demás, podría encontrar también otras formas de resistencia doctrinaria. Todo esto tiene que ser objeto de seria discusión, y es de esperar que en la revisión de la política de cooperación económica con los países latinoamericanos se atribuya toda la importancia que merece a este problema.

Conviene explicar ahora por qué nos hemos referido a nuevas exportaciones y no a las que ya venían desarrollándose. Hay algo a este respecto que no necesita mayor demostración. Si la demanda exterior permitiera emplear todo el incremento de población activa y otros factores productivos en las exportaciones habituales, sería absurdo emprender actividades sustitutivas que rindan un producto neto inferior. Este es en el fondo el razonamiento clásico de índole esencialmente estática.

Sucede, sin embargo, que al aumentar las exportaciones más allá de cierto punto, bajan sus precios tanto para el incremento como para las exportaciones que ya se realizaban, y el producto neto que así se obtiene es frecuentemente inferior al que podría lograrse en las actividades sustitutivas, o incluso resulta negativo. Este es el argumento fundamental en favor de la protección en los países en desarrollo, cuyas exportaciones tienen en el resto del mundo una elasticidad ingreso de demanda muy inferior a la de las importaciones industriales en nuestros países.

IV. LA INDUSTRIALIZACION LATINOAMERICANA: INSUFICIENCIAS Y MEDIDAS CORRECTIVAS¹¹

A. FALLAS E INSUFICIENCIAS DE LA INDUSTRIALIZACION

La industrialización progresiva de América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico, deriva de un hecho simple y conocido: a medida que crece el ingreso por habitante, la demanda de productos industriales tiende a crecer con intensidad mayor que la de productos primarios. Este hecho se debe a las transformaciones de la demanda y de la técnica productiva.

Si la mayor demanda relativa de productos industriales pudiera satisfacerse con importaciones obtenidas a cambio de exportaciones primarias, sin desmedro de sus precios, no se impondría esa exigencia de la industrialización. Sucede, sin embargo, que las exportaciones primarias están también sujetas en el resto del mundo a esa misma disparidad de la elasticidad-ingreso de la demanda, disparidad que suele acentuarse por medidas restrictivas de la importación de productos primarios.

He aquí la razón fundamental de que las exportaciones de productos primarios de los países latinoamericanos hayan crecido con relativa lentitud, sin que ello signifique desconocer que han agravado esta tendencia ciertos errores deplorables de la política económica.

No hay síntomas de que esta tendencia al crecimiento pausado de las exportaciones primarias vaya a modificarse en un futuro previsible. En consecuencia, si se ha de acelerar el ritmo de desarrollo de los países latinoamericanos será indispensable que la industrialización se acelere.

¹¹De CEPAL, *Desarrollo Económico, Planteamiento y Cooperación Internacional*. Este informe fue presentado al noveno período de sesiones de la Comisión efectuado en Santiago de Chile en mayo de 1961. Fue reproducido en 1973 en la serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Las secciones reproducidas aquí corresponden a las páginas 18 - 27 de esa versión.

La amplitud de esta transformación estructural de la economía no es en modo alguno arbitraria. Para conseguir un ritmo determinado de crecimiento económico, superior al de las exportaciones primarias, el proceso de industrialización tiene que alcanzar también una determinada magnitud, dada la intensidad de la demanda de sus productos.

Todas estas tendencias son susceptibles de cuantificarse, y así hay que hacerlo para formular los objetivos concretos de la política de desarrollo económico.

Si bien la cuantía de la producción industrial no es arbitraria, su composición sí lo ha sido en la experiencia latinoamericana. Desde este punto de vista, el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales.

La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos.

Sin embargo, no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción interna. En los grandes centros se hubieran necesitado medidas que facilitaran ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a éstos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos en que son más grandes las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales.

Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos.

En cuanto a la segunda falla de la industrialización —la ausencia frecuente de consideraciones de economicidad—, se debe en gran parte a la falta de una política previsor, que era desde luego muy difícil cuando los países latinoamericanos carecían de experiencia en esta materia. El proceso de industrialización no ha sido constante ni regular. Se le ha dado fuerte impulso bajo la presión de las circunstancias, es decir, cuando había dificultades para importar por escasez de divisas o por conflictos exteriores.

Se ha restringido entonces lo que era más fácil hacer sin perturbar el desenvolvimiento de la economía interna: las importaciones de productos terminados, especialmente los de consumo. Surgieron así las correspondientes industrias. Pero lo más fácil no es siempre lo más económico. En muchos casos, producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, con respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo.

De la combinación de las dos primeras fallas de la industrialización surge la tercera: no haber fortalecido estructuralmente la economía latinoamericana para resistir a las fluctuaciones y contingencias exteriores. En efecto, a falta de una adecuada división de trabajo industrial —y también agrícola—, la política sustitutiva de importaciones ha tenido que ir mucho más lejos de lo que hubiera sucedido de otro modo. Y como se ha dado preferencia a la sustitución de bienes de consumo, se terminó sustituyéndolos casi por completo en los países industrialmente más avanzados de América Latina, o se está a punto de hacerlo. Las importaciones quedan así limitadas a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital.

Esto aparejó un nuevo tipo de vulnerabilidad, por haber desaparecido el margen comprimible de las importaciones. Cuando las exportaciones disminuyen cíclicamente, no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente al ritmo de crecimiento y hasta lleva a la contracción de la economía.

Se dijo más arriba que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo. Ahora bien, dada la considerable diferencia de nivel tecnológico y densidad de capital con los grandes centros, la industria periférica tiene generalmente una productividad muy inferior, no compensada con salarios proporcionalmente más bajos. De ahí la necesidad de protección aduanera u otra forma de subsidio, esto es, un esfuerzo deliberado de industrialización.

Cabe concebir en abstracto la industrialización espontánea. Si los salarios fueran más bajos, proporcionalmente a las diferencias de productividad con los grandes centros industriales, no habría necesidad

de protección.¹² Sin embargo, ello significaría una pérdida considerable de ingreso real para los países de producción primaria, pues la baja de salarios sería concomitante —salvo en casos excepcionales— con el deterioro de la relación de precios del intercambio exterior.

La trascendencia de este punto merece una breve digresión. Una de las funciones dinámicas de la industria —y de las actividades que con ella se desenvuelven— es absorber aquella parte del incremento de población activa que el progreso técnico hace o puede hacer innecesaria en la producción primaria con la artesanía y con los servicios no calificados. La protección permite a la industria cumplir esta función absorbente al nivel de salarios existentes o aun a mayores salarios.

No habiendo protección, el incremento de la población activa presionará sobre los salarios de la producción primaria y el descenso de ellos estimulará las exportaciones. Salvo en casos especiales, los precios de éstas descenderán también, dadas las limitaciones de la demanda exterior.

En este razonamiento abstracto se concibe un descenso de tal amplitud que los salarios compensen las diferencias de productividad con los grandes centros. Se habría llegado entonces al punto de industrialización espontánea, pero a expensas del deterioro de la relación de precios del intercambio exterior.

La protección tiende a contrarrestar los efectos deprimentes que de otro modo el incremento de población activa tendría sobre los salarios de la producción primaria y sobre la relación de precios. En esta forma, la protección no sólo contribuye a evitar el descenso de salarios, sino que también permite a éstos elevarse a medida que aumenta la productividad en las actividades primarias.

En efecto, no basta el progreso técnico de esas actividades para que suban sus salarios. Es indispensable que el incremento de la población activa, que allí deja de ser necesaria, se absorba en la industria y en otras actividades. Gracias a ello, las actividades primarias podrán retener —mediante el alza de salarios— el fruto de su progreso técnico. Si no sucede así —y no hay medidas de otra índole para evitarlo—, las actividades exportadoras transfieren al exterior todo o parte del fruto de su aumento de productividad, o más aún en casos extremos.

Tal es la tesis que aquí se sustenta. Hay una tendencia al deterioro de la relación de precios, y la industrialización deliberada y no espontánea tiende a contrarrestarla. La medida en que ello ocurra depende de la intensidad de la industrialización frente a esa tendencia. Si a pesar de la industrialización ha habido deterioro, ello es claro síntoma de que el proceso no tuvo intensidad bastante para contrarrestarlo.

¹²Se emplea aquí la palabra protección en su acepción más amplia, como subsidio otorgado a una actividad, cualquiera que sea su forma.

La acción deprimente sobre los salarios no siempre se manifiesta en el deterioro de la relación de precios cuando avanza el progreso técnico. Según se dijo, hay casos especiales. En efecto, si la producción primaria encuentra obstáculos naturales para expandirse, o se restringe por designio de los empresarios, no ascienden los salarios ni descienden los precios con el progreso técnico. Sólo aumentan la renta del suelo o las ganancias de los propios empresarios. En tal caso, la retención en el país del fruto del progreso técnico depende de que la producción se encuentre o no en manos nacionales. Hay casos en que el estado capta asimismo parte de este fruto a través del impuesto, o en que la acción sindical consigue el mismo efecto.

Lo que se ha expresado más arriba acerca del aumento de las exportaciones primarias no ha de interpretarse en forma simplista. Es indudable que conviene a los países latinoamericanos expandir estas exportaciones, pero siempre que no sobrepasen ciertos límites impuestos por el mercado mundial. También en esto hay consideraciones de economicidad.

La solución más económica sería alentar las exportaciones tradicionales hasta que el aumento del ingreso real así obtenido no fuera inferior al que se logra empleando los mismos factores productivos en actividades industriales o en otras actividades primarias, ya sea para la exportación o para el mercado interno. Pero esto no tiene solución espontánea y constituye uno de los aspectos más delicados de la política de desarrollo económico.

El deterioro de la relación de precios es uno de los efectos regresivos en la distribución del ingreso que se dan en virtud de lo precario del desarrollo económico y que justifican una política redistributiva. Pero en este caso el efecto regresivo se opera en el ámbito exterior y plantea un serio problema a la política de cooperación internacional.

B. LA CORRECCION DE LAS FALLAS FUNDAMENTALES DE LA INDUSTRIALIZACION

Superar las tres fallas fundamentales de la industrialización que antes se han indicado exige medidas correctivas de la mayor importancia, que no siempre están al alcance de los países latinoamericanos y que conviene examinar brevemente.

Como antes se dijo, la industria se ha orientado exclusivamente hacia la sustitución de importaciones en desmedro de las posibilidades de exportación, tanto de productos industriales como de nuevos productos primarios. El mercado común constituye una solución parcial de este problema. Se ha dado ya el paso inicial con la formación en Montevideo de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio y con la unión aduanera centroamericana. El tratamiento diferencial que los países miembros se

otorgan entre sí significa en realidad un subsidio que el país importador ofrece al país exportador. Esto, al alentar las exportaciones, permitirá transformar gradualmente la estructura de la producción. El subsidio es recíproco, y en las negociaciones habrá de procurarse asegurar la equivalencia de ventajas con los reajustes que haga aconsejable la práctica del Tratado.

Este principio de reciprocidad es de primordial importancia para que los países miembros avancen con decisión en la rebaja y eliminación progresiva de derechos aduaneros y otras restricciones.

Sin embargo, los reajustes que exige la aplicación de este principio no podrán ser inmediatos. Transcurrirá cierto tiempo hasta que el país que exporta persistentemente a la zona más de lo que importa pueda corregir esta situación, acelerando sus medidas de liberación. Mientras tanto, el país deficitario tendrá que emplear reservas monetarias escasas para liquidar su excedente de importaciones, y ello podría conducirlo a debilitar sus propias medidas de liberación comercial.

De ahí la necesidad de complementar el Tratado de Montevideo con la organización de un sistema de créditos recíprocos dotado de adecuados recursos internacionales. Lejos de ser incompatible con la convertibilidad monetaria, este sistema contribuirá a darle vigencia efectiva. La falta de un sistema de créditos hará mucho más lenta y trabajosa que lo que es de suyo, la marcha hacia el mercado común.

El desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo. Una política de estímulo y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar este movimiento.

Ya se explicó también que el proceso sustitutivo se ha dirigido preferentemente hacia las industrias de consumo, con la consiguiente deformación y rigidez de las importaciones. El desarrollo progresivo del mercado común permitirá impulsar la sustitución coordinada de importaciones de materias primas, productos intermedios y bienes de capital provenientes del resto del mundo, haciendo así posible la importación de bienes de consumo. Los mismos resultados se obtendrán desarrollando nuevas exportaciones dentro del mercado y al resto del mundo. Aparte la mayor economicidad que ello significa, las importaciones volverán a diversificarse, recuperando la flexibilidad que ahora están perdiendo.

La deformación de las importaciones está llevando a los países latinoamericanos a una nueva forma de vulnerabilidad externa que antes no conocían. Aparece esta vulnerabilidad cuando descienden las exportaciones y no hay recursos suficientes para cubrir las importaciones que requiere el nivel de crecimiento económico alcanzado.

El correctivo indicado no es contraer el ingreso hasta que las importaciones desciendan a la cantidad que sea posible cubrir con exportaciones, sino reajustar las primeras para que con menor cantidad de ellas pueda mantenerse y seguirse elevando el nivel de ingreso.

Se necesita para esto que haya un margen comprimible en las importaciones, y aquí está el punto crítico. En efecto, ya se vio que el avance de la política sustitutiva va reduciendo el margen comprimible hasta hacerlo insuficiente para practicar este reajuste. El crecimiento económico sufre entonces un retroceso o debilita su ritmo hasta que la situación se corrige gracias a la sustitución de importaciones y el aliento de nuevas exportaciones, cuando son posibles. Mientras, esas dificultades de la economía avivan las fuerzas inflacionarias.

Esta experiencia encierra una enseñanza positiva. El origen del mal reside en no seguir una política previsora, que se anticipe a las exigencias del desarrollo económico en vez de limitarse a responder a ellas improvisadamente. Suele suceder que cuando las exportaciones se desarrollan en forma satisfactoria, con holgados recursos para absorber crecientes importaciones, no se advierte la necesidad de medidas de sustitución de importaciones y aliento de exportaciones.

No hay que esperar que las exportaciones caigan para seguir esa política. En realidad, la sustitución de importaciones y el aliento de las nuevas exportaciones tienen que constituir un proceso continuo y regular, mientras no se corrijan aquellas disparidades de comercio exterior de que se habló en otro lugar. Si esta política se aplica así, no será necesario que aumenten las exportaciones para que suba la ocupación interna, ni ésta se delibitará cuando aquéllas desciendan. La ocupación también crecerá en forma continua y regular al ritmo de crecimiento de la población activa, cualquiera que sea la fluctuación de las exportaciones.

Así pues, la solución del problema de la vulnerabilidad exterior es de carácter esencialmente estructural y no anticíclico. Pero requiere el complemento de ciertas medidas de este último carácter para su mayor efectividad. Con tal objeto, habría que preocuparse de que las importaciones recuperen su flexibilidad, sobre todo para hacer frente a fluctuaciones de amplitud extraordinaria. Además se conciben otras medidas anticíclicas para aprovechar al máximo las posibilidades de inversión cuando las exportaciones crecen y para propender al desenvolvimiento regular de las inversiones internas. Todo ello sin perjuicio de medidas de cooperación internacional para mitigar la fluctuación de las exportaciones.

V. INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA Y POLITICA COMERCIAL ¹³

A. IMPORTANCIA DE LAS DISPARIDADES EN LA DEMANDA INTERNACIONAL

Las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas trastornaron el sistema económico internacional legado por el siglo XIX. La ilusión pertinaz de restaurar ese sistema en condiciones muy diferentes de las que en aquellos tiempos prevalecieron, ha debido abandonarse finalmente para dar paso al reconocimiento de que un nuevo orden se impone también en el plano internacional.

El Mercado Común Europeo, el Comecon de los países socialistas, la nueva política de los Estados Unidos tendiente a la rebaja y eliminación de aranceles entre los grandes centros industriales de la Comunidad del Atlántico, son claras manifestaciones de la búsqueda empeñosa de nuevos caminos. Y también los propósitos de integración latinoamericana: audaz y decisivo el de los pequeños países centroamericanos, y un tanto receloso, aunque promisor, en sus primeros pasos, el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Esta exploración de nuevas soluciones, fragmentaria y a veces contradictoria, ha impuesto la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual. No es otra la significación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Resulta sumamente alentador como síntoma que los países latinoamericanos se encuentren conspicuamente entre los que promovieron esta iniciativa. Esa conferencia les dará a todos ellos, como a toda la periferia del mundo, la oportunidad histórica única de contribuir con los países desarrollados a la construcción de un nuevo orden económico internacional, pero bajo un signo muy diferente del de aquella conferencia de La Habana superada ahora por el curso de los acontecimientos.

Se perciben claramente grandes posibilidades. Los países de Europa, tanto los de economía privada como los socialistas, han logrado tasas elevadas de crecimiento. También lo ha conseguido el Japón y es de esperar asimismo que los Estados Unidos puedan hacerlo con su enorme potencial de capitalización y consumo. ¿Cómo podrían los países en desarrollo aprovechar esa expansión económica de los países más avanzados? ¿Cómo, a su vez, podrían éstos encontrar en la expansión de las economías periféricas mercado creciente para los bienes de compleja fabricación en que se hacen evidentes sus ventajas comparativas?

¹³De Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Este informe fue presentado en mayo de 1963 al décimo período de sesiones de la CEPAL efectuado en Mar del Plata, Argentina. El informe fue publicado ese

He aquí el planteamiento de un problema de fondo. No es el resultado de una abstracción intelectual. Es la expresión viva de las dificultades crecientes de carácter externo que sufren los países en desarrollo. Estamos presenciando una tendencia manifiesta hacia el estrangulamiento exterior del desarrollo económico. No obedece ese hecho a factores temporales, aunque éstos puedan agravarlas. Su raíz se encuentra en un fenómeno persistente que hay que atacar: las tendencias dispares de la demanda internacional y sus consecuencias sobre las exportaciones y sus precios relativos. El esfuerzo interno que han realizado nuestros países para sobreponerse a ello no ha sido bastante, y encuentra, por lo demás, crecientes obstáculos.

Las mismas razones que explican la disparidad con que crece la demanda interna de productos primarios en nuestros países comparada con la de productos manufacturados y servicios calificados, conforme aumenta el ingreso por habitante, se manifiestan en el ámbito internacional. Pero se presentan con ciertas características peculiares. Por un lado, la población de los grandes centros que adquieren productos primarios latinoamericanos crece con mayor lentitud que en nuestros países y ello influye sobremanera en la lentitud de la demanda. Por otro, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor en aquéllos que entre nosotros, como también es menor la de la demanda de materias primas debido a las transformaciones técnicas que disminuyen o eliminan el empleo de materias primas naturales o las utilizan mejor.

A todos estos factores espontáneos en desmedro de la demanda de productos primarios, agréganse el recrudecimiento de las medidas restrictivas que limitan o prohíben la entrada de tales productos en los grandes centros industriales y las consecuencias adversas para la producción de los países en desarrollo de la liquidación de excedentes en los mercados mundiales a precios inferiores a los del mercado interno. Todo ello ha acentuado —y a veces en forma muy seria— las tendencias dispares de la demanda internacional que inciden en el lento crecimiento de las exportaciones de los países de producción primaria en cotejo con la intensa demanda de sus importaciones de productos manufacturados.

En realidad, esta política desfavorable a los países periféricos comienza con la gran depresión mundial, pues antes de ella ni el proteccionismo era exagerado —salvo en los Estados Unidos— ni había restricciones directas o excedentes, que liquidar. Más aún, la característica del siglo XIX en los grandes centros fue más bien estimular las importaciones de alimentos y materias primas a expensas de la producción interna.

mismo año por el Fondo de Cultura Económica de México. Las secciones transcritas aquí corresponden a las páginas 81 - 94 de esta última publicación.

Esas disparidades espontáneas, en la demanda internacional comenzaron sin duda a desenvolverse antes de aquel grave acontecimiento mundial, pero sin tener efectos perceptibles sobre el típico desarrollo hacia afuera de los países latinoamericanos, desarrollo que se operaba por el solo impulso dinámico de sus exportaciones y las inversiones extranjeras para alentarlas. La gran depresión mundial marca definitivamente el fin de esta forma de desarrollo; y las disparidades se vuelven serias y persistentes con graves efectos sobre el intercambio internacional y su relación de precios. Ante la imposibilidad de mantener el ritmo anterior de crecimiento de las exportaciones tradicionales o de acelerarlo, se impone entonces la sustitución de importaciones —principalmente de las industriales— para contrarrestar esas disparidades, y se inicia así el desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos.

Ese desarrollo hacia adentro ha cumplido ya su importantísimo papel: sin este proceso no habría podido elevarse el ingreso medio por habitante, que es ahora 60% superior al de 1930 en el conjunto de América Latina. Sin duda, el resultado fue francamente positivo, pero pudo haber sido mejor. Ahora lo vemos claramente y percibimos mejor las graves fallas de este tipo de desarrollo improvisado sin plan ni concierto, que va llevándonos cada vez más hacia un progresivo estrangulamiento exterior.

B. FIN DE LA ETAPA FACIL DE LA POLITICA SUSTITUTIVA

El desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando rápidamente sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, pues las exportaciones crecen con relativa lentitud y la continuación del proceso sustitutivo para que el desarrollo interno pueda cumplirse a un ritmo mucho más fuerte que el de aquéllas, suele encontrar dificultades cada vez mayores.

En efecto, se ha cumplido ya la etapa de sustituciones fáciles. Fue relativamente sencillo sustituir importaciones industriales de consumo corriente y de algunos bienes duraderos de consumo y capital, y queda poco que sustituir en ese campo en la mayor parte de América Latina. Se está entrando y avanzando ahora en la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital que, sobre ser de compleja fabricación, requieren un mercado de dimensiones muy superiores a los nacionales. Por lo demás, hay ciertos bienes intermedios en que las posibilidades de sustitución son precarias, o sencillamente no existen, por la escasez o ausencia de recursos naturales. En alimentos existen aún grandes posibilidades de sustitución nacional en ciertos rubros y en otros hay dificultades cada vez mayores frente al crecimiento de la población y sus exigencias.

En síntesis, el proceso de sustitución tiene que ser continuo mientras no se corrijan las tendencias dispares y no podrán corregirse si se mantiene el presente módulo del intercambio. Cumplidas unas sustituciones, sobreviene la necesidad de otras y cada vez surgen nuevos y crecientes obstáculos.

Se ha llegado así a una situación paradójica. Las importaciones constituyen ahora una proporción relativamente pequeña (12^o/o) del ingreso conjunto de América Latina, mientras antes de la gran depresión (1930) constituían el 28^o/o. Hubiese sido lógico esperar entonces que las nuevas sustituciones —al representar una fracción cada vez más pequeña del ingreso global— exigieran también un menor esfuerzo. Y sin embargo, ahora es mucho más difícil de vencer el estrangulamiento exterior provocado por aquellas disparidades.

Esto se debe no sólo a la complejidad y costo de las sustituciones, sino también a que ha desaparecido —o se ha reducido a proporciones exiguas— el margen comprimible de las importaciones. Mientras había un amplio margen de importaciones inmediatamente prescindibles o postergables, se podía detener por el momento el crecimiento de algunas importaciones o restringir su volumen mientras se operaba el proceso sustitutivo de otras. Era posible, pues, continuar sin interrupción el crecimiento de las importaciones imprescindibles o impostergables sin resentir el ritmo de la actividad económica interna. Pero al volverse pequeño o desaparecer este margen, es imposible repetir esa experiencia, sobre todo cuando disminuye el movimiento de las exportaciones o éstas se contraen, mientras continúa creciendo la demanda de aquellas importaciones. En tales circunstancias, el desequilibrio exterior —y la necesidad perentoria de recursos internacionales— es la única alternativa posible a la disminución del ritmo de la actividad económica o a su franco encogimiento.

La corrección de este desequilibrio por la sustitución de importaciones no dura mucho tiempo, pues nuevos incrementos de la demanda de importaciones, no acompañados de un ascenso equivalente de las exportaciones, conducen otra vez al estrangulamiento exterior.

C. LA INDUSTRIALIZACION HACIA ADENTRO Y LAS EXPORTACIONES

¿Pudo haber sucedido de otra manera? ¿Pudo haberse transformado ese módulo durante esos treinta años? Para hacerlo, hubieran debido darse una serie de condiciones muy difíciles de concebir entonces. Hasta tiempos recientes, las circunstancias no fueron favorables a la expansión del comercio exterior. En los años en que duran los efectos de la gran depresión y la posguerra —para no mencionar el conflicto mundial mismo— no pudo haberse pensado que los grandes países industriales abrieran sus puertas a la exportación de manufacturas

periféricas. Ni tampoco que los países latinoamericanos estuvieran dispuestos a luchar por el mercado externo, toda vez que la sustitución fácil de importaciones les ofrecía un mercado interno creciente y seguro, al amparo de toda suerte de defensas contra la importación. No se planteaba, pues, la necesidad vital de las exportaciones industriales.

Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones se ha tratado de producir internamente todo aquello que —por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población— podía dejarse de importar, al menos temporalmente. Las importaciones consideradas superfluas son las que primero se restringen o eliminan, con el consiguiente estímulo de la actividad sustitutiva y la inversión en ella de escasos recursos de capital. No hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuere el costo de producción.¹⁴

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda —en promedio— los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar algunos de más de 500^o/o.

Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva.¹⁵

La protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con el sentido de previsión indispensable para atenuar —si es que no evitar— las crisis de balance de pagos.

Por otro lado, la repetición periódica de estas crisis ha traído una resistencia muy comprensible a una política de aranceles moderados que promuevan la competencia exterior dentro de ciertos límites. Más aún, ciertas experiencias en este sentido fueron generalmente poco afortunadas, pues se tradujeron en desequilibrio exterior. Para seguir

¹⁴El examen crítico del proceso de industrialización se ha presentado antes en el artículo ya citado: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", que ahora figura como apéndice en este volumen.

¹⁵Véase al respecto *Problemas y perspectivas de la industrialización latinoamericana* (E/CN.12/664).

una política más liberal de importaciones es indispensable que las exportaciones se desenvuelvan también con mayor liberalidad.

Pero esto no es todo. La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo.

Se han explicado ya los términos bien difíciles de este problema. Los altos costos iniciales de la industrialización aparejaron la necesidad de protección, y la protección excesiva ha traído una estructura de costos a la que se agregan impuestos indirectos y cargas sociales. Todo lo cual conspira contra las exportaciones y también contra una política más racional de importaciones. Y al ocurrir así, tiende a perpetuarse el sistema cerrado, con grave detrimento del desarrollo económico.

Por lo demás —aunque no se justifique— es explicable que nuestros países no se hayan preocupado mayormente de buscar solución a este estado de cosas, pues encontrarla no llevaría muy lejos si no se contara con el complemento indispensable de esta política, a saber: la rebaja o eliminación de aranceles en los grandes centros industriales.

Se vienen desarrollando en estos últimos, factores favorables a una política más liberal de importaciones. En efecto, es manifiesta la tendencia hacia la escasez progresiva de mano de obra, sobre todo en aquellos países que han tenido un fuerte ritmo de desarrollo económico. Este hecho podría llevar naturalmente a que crecieran con mayor intensidad aquellas industrias de gran densidad de capital e insumo relativamente escaso de mano de obra, con un crecimiento más pausado que aquéllas cuyos productos requieren una cantidad relativamente elevada de mano de obra con una menor densidad relativa de capital.

De suceder así, los grandes centros tendrían que importar estos productos para satisfacer parte de su creciente demanda.¹⁶ Y los países en desarrollo encontrarían un campo promisorio de exportaciones

¹⁶Esto parece confirmarse en un interesante caso concreto. La CEPAL, en uno de los trabajos preparados para el reciente Seminario sobre Programación Industrial celebrado en São Paulo, Brasil, ha presentado —con carácter de exploración preliminar— una proyección de la probable evolución comparativa de la técnica productiva en los próximos 15 a 20 años en la industria textil de un país latinoamericano, de Europa y de los Estados Unidos, así como de los sueldos, la productividad de la mano de obra y el rendimiento de la maquinaria. La conclusión provisional a que se ha llegado es que —dada la evolución técnica prevista, los costos relativos de los factores y la gran ampliación de los mercados en las regiones más desarrolladas— éstas encontrarán más económico recurrir a los países latinoamericanos, y otros en condiciones similares, para cubrir con la importación proporciones crecientes de su demanda interna.

provenientes de ese tipo de industrias que, para ser absorbentes de mano de obra, les interesa sobremano desenvolver.

Esto no significa que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan que limitarse a industrias de sencillez técnica, pues las hay de técnica avanzada en que el alto coeficiente de mano de obra podría alentar las exportaciones periféricas.¹⁷ Más aún, podría darse el caso de industrias en que las posibilidades competitivas de los países en desarrollo no dependan tanto de la proporción de mano de obra como de su misma especialización, en virtud de mejores recursos naturales o de otros factores favorables, por ejemplo, las diferencias de gastos de transporte en la exportación de materia prima y la de productos elaborados.¹⁸

En este sentido, el trato arancelario diferencial según el grado de elaboración —que es tan frecuente en los grandes centros— constituye un obstáculo considerable que, si se removiera, podría proporcionar fuerte estímulo a ciertas exportaciones, aunque la elaboración de la materia prima no se caracterizara por alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital.

Como se dijo en otro lugar, es éste un asunto en que es importante organizar investigaciones empíricas, conducidas simultáneamente en países desarrollados y en desarrollo, a fin de discernir posibilidades y orientar esta nueva política de intercambio individual con ventajas recíprocas, pues los centros exportarían manufacturas para los que están mejor dotados y los países periféricos podrían orientar más económicamente su proceso de industrialización.

D. LA RECIPROCIDAD IMPLICITA EN LOS GRANDES CENTROS

Hay ciertos principios generales que desde ahora podrían facilitar esa política. Acaso el más importante de ellos dimana de esta consideración que se ha formulado de tiempo atrás en nuestros informes. Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquéllos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros.

¹⁷Tal es el caso de algunos equipos de base que, por su propia naturaleza y por ser fabricados sobre pedido, emplean en su producción una elevada cantidad de mano de obra. Debido en parte a ello, los costos de fabricación de muchos de esos equipos en los países latinoamericanos más industrializados podrían compararse favorablemente con los de países de mayor experiencia técnica.

¹⁸En las industrias químicas se encuentran varios casos en que se dan tales posibilidades.

En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a excederse en exportaciones. En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro del módulo presente de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos.

Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo.

Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe. Trátase de un efecto espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles. Antes bien, esta mayor capacidad de importación que así adquieren estos últimos, hará posible acelerar su desarrollo sin nuevas sustituciones o con sustituciones menores que las que de otro modo hubieran tenido que hacer, esto es, sin acudir en el mismo grado a nuevas líneas de protección.

Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico.¹⁹ Sin embargo, esto sólo concierne a un período de transición, período que no sería desde luego corto. En efecto, si un país en desarrollo, gracias a la expansión de sus mercados exteriores, consigue dar a sus exportaciones un ritmo similar al de su demanda de importaciones, habrá corregido las disparidades de su intercambio y no necesitará continuar la política sustitutiva.

En éste, como en otros aspectos, manifiéstase la peculiaridad de nuestros fenómenos de desarrollo, y la necesidad de una política especial para hacerles frente. Son fenómenos de transición hacia etapas más avanzadas en que ahora se encuentran los países ya desarrollados; fenómeno que éstos no tuvieron por haber sido los primeros en desarrollarse y por haberse desarrollado en un ámbito internacional muy diferente al de ahora.

¹⁹ Este punto se ha explicado con mayor amplitud en el informe ya citado sobre *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*.

E. NECESIDAD DE REBAJAR LOS ARANCELES

No se interprete, sin embargo, que a la luz de este nuevo concepto de reciprocidad implícita, sea intangible la tarifa arancelaria de los países en desarrollo. Todo lo contrario. Ya se dijo que en América Latina prevalece un proteccionismo exagerado. Es innecesario abatirlo para que opere el concepto de reciprocidad. No se caracteriza América Latina por acumular divisas, en vez de importar, cuando crecen sus exportaciones. La característica es más bien la tendencia a importar por sobre su capacidad de hacerlo. Desde este punto de vista, no es necesario revisar los aranceles. Pero sí lo es desde el punto de vista del mismo desarrollo, para ir corrigiendo las graves fallas de la industrialización. Es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo guiándose por conceptos de economicidad y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros.

Es claro que una reforma de esta naturaleza no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión del intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política, sino ser consecuencia de ella.

De ser así, se plantea otro problema. Si la revisión arancelaria tiene que seguir al desarrollo de nuevas exportaciones, ¿cómo podrán éstas realizarse al continuar la presente estructura de costos y precios elevados? La cuestión merece cuidadoso examen y una de las vías que podría explorarse es el reajuste cambiario. Se concibe una devaluación monetaria que, con un mínimo de perturbaciones internas, pueda aparejar consecuencias externas importantes. En efecto, los aranceles podrían rebajarse en la misma medida en que aumenta el tipo de cambio, con lo cual no se modificaría la protección existente ni se encarecerían las importaciones, salvo aquellas en que los aranceles sean menores que la rebaja. Por el contrario, mudaría favorablemente la posición competitiva exterior de una serie de industrias que hoy no pueden exportar por sus precios altos. Podría bajarse el precio exterior manteniendo los mismos costos nominales internos.

Ciertamente, las exportaciones tradicionales no necesitan este estímulo como las nuevas exportaciones, a no ser algunos casos especiales. La devaluación debiera, pues, acompañarse de un impuesto que evitara la aparición de ganancias extraordinarias en esas exportaciones o en exportaciones industriales que no requieren este estímulo. El producto de este impuesto podría servir para compensar la disminución de recursos fiscales provocada por la rebaja de aranceles y otorgar subsidios de importación a aquellos artículos de consumo popular que

no debieran encarecerse hasta que el aumento del ingreso permitiera la absorción del mayor precio.

Dado el alto nivel de aranceles prevaleciente, una devaluación relativamente demorada, con la consiguiente rebaja de éstos, sería un movimiento en el buen sentido, pero no significaría reducir la protección a términos racionales. Esta tendría que venir después de conseguirse efectos positivos sobre las exportaciones.

No se hace aquí una proposición concreta. Simplemente se ofrece una idea que debería explorarse. Tiene sin duda inconvenientes que, más que en sí mismos, han de juzgarse desde el punto de vista de la solución fundamental que se busca.

Al estimular en esta forma las exportaciones industriales, tenderá a corregirse aquella asimetría de la protección que se explicó precedentemente. Y será posible adquirir con ellas importaciones cuya sustitución sería por demás costosa; y conseguir mediante el intercambio mayor cantidad de bienes —y mejor calidad en algunos casos— que la que sería dado obtener en esta etapa del proceso sustitutivo.

F. LA EXPANSION DEL COMERCIO MUNDIAL

El mercado común latinoamericano es sólo una alternativa parcial del desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo. Se necesita orientar la política de intercambio en una y otra dirección. Sin duda, el mercado común representará grandes ventajas sobre las que no se necesita insistir aquí. Hará posible dividir racionalmente el trabajo en las nuevas actividades sustitutivas, evitando los graves errores pasados, y permitirá asimismo ir corrigiendo gradualmente esos errores en las actividades existentes, tanto agrícolas como industriales. Pero no nos ayudará —al menos con la intensidad requerida— a resolver el problema de la absorción de mano de obra, pues en todos los países latinoamericanos se presenta, aunque no con la misma amplitud. No habría, pues, el mismo tipo de intercambio industrial que en los grandes centros.

Esto es de suyo importante; pero hay otra consideración que lo es también en gran medida. El comercio internacional no es estático; surgen de continuo nuevos productos y nuevas formas y modalidades de productos existentes, por la misma evolución tecnológica de los grandes centros. Y surgirán también en forma incesante nuevas necesidades de importación en nuestros países, además de las crecientes que hoy existen. En algunos casos será posible y conveniente sustituir también estas importaciones; pero en otros no será recomendable hacerlo, tanto por consideraciones de costo, cuanto por la necesidad de no quedar a la zaga del progreso técnico al privarse de importaciones de productos en que éste se manifiesta. Sin embargo, las posibilidades de hacerlo serán cada vez menores si nuestra capacidad para importar desde aquellos

grandes centros siguiera dependiendo de las exportaciones primarias. Así, si éstas crecieran a razón de 2.5^o/o anual —que es la tendencia de la posguerra— y el ingreso creciera a razón de 3^o/o anual y por habitante, según el objetivo mínimo antes mencionado, dentro de unos 20 años, el coeficiente de importaciones procedentes del resto del mundo se habría reducido a sólo 6^o/o, contra el 11^o/o actual.

Para abarcar la significación de este hecho no hay más que recordar que los seis países del mercado común europeo tienen un coeficiente de 16^o/o (1960) también con respecto al resto del mundo. El propósito de los Estados Unidos de introducir rebajas sustanciales en su tarifa a cambio de concesiones equivalentes en la tarifa exterior de los seis, se inspira precisamente en el propósito de evitar que ese coeficiente pueda reducirse en vez de aumentar. Y análogas preocupaciones obsérvanse en los países del Comecon: no son sólo razones políticas las que lo han llevado a oponerse al mercado común europeo.

Por lo demás, la posibilidad de orientar a éste hacia afuera, hacia la expansión del intercambio mundial, ha sido enfáticamente subrayada por el presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, que ha declarado recientemente en Bruselas: “Desde hace algún tiempo se menciona a veces el peligro de que la Comunidad se inspire en consideraciones de desarrollo hacia adentro. No sé quién ha inventado ese estribillo. En todo caso, no corresponde a realidad alguna. Ni su giro, ni nuestros intereses económicos, ni nuestra voluntad política nos permiten encerrarnos en nosotros mismos. Y la rápida expansión de nuestro comercio exterior muestra que no lo somos. Pero es exacto que nuestros *partenaires* comerciales tienen el mayor interés en que la Comunidad se desarrolle en el futuro con la misma rapidez que en el pasado. Porque solamente ahora estaremos en posesión de medios e instrumentos que nos permitirán traducir en la mejor forma con hechos nuestra voluntad política de liberalismo, de cooperación y de asistencia.”²⁰

No cabe duda de que la realización progresiva del mercado común latinoamericano haría posible participar activamente en esta política de expansión del intercambio internacional, pues al incidir favorablemente sobre el costo de la producción industrial, pondría a los países de América Latina en mejores condiciones competitivas para sus nuevas exportaciones, y asimismo les ayudaría —por las consideraciones ya mencionadas— a emprender la revisión de su política arancelaria hacia el resto del mundo.

²⁰Véase la alocución del Dr. W. Hallstein en la sesión de clausura del Foro Europeo sobre América Latina (Bruselas, 21 a 23 de noviembre de 1962).

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL
Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias

Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974*, (E/CEPAL/982)

América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento E/CEPAL/CCE/367/Rev.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

Nº 11

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola

Por Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO

Este trabajo se presentó con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Nº 12

Temas del nuevo orden económico internacional

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976.

Nº13

En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema.

CONVENIO DE LA CEPAL N° 14