

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 50
AGOSTO 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

En memoria de Pedro Vuskovic	9
<i>Jacobo Schatan</i>	
La Integración regional en los años noventa	11
<i>Gert Rosenthal</i>	
El resurgimiento de la Integración y el legado de Prebisch	21
<i>José Manuel Salazar</i>	
La liberalización comercial en América Latina	41
<i>Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Crecimiento, crisis y viraje estratégico	63
<i>Joseph Ramos</i>	
Falla del mercado y política tecnológica	81
<i>Jorge M. Katz</i>	
Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio	93
<i>Paulo Nogueira Batista Jr.</i>	
El financiamiento en los procesos de descentralización	109
<i>Dolores María Rufián Lizana</i>	
Migración intrarregional de mano de obra calificada	127
<i>Jorge Martínez</i>	
Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica	147
<i>Andrés Pérez</i>	
Formación histórica de la estratificación social en América Latina	163
<i>Enzo Faletto</i>	
Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo	181
<i>Rodrigo Baño</i>	
Clasificación por autores y temática de los artículos publicados en la Revista de la CEPAL, del número 1 al 50	201
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	237
Publicaciones recientes de la CEPAL	238

El resurgimiento *de la integración* y el legado de Prebisch

José Manuel Salazar

*Economista principal de la
Federación de Entidades
Privadas de Centroamérica
y Panamá (FEDEPRICAP).*

En el presente trabajo se rescatan las opiniones de Raúl Prebisch sobre un tema que se ha vuelto fundamental para las políticas de comercio y desarrollo en los años noventa: la relación entre industrialización, integración económica regional y crecimiento orientado hacia afuera. El autor sostiene que aunque estos elementos se han interpretado como componentes relativamente aislados del pensamiento de Prebisch, en realidad están relacionados orgánicamente en la secuencia dinámica de las políticas de desarrollo que él formuló. Lejos de encerrarse en una vía ineficiente de industrialización mediante la sustitución de importaciones —la que denominaremos en lo sucesivo “industrialización sustitutiva”—, Prebisch creía que la incorporación gradual y negociada en un contexto más amplio de relaciones comerciales era la clave del progreso económico. La integración económica regional y las revisiones periódicas de los aranceles externos para mantener la protección dentro de límites moderados eran elementos esenciales para llegar a una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros, que Prebisch consideraba como la única opción para eliminar las asimetrías centro-periferia, al aumentar el ingreso y el empleo y elevarse el nivel de vida en los países en desarrollo. El autor llega de este modo a la conclusión de que en vez de apartarse de la visión de largo plazo de Prebisch, la búsqueda de una nueva inserción internacional de alta calidad y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como una reafirmación de la secuencia de las políticas originalmente concebidas y recomendadas por él. Al examinar enseguida la utilidad de algunas de las ideas de Prebisch para analizar actualmente la inserción internacional y la integración regional, el autor sostiene que las relativas a la integración económica, el crecimiento orientado hacia afuera basado en el fomento de las exportaciones industriales, la selectividad basada en criterios mundiales de elasticidad-ingreso y la reciprocidad, adaptadas adecuadamente a las condiciones actuales, son pertinentes para replantear la estrategia de inserción internacional complementada con la integración regional a la que se hallan abocados hoy activamente los países de América Latina.

I

Introducción

En el presente artículo se rescatan las ideas de Prebisch en relación con un tema que se ha vuelto fundamental para la política de comercio y desarrollo en el decenio de 1990: la relación entre industrialización, integración económica regional y crecimiento orientado hacia afuera. Aunque estos elementos se han interpretado como componentes relativamente aislados del pensamiento de Raúl Prebisch, se hallan en realidad orgánicamente vinculados en la secuencia dinámica de las políticas de desarrollo formuladas por él.

El razonamiento principal puede sintetizarse de la siguiente manera: el análisis hecho por Prebisch lo llevó a la conclusión de que la industrialización era necesaria para los países de la periferia a fin de absorber el crecimiento demográfico, y aumentar al mismo tiempo la productividad y el nivel de vida. Sin embargo, a menudo se pasa por alto que el hilo central para Prebisch no era encerrarse en una vía de industrialización sustitutiva sino en utilizar esta industrialización como política de transición que, aparte sus propias ventajas dinámicas (inversión, empleo, aprendizaje), permitiría a los países de América Latina alcanzar una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros. Según el análisis de Prebisch, este comercio recíproco de productos industriales con los centros permitiría precisamente eliminar los resultados negativos para la periferia del modelo centro-periferia. Además, dentro del escenario dinámico y la sucesión de etapas que propuso como estrategia de largo plazo, la integración económica era un elemento indispensable para la sustitución eficiente de las importaciones y la subsiguiente expansión de las exportaciones industriales.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de las

políticas de industrialización sustitutiva en América Latina se apartó radicalmente de lo preconizado por Prebisch al menos en dos aspectos fundamentales: la persistencia de niveles de protección extremadamente elevados y el escaso éxito de la integración económica regional. Él consideraba que la aplicación simultánea de las políticas de reducción de los aranceles externos y de integración económica regional era vital para la promoción de las exportaciones industriales a los centros, y denunció reiteradamente que de no cumplirse estas condiciones se caería en una política onerosa y descaminada.

Desafortunadamente, numerosos críticos del "modelo cepalino" omitieron subrayar que los preceptos de Prebisch y de la CEPAL no se aplicaron en la práctica. Una lectura atenta de la obra de Prebisch deja muy en claro, de una manera paradójica y también sorprendente para los economistas no familiarizados con su pensamiento, que la actual apertura de los regímenes comerciales y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como un retorno a la senda del desarrollo y a la secuencia de políticas originalmente formuladas por él. Si hubo una "década perdida" en América Latina se debió en gran medida a que no se siguió la combinación "racional" de las políticas recomendadas por Prebisch para lograr una industrialización eficiente.

La anterior argumentación, que se desarrolla en las secciones II a IV, hace justicia histórica al pensamiento de Raúl Prebisch y demuestra que no era un mero proteccionista. Tema aparte es la utilidad de las ideas de Prebisch para el debate actual sobre la inserción internacional, la promoción de exportaciones y la integración regional, lo que se analiza en la sección V.

II

La necesidad de industrializarse

El instrumento básico de análisis de Prebisch fue el

■ El autor agradece las valiosas observaciones de Eduardo Lizano y Sylvia Saborío a una versión preliminar de este artículo.

modelo centro-periferia. La dinámica económica de este modelo se da mediante la interacción entre el progreso técnico, la estructura de los mercados y las corrientes de ingresos. Con base en este análisis, Pre-

bisch llegó a la conclusión de que el fomento deliberado de la industrialización, junto con el desarrollo de actividades complementarias (transporte, comercio, servicios) constituía una política necesaria para los países de la periferia a fin de absorber el crecimiento demográfico, y aumentar al mismo tiempo la productividad, el ingreso y los niveles de vida.

Prebisch justificó la prioridad dada a la industrialización como estrategia de desarrollo de la siguiente manera: por una parte, el progreso técnico en las actividades primarias hace inevitable que la mano de obra se aleje de la agricultura y las exportaciones primarias tradicionales. Por lo tanto, estos sectores no pueden absorber de manera productiva el crecimiento de la población ni la mano de obra excedentaria como consecuencia del progreso técnico. La estructura competitiva de los mercados mundiales de productos básicos, la homogeneidad de estos productos y la existencia de oferta abundante de mano de obra para la producción de artículos básicos en la periferia hacen difícil, cuando no imposible, que los países exportadores puedan beneficiarse con el incremento de ingresos generados por una mayor productividad. En cambio, estos beneficios se transfieren a los países consumidores a través de menores precios.

Por otra parte, la estructura de los mercados en los sectores manufactureros de los centros supone que los agentes económicos (empresarios y fuerza de trabajo) están en capacidad de apropiarse de los beneficios de una mayor productividad. Además, en los centros la elasticidad-ingreso de la demanda para los productos básicos es baja, en tanto que en la periferia la elasticidad-

dad-ingreso de la demanda de productos industriales es elevada. Estas asimetrías ejercen presiones distintas sobre los precios relativos de los productos básicos y las manufacturas, lo que lleva a un deterioro secular de la relación de intercambio de la periferia.¹

Por consiguiente, Prebisch llega a la conclusión de que mientras la periferia se especialice en productos básicos y el centro en manufacturas, aquélla no podrá acortar las diferencias de ingreso con los centros industriales, aun cuando se produzcan incrementos de productividad. Los países de la periferia seguirían teniendo menores ingresos medios a menos que pudieran cambiar este régimen de especialización internacional mediante la promoción de exportaciones de productos industriales a los centros.

La ruptura de las asimetrías fundamentales del modelo centro-periferia requería modificar el régimen de especialización de la periferia hacia el desarrollo de exportaciones manufactureras competitivas a los centros industrializados. Dentro de esta dinámica económica, la industrialización sustitutiva no era una estrategia de largo plazo, sino que Prebisch la consideraba más bien como una estrategia de transición para alcanzar este nuevo régimen de especialización internacional.

Sin embargo, según Prebisch, para que la industrialización sustitutiva fuera la base para fomentar las exportaciones industriales a los centros, era vital aplicar simultáneamente dos políticas: formas progresivas de integración regional, y políticas de incentivos adecuadas, en especial las reformas periódicas del arancel proteccionista en relación con el resto del mundo. Examinemos estos dos elementos.

III

La integración económica como imperativo para una industrialización sustitutiva eficiente y una nueva estrategia orientada hacia afuera

Según Prebisch, la "imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría y después afirmándose..." (Prebisch, 1959a, vol.

I, p. 466).² En uno de sus primeros aportes, su introducción al *Estudio Económico de América Latina, 1948*, (Naciones Unidas, 1949), Prebisch advirtió que:

¹ Véase una formalización y análisis de los aspectos fundamentales del modelo centro-periferia en Spraos, 1983.

² Las citas de Prebisch incluidas en el presente artículo —salvo las de 1984— están tomadas de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, edición en dos volúmenes de obras escogidas de Raúl Prebisch,

"[...] 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 sustituya 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" (Prebisch, 1949, p. 105).

En esta obra inicial incluyó una sección titulada "Los límites de la industrialización", en la que sostiene que:

"Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de la 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 grave [...] [un] fraccionamiento de los mercados es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros países. Pero lejos de ser infranqueable, es de aquellos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco."³

En su informe de Quitandinha de 1954, (Prebisch, 1954)⁴ dedica una sección completa a la "Liberalización del intercambio interlatinoamericano" y previene que "la industrialización se está desarrollando en compartimentos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos." (p. 378). "[...] en un régimen de liberalización del intercambio es posible la especialización con sus consabidas ventajas, en tanto que en el de compartimentos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional." (p. 379). Por consiguiente, a medida que la sustitución de importaciones

"[...] avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos" (p. 378).

Las ideas de Prebisch acerca de la integración económica se exponen detalladamente en su libro *El mercado común latinoamericano*, publicado en 1959. Allí formula claramente un escenario dinámico en que interviene la sustitución de importaciones en el contexto de un mercado común en expansión como elemento fundamental para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento general y promover una industrialización eficiente que conduzca a una etapa de comercio mutuamente beneficioso de productos industriales con los centros. El punto de partida de su análisis es la tesis de que "el problema económico fundamental de la América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales" (Prebisch, 1959a p. 469).

Basado en la necesidad de resolver este "problema económico fundamental", esgrime cuatro argumentos conexos que avalan la importancia de la integración económica y se fundan en: i) el crecimiento; ii) la eficiencia; iii) la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo, que en lenguaje moderno podríamos llamar un argumento de competitividad internacional en favor de la integración regional, y iv) la reducción de la vulnerabilidad exterior.

1. Argumento del crecimiento

Según este argumento, el principal obstáculo al crecimiento de América Latina es la restricción del balance de pagos impuesta por el lento aumento de las exportaciones de bienes y servicios en relación con la elevada tasa de incremento de las importaciones, tendencia que resulta de la especialización básica centroperiferia y sus asimetrías intrínsecas. A fin de mantener una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mayor que el crecimiento relativamente lento de las exportaciones sin incurrir en esta restricción del balance de pagos, es preciso reducir el coeficiente de importaciones (importaciones totales/PIB) y ello sólo puede lograrse mediante un proceso intenso de sustitución de importaciones.

En este escenario, "La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando —al

compilada por Adolfo Gurrieri y publicada por el Fondo de Cultura Económica (Gurrieri, 1982); por lo tanto, la indicación de páginas para las citas de Prebisch se refiere a dicha publicación. En todas esas citas las letras cursivas corresponden a lo destacado por el propio Prebisch en el original.

³ Prebisch insiste asimismo en estos aspectos en el *Estudio Económico de América Latina, 1949* (Naciones Unidas, 1951).

⁴ Informe presentado por Raúl Prebisch a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Quitandinha (Brasil), en 1954.

menos en parte— la disminución del coeficiente de importaciones del resto del mundo a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas.” (Prebisch, 1959a, p. 472). Prebisch apoya empíricamente este razonamiento al señalar que mientras América Latina tiene un coeficiente medio de importaciones totales de 7.7%, del que el comercio intrarregional representa solamente 1.7%, Europa tiene un coeficiente de importaciones totales de 18.5%, del que 50% corresponde al intercambio intrarregional, y el 50% restante al comercio con el resto del mundo. Los Estados Unidos tienen un coeficiente de importaciones con el resto del mundo menor que el de Europa e incluso niveles relativamente más elevados de comercio intrarregional, es decir interestatal. De esta manera, termina diciendo Prebisch, la fuente principal de crecimiento dentro del mercado común sería precisamente la expansión recíproca de las exportaciones industriales entre los miembros.⁵ Mediante el fomento deliberado de la integración económica, los países de América Latina podrían incrementar significativamente sus tasas de crecimiento e industrialización:

“Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra opción que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra opción: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, *en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado, y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo.*” (Prebisch, 1959a, p. 476).⁶

⁵ La investigación relativa a las corrientes comerciales en los planes de integración económica ha dado un sólido fundamento empírico a esta expectativa, aunque de manera inesperada. El resultado de la investigación ha revelado que el incremento del comercio entre los miembros de sistemas de integración ha tenido lugar en gran medida precisamente mediante la especialización en la producción y exportación de productos de las mismas industrias (comercio intraindustrial), y no de industrias diferentes (Tharakan y Kol (eds.), 1989; Willmore, 1974).

2. Argumento de la eficiencia

Para Prebisch, un proceso eficiente de industrialización dependerá de la expansión constante y sistemática de los mercados. Como se recordará, desde sus primeros aportes al *Estudio Económico de América Latina* en 1948 y 1949, destacó los límites que un mercado estrecho imponía a una industrialización sustitutiva eficiente.

Ya en 1959 Prebisch denunciaba vigorosamente el curso seguido por la industrialización sustitutiva y las ineficiencias resultantes. Estas las vinculaba directamente a dos factores: i) el fracaso de los esfuerzos de integración económica y ii) la exageración y el abuso del proteccionismo.

Respecto del primer factor, “la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco”. (Prebisch, 1959a, p. 495). Y “[...] si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones [...] tendrá que hacerlo *a costos sumamente altos*. Este es un punto de la mayor importancia, pues *la industrialización no es un fin en sí misma sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población*”. (Prebisch, 1959a, pp. 471-472).

Es evidente que para Prebisch la integración económica no era solamente importante sino absolutamente indispensable para un proceso de industrialización sustitutiva eficiente.

3. Argumento de la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo

Prebisch observa que “Parecería un tanto paradójico que estos países [de América Latina], que requieren aún protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de la Europa Occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos” (Prebisch, 1959a, p. 473).

Según Prebisch, las posibilidades de ampliar las exportaciones industriales al resto del mundo están

⁶ Este razonamiento constituye también la base de su concepto de *reciprocidad* en el comercio interlatinoamericano, que se analiza más adelante, en la sección V.

determinadas por dos factores: la competitividad de América Latina y la disposición de los centros industriales de conceder a América Latina el acceso a sus mercados. Es interesante anotar que la evolución de la competitividad dependerá a su vez, decisivamente: i) del desarrollo eficaz de la integración económica regional y ii) de la revisión periódica del arancel externo de protección; así “[...] *el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial*” (Prebisch, 1959a, pp. 473-475).

En 1961 Prebisch resumió lo que consideraba las fallas fundamentales de la industrialización. Subrayó el hecho de que *“toda la actividad industrial se dirige hacia el mercado interno. [...] La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. [...] se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación”. [...] “El mercado común constituye una solución parcial de este problema. [...] 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 (a las importaciones industriales desde América Latina) y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar este movimiento.”* (Prebisch, 1961, pp. 85, 88 y 89).

En cuanto a la exageración y el abuso del proteccionismo, Prebisch hizo ver en 1959 que no se había dado un grado suficiente de reducción de costos para una sustitución eficiente de importaciones debido a que *“al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas —cuando no prohibiciones— a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno.”* Por lo tanto,

“La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana. [...] Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su signifi-

cación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.” Sin embargo, para lograr ese objetivo *“será necesaria una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros.”* (Prebisch, 1961, pp. 474-475).

La importancia fundamental que Prebisch atribuyó a la promoción de las exportaciones industriales hacia los centros industriales se desprende claramente de la siguiente cita:

“[La iniciativa de] formar gradualmente el mercado común de la América Latina [...] abre a los grandes centros y a los países latinoamericanos la oportunidad de tomar decisiones fundamentales para el comercio mundial... De esas decisiones depende que el desarrollo se oriente hacia adentro en el mercado común latinoamericano, con tanto comercio exterior como el que permita el lento crecimiento de las exportaciones, o que se oriente hacia afuera, no para reproducir formas pretéritas de división de trabajo internacional sino para desenvolver nuevas formas que contribuyan poderosamente a la industrialización de la América Latina y estimulen a la vez el ascenso de los grandes centros hacia etapas superiores de tecnología y productividad.” (Prebisch, 1961, vol. II, p. 95).

En su informe de 1964 a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, como Secretario General de la UNCTAD, Prebisch no sólo reitera su anterior razonamiento, sino que incluye un capítulo titulado *“La industrialización y la necesidad de exportar manufacturas”*, donde insiste nuevamente en términos más enérgicos en *“la necesidad ineludible de las exportaciones industriales”* (Prebisch, 1964 p. 247).⁸

4. Argumento de la reducción de la vulnerabilidad exterior

Prebisch atribuyó la vulnerabilidad exterior del proceso de industrialización sustitutiva a la incapacidad de fomentar la integración económica:

“Una de las paradojas del crecimiento económi-

⁷ Paul Krugman (1984) formalizó este escenario.

⁸ En un artículo retrospectivo, Prebisch caracterizó los últimos años del decenio de 1950 y el comienzo de los años sesenta como la *“tercera etapa”* de su pensamiento, cuyos rasgos distintivos fueron una enérgica crítica del curso que habían seguido las políticas de industrialización sustitutiva, y la insistencia en la necesidad imperiosa de fomentar la integración económica y las exportaciones industriales a los centros (Prebisch, 1984).

co de la América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable. Esto se debe justamente a que la política sustitutiva se ha realizado en compartimentos estancos. En los países más avanzados de la América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esencialmente para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales." [Mientras] *"la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse, comprometen el nivel de ocupación."* (Prebisch, 1959a, p. 478).

Según Prebisch, esta deficiencia puede superarse

mediante el fomento de la integración económica: "El establecimiento del mercado común hará posible ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio y previniendo que ocurra en los países en que no se ha registrado." (Prebisch, 1959a, p. 479). "En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países [latinoamericanos]" (Prebisch, 1959a, p. 468).

En conclusión, es evidente que la visión de largo plazo de Prebisch incluía una secuencia dinámica a partir de un proceso de industrialización sustitutiva orientado hacia adentro, desarrollado de manera eficiente a través de la integración progresiva en un mercado común y revisiones periódicas de los aranceles proteccionistas, con el objeto de transformar gradualmente el régimen tradicional de especialización del modelo centro-periferia en un régimen de comercio recíproco mutuamente provechoso de productos industriales con los centros.

IV

La transición a la orientación hacia afuera

No obstante la importancia que Prebisch atribuye a la promoción de las exportaciones industriales a los países desarrollados, en sus escritos el análisis explícito de las características del período de transición a la nueva etapa de orientación hacia afuera sólo aparece a comienzos de los años sesenta. Sin embargo, inclusive entonces, el análisis no contempla mecanismos específicos ni instrumentos normativos.

1. Liberalización de importaciones y reasignación de recursos

En 1961 Prebisch se refiere no sólo a la disminución sino a la "eliminación eventual" del proteccionismo en los siguientes términos:

"Pero a medida que las actividades de exportación industrial [a los centros] fueran demostrando su aptitud para absorber con elevada productividad una proporción creciente del potencial humano disponible, podría irse estrechando progresivamente la zona de protección [con los centros]. *Es cierto que al rebajarse o eliminarse eventualmente la protección en un número creciente de industrias de los países lati-*

noamericanos, algunos podrían perjudicarse. Esto quedaría compensado con el desplazamiento de factores a industrias exportadoras de mayor eficacia productiva. Sin embargo, no se concibe que en los países latinoamericanos esta política de liberalización de las importaciones de los grandes centros sea un objetivo que pueda alcanzarse en corto tiempo. Podría requerirse un plazo muy dilatado, como lo será también [en el mejor de los casos] el proceso de asimilación tecnológica y de acumulación de capital que los lleve a una estructura industrial suficientemente fuerte..." (Prebisch, 1961, pp. 94-95).

2. Cronología de la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo

En su informe a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, Prebisch critica a quienes sostienen que la industrialización sustitutiva, inclusive dentro de un mercado común, constituye una alternativa a la expansión de las exportaciones industriales a los países desarrollados y afirma que

ha llegado la hora de acometer ambos objetivos simultáneamente.

Señala límites a la prosecución de la industrialización sustitutiva, inclusive al interior de un mercado común, por cuatro razones: i) algunas agrupaciones de países en América Latina no alcanzan un tamaño de mercado suficientemente grande para una industrialización sustitutiva eficiente pasado cierto punto; ii) el desarrollo de un mercado común requiere tiempo, en tanto que las ineficiencias de la industrialización sustitutiva ya son manifiestas; iii) las relaciones comerciales con los países industriales, especialmente en materia de bienes de capital, contribuirían considerablemente al progreso técnico y las innovaciones: "Una corriente creciente de intercambio [con los centros industriales] tiene la virtud de propagar con rapidez los bienes en que se incorporan estas innovaciones. Si los países en desarrollo se encerrasen dentro de sus propias agrupaciones quedarán continuamente a la zaga en el progreso técnico" (Prebisch, 1964, p. 254), y iv) en una agrupación regional se corre el riesgo de que los países más pequeños pasen a depender demasiado de los grandes. La única forma de evitarlo es la diversificación de las exportaciones mediante un intercambio importante con el resto del mundo.

De ahí llega Prebisch a la conclusión de que la política correcta es acometer simultáneamente la integración económica regional y la promoción de las exportaciones industriales al resto del mundo: "En esto existe una clara interdependencia. El desarrollo de exportaciones industriales al resto del mundo tendrá indudablemente efectos beneficiosos sobre el intercambio entre países de una misma región. A su vez, al incrementarse así las exportaciones regionales de productos manufacturados, las industrias respectivas estarán mejor preparadas para competir con el resto del mundo." (Prebisch, 1964, p. 254).

Desafortunadamente, aunque en su libro de 1959 (Prebisch, 1959a) encontramos análisis muy detallados de los instrumentos y medidas concretos para promover el mercado común, en su obra posterior Prebisch no entró en pormenores respecto de los instrumentos normativos para acometer simultáneamente la integración regional y la promoción de las exportaciones industriales al resto del mundo. Reiteró que era necesario contar con menores niveles de protección y la reforma periódica del régimen comercial, pero no entró a analizar en detalle estos niveles o esa reforma. Sin embargo, lo que interesa es que desde los primeros años del decenio de 1960 concedió alta

prioridad tanto a la integración regional como a la necesidad de desarrollar la competitividad y fomentar las exportaciones industriales al resto del mundo, que justamente forman parte del programa de la mayoría de los países latinoamericanos en los años noventa.

3. Reforma del régimen comercial

Ya se señaló la insistencia de Prebisch desde un comienzo en la necesidad de una reforma y liberalización periódicas de la política comercial para mantener la protección dentro de límites moderados que fueran compatibles con una eficiente industrialización sustitutiva. En sus aportes al *Estudio Económico de América Latina* de 1948 y de 1949 no examina explícitamente los niveles de protección convenientes. Sin embargo, encontramos un análisis de los límites de la industrialización con mucho acento en el problema del tamaño del mercado y la necesidad de expandir los mercados mediante la integración económica.

El primer análisis detenido de la protección figura en su informe en Quitandinha en 1954. Lo principal de su razonamiento es la reafirmación del argumento de proteger las industrias incipientes como incentivo a la industrialización. En esta etapa insiste en la necesidad de que el nivel de protección se mantenga dentro de límites "razonables": en primer lugar, la protección debe establecerse en relación con su función de compensar las diferencias de productividad y salarios entre los centros y la periferia; y en segundo lugar, la protección no deberá sobrepasar el límite en que afecte negativamente el intercambio mundial.

Los límites a la eficiencia de la protección y la necesidad de liberalizar los regímenes comerciales no constituyeron preocupaciones importantes para Prebisch hasta finales de los años cincuenta y durante el decenio de 1960. Cabe recordar que su libro de 1959 contiene críticas enérgicas al hecho de que la política proteccionista había sido llevada demasiado lejos (Prebisch, 1959a). En un artículo suyo aparecido en *American Economic Review* en 1959 insiste en que "la protección aduanera [...] por sí sola no aumenta la productividad; antes al contrario, si la protección es excesiva tiende a debilitar el incentivo para producir" (Prebisch, 1959b, p. 451). En 1964 retoma el problema y sostiene que:

"la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con una política racional que

combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales.” [...] “El exceso de protección ha aislado por lo general los mercados nacionales de la competencia exterior, debilitando y aun eliminando el acicate indispensable para mejorar la calidad de la producción y disminuir su costo en el régimen de iniciativa privada. Ha tendido así a sofocar la iniciativa de las empresas, tanto en lo que concierne al mercado interno como a las exportaciones.” (Prebisch, 1964, pp. 248 y 250).

No obstante estas advertencias, una de las lagunas importantes en el pensamiento de Prebisch sobre este tema es la falta de un análisis social y político de la protección, es decir, de la interacción entre los

grupos sociales que se benefician con la protección y la capacidad del Estado de revisar aranceles e incentivos. En los años sesenta era evidente que la estructura proteccionista de la mayoría de los países latinoamericanos, lejos de haberse planificado racionalmente y adaptado de manera dinámica a las nuevas condiciones, como lo recomendaba Prebisch, era consecuencia de innumerables presiones políticas de parte de grupos interesados. En la mayoría de los casos la captación de rentas superó la racionalidad económica, experiencia que no se ha perdido y que ha ayudado considerablemente a desarrollar el análisis de la economía política de las intervenciones normativas (Krueger, 1974; Colander, 1984; Meier, 1990).

V

Importancia actual del pensamiento de Prebisch

Hasta el momento hemos hecho justicia histórica al pensamiento de Raúl Prebisch y demostrado, entre otras cosas, que no era un mero proteccionista. Tema aparte es la utilidad que presentan algunas de sus ideas para el debate actual en materia de inserción internacional, promoción de exportaciones e integración regional. En la presente sección se comentarán algunos aspectos de este tema.

1. Industrialización, selectividad y nivel de vida

Además de considerar su contribución a relajar la restricción que el balance de pagos impone al crecimiento, la preferencia de Prebisch por la industrialización se basaba en dos criterios fundamentales: la necesidad de romper la asimetría esencial involucrada en la distinta elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos y manufacturas y las externalidades positivas de la industrialización en términos de propagar el progreso técnico, mejorar las destrezas laborales y elevar la productividad y el nivel de vida en el largo plazo. El debate respecto de las estrategias de transformación productiva en América Latina puede enriquecerse rescatando estos dos criterios de Prebisch y desarrollando sus implicaciones con arreglo a las condiciones actuales.

El primer criterio hace hincapié en la importancia de fomentar las inversiones y desarrollar ventajas competitivas en productos con una elevada elasticidad-ingreso. Aunque este criterio no excluye varios

productos agrícolas con esta característica, en los que la periferia posee ventajas comparativas, las tendencias del comercio mundial y la experiencia del Japón y de los países de Asia sudoriental respaldan la preferencia de Prebisch por las manufacturas. El Japón en los años cincuenta y la República de Corea en los sesenta utilizaron con éxito el criterio de elasticidad-ingreso para orientar su política industrial (Shinohara, 1982; Johnson, 1982; Sáez, 1988; Amsden, 1989).

Ultimamente dos equipos de trabajo distintos elaboraron la metodología y las bases de datos necesarias para analizar la posición competitiva de los países sobre la base de la participación de sus sectores exportadores en líneas de productos mundiales con alta elasticidad-ingreso. A través de su programa denominado Competitive Analysis of Nations (CAN), la CEPAL desarrolló un enfoque de la competitividad basado en la participación relativa de sus sectores exportadores en las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).⁹ En él se definen específicamente dos conceptos: posicionamiento y eficiencia. El posicionamiento se refiere al dinamismo relativo de un producto en las importaciones de la OCDE; es favorable cuando la participación del producto en esas importaciones aumenta, y desfavorable cuando disminuye. La eficiencia se re-

⁹ Véase Fajnzylber (1991) y CEPAL (1992), capítulo V.

fiere a la participación relativa de un país en un producto específico. La combinación de estas caracterís-

ticas permite distinguir cuatro situaciones estratégicamente diferentes (gráfico 1):

GRAFICO 1

Inserción en el comercio internacional: Posicionamiento y eficiencia

		Posicionamiento relativo de los productos	
		Desfavorable	Favorable
Eficiencia relativa de los países	Baja	SITUACION DE RETIRADA	SITUACION DE OPORTUNIDADES PERDIDAS
	Alta	SITUACION DE VULNERABILIDAD	SITUACION OPTIMA

Fuente: F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G. 1667-P), Santiago de Chile, agosto de 1991, p. 152

La calidad de la inserción internacional de cada país en el comercio mundial se examina, entonces, sobre la base de la composición de sus exportaciones según esta tipología. Este criterio proporciona no sólo un valioso contexto para analizar históricamente a "ganadores" y "perdedores" en materia de competitividad internacional, sino también importantes elementos de juicio para el análisis y la orientación eventuales de las estrategias de transformación productiva. Para nuestros propósitos, lo que interesa es que este enfoque constituye, en realidad, una evolución de la importancia dada anteriormente por la CEPAL y Prebisch a las asimetrías centro-periferia y la manera de superarlas. Basado en una adaptación del criterio de Prebisch sobre la elasticidad de la demanda de exportaciones en relación con el ingreso mundial, este enfoque constituye una primera aproximación útil (del lado de la demanda) al problema de cómo mejorar la calidad de la inserción internacional.

Un criterio similar ha sido elaborado simultáneamente por los colaboradores del *World Competitiveness Report* (WCR), aunque probablemente sin percatarse de su vinculación directa con las inquietudes de Prebisch. En el WCR correspondiente a 1990 se incluye un análisis del desempeño competitivo de los países y sus industrias basado en el concepto de "carteras industriales nacionales".¹⁰ Para cada país se construyen "carteras" individuales con base en el des-

¹⁰ El *World Competitiveness Report* es publicado anualmente desde 1980 en Suiza por IMD International y The World Economic Forum. El informe se basa en una metodología cuantitativa para medir los factores críticos de la competitividad. Estas mediciones generan un tablero en que se compara la competitividad relativa entre los países de la OCDE y entre una muestra de países recientemente industrializados. El concepto de carteras industriales nacionales fue ideado por el profesor Joseph D'Cruz, de la Universidad de Toronto, quien colaboró con un diagnóstico de carteras industriales nacionales en números subsiguientes del informe. Véase D'Cruz (1990) y D'Cruz y Rugman (1992).

empeño exportador en 71 industrias diferentes durante varios años. Una cartera industrial nacional es una descripción de la composición y estructura globales de las industrias que funcionan en un país. En los gráficos 2 y 3 figuran las carteras industriales de 22 países de la OCDE y 10 países de industrialización reciente. Se utiliza una matriz de crecimiento/participación semejante a la primera que elaboró el Boston Consulting Group para diagnosticar las carteras comerciales de grandes empresas. La cartera industrial de cada país se muestra como un círculo cuya área es proporcional a las exportaciones totales del país durante el período 1985-1989. La ordenada muestra el promedio ponderado de la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de las 71 industrias de cada país en ese período. La posición de un país en este eje la determina la composición de sus exportaciones: hasta qué punto se ha especializado en exportaciones de industrias cuyo comercio internacional va en aumento. La abscisa muestra el promedio ponderado de la participación en el mercado para ese país. La posición de un país en este eje la determina el éxito alcanzado por las industrias que conforman su cartera en el comercio internacional. El gráfico 2 revela claramente que Japón, Alemania y los Estados Unidos encabezan la competitividad internacional. En términos de tamaño y posición de sus carteras industriales, estos países constituyen un grupo por sí mismos. La posición del Japón refleja su extraordinaria capacidad para administrar estratégicamente su cartera industrial. Su posición en la ordenada es consecuencia de los éxitos recientes alcanzados al cambiarse de industrias de bajo crecimiento hacia las de alto crecimiento. En el gráfico 3 se muestran éxitos similares, logrados particularmente por Hong Kong, la provincia china de Taiwán y la República de Corea. Sin embargo, la comparación de las respectivas posiciones en la abscisa revela, como cabía prever, la menor participación media en el mercado de estos últimos países.

A título de ejemplo, la cartera industrial del Canadá se presenta en el gráfico 4 (sólo figuran las 10 industrias más importantes). En este caso cada círculo muestra: i) la atracción relativa de la industria, medida por la tasa de crecimiento de los mercados mundiales; ii) la posición competitiva relativa del país en esa industria, medida por la participación del país en el mercado y iii) la importancia relativa de esa industria en la cartera del país, medida por el área del círculo.

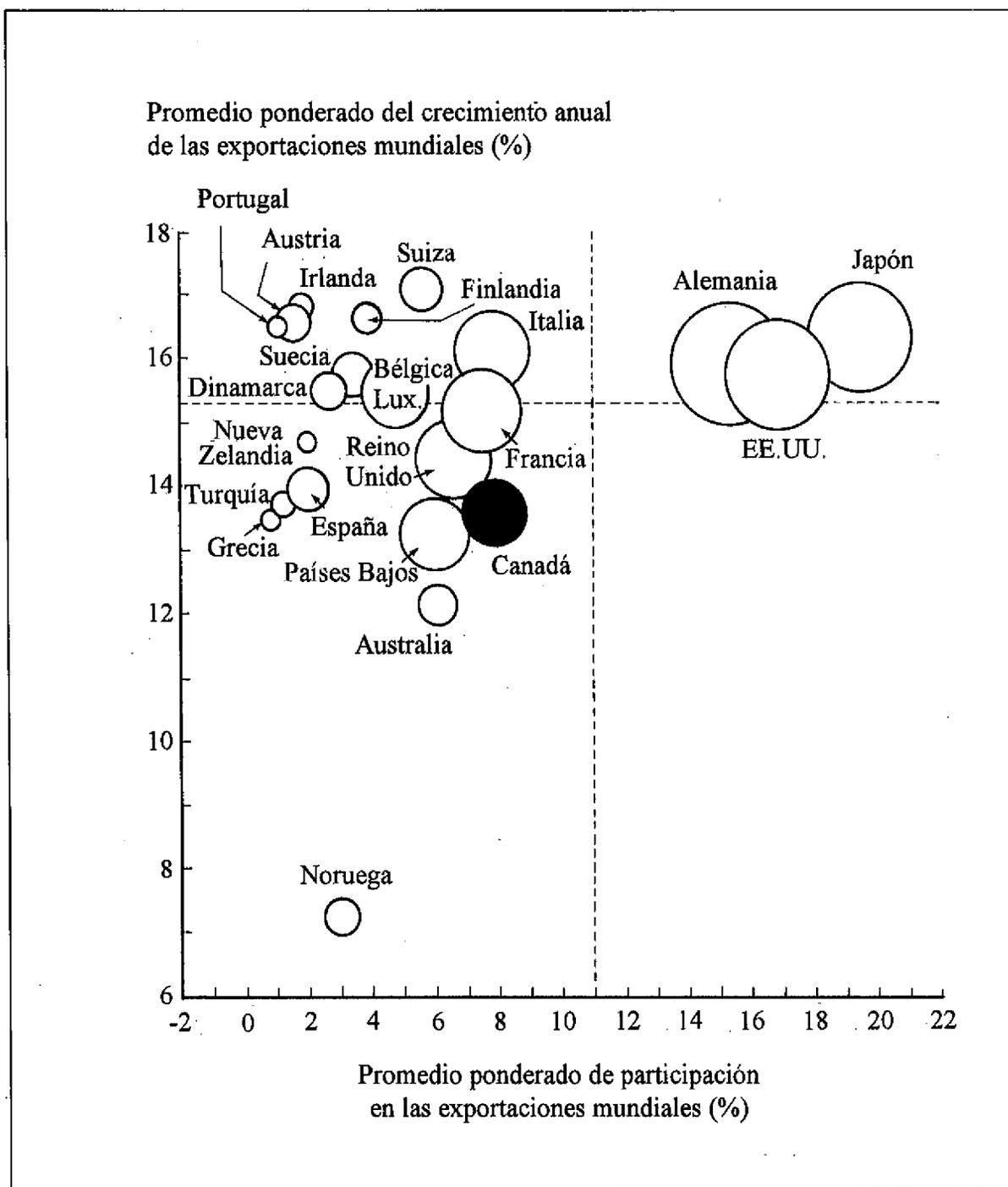
En conclusión, los dos enfoques anteriormente

descritos respecto del desempeño y las posiciones competitivas relativas de los países contienen y generalizan elementos importantes de las inquietudes de Prebisch en relación con los patrones del comercio internacional. En especial, constituyen instrumentos poderosos para diagnosticar y analizar la calidad de la inserción internacional de determinados países y pueden asimismo interpretarse como adaptaciones y perfeccionamientos modernos del criterio de Prebisch sobre la elasticidad de la demanda de exportaciones en relación con el ingreso mundial. En la medida en que los países logren cambiar sus carteras industriales o productivas desde industrias o líneas de productos de bajo crecimiento hacia otras de alto crecimiento, estarían avanzando hacia la eliminación de una de las asimetrías fundamentales del intercambio centro-periferia que preocupaban a Raúl Prebisch.

La segunda razón de Prebisch para conceder alta prioridad a la industrialización, inicialmente a través de la sustitución de importaciones, pero después mediante la promoción de las exportaciones industriales a los grandes mercados de los países desarrollados, se relacionaba con la singular capacidad de la industria de fomentar el progreso técnico, el aprendizaje y el mejoramiento de aptitudes para contribuir, de esta manera, al objetivo fundamental de mejorar el nivel de vida. La experiencia internacional, los estudios de casos de industrias y países subrayan asimismo la importancia clave de la mano de obra calificada en el logro de este objetivo (Freeman, 1987; Amsden, 1989; Porter, 1990).

Las condiciones actuales son, naturalmente, muy distintas de las que prevalecían en los decenios de 1950 y 1960; sin embargo, el fuerte vínculo que Prebisch estableció entre industria, aptitudes laborales y nivel de vida en el largo plazo sigue siendo un problema crítico que concita una renovada atención. Robert Reich, por ejemplo, sostuvo en forma convincente que la globalización produce un mercado laboral cada vez más internacional o mundial que incluye Asia, África, América Latina, Europa occidental y en forma creciente Europa oriental y la Unión Soviética, y que el nivel de vida de los nacionales de determinados países depende cada vez más no de la rentabilidad de las empresas que poseen los nacionales sino del valor que la mano de obra nacional puede agregar a la economía global a través de su experiencia y perspicacia (Reich, 1991). Este es otro de los temas que preocupaba hondamente a Prebisch y que debe reexaminarse desde una nueva perspectiva en la etapa actual de inserción internacional en un sistema de

GRAFICO 2

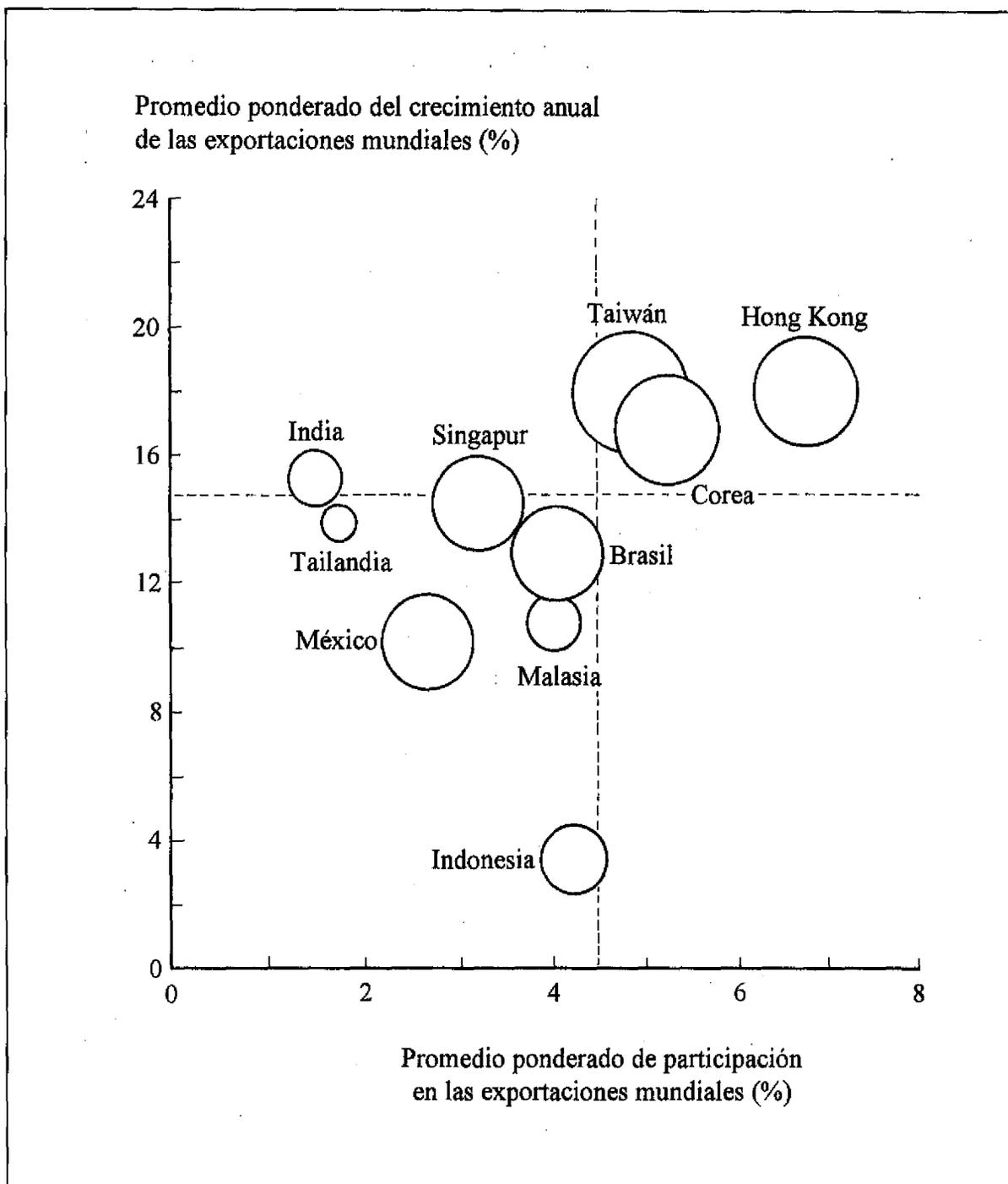
Principales economías desarrolladas: Competitividad Internacional, 1985-1989^a

Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, World Economic Forum.

^a Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 15.3%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 11%.

GRAFICO 3

Economías de industrialización reciente: Competitividad Internacional, 1985-1989^a

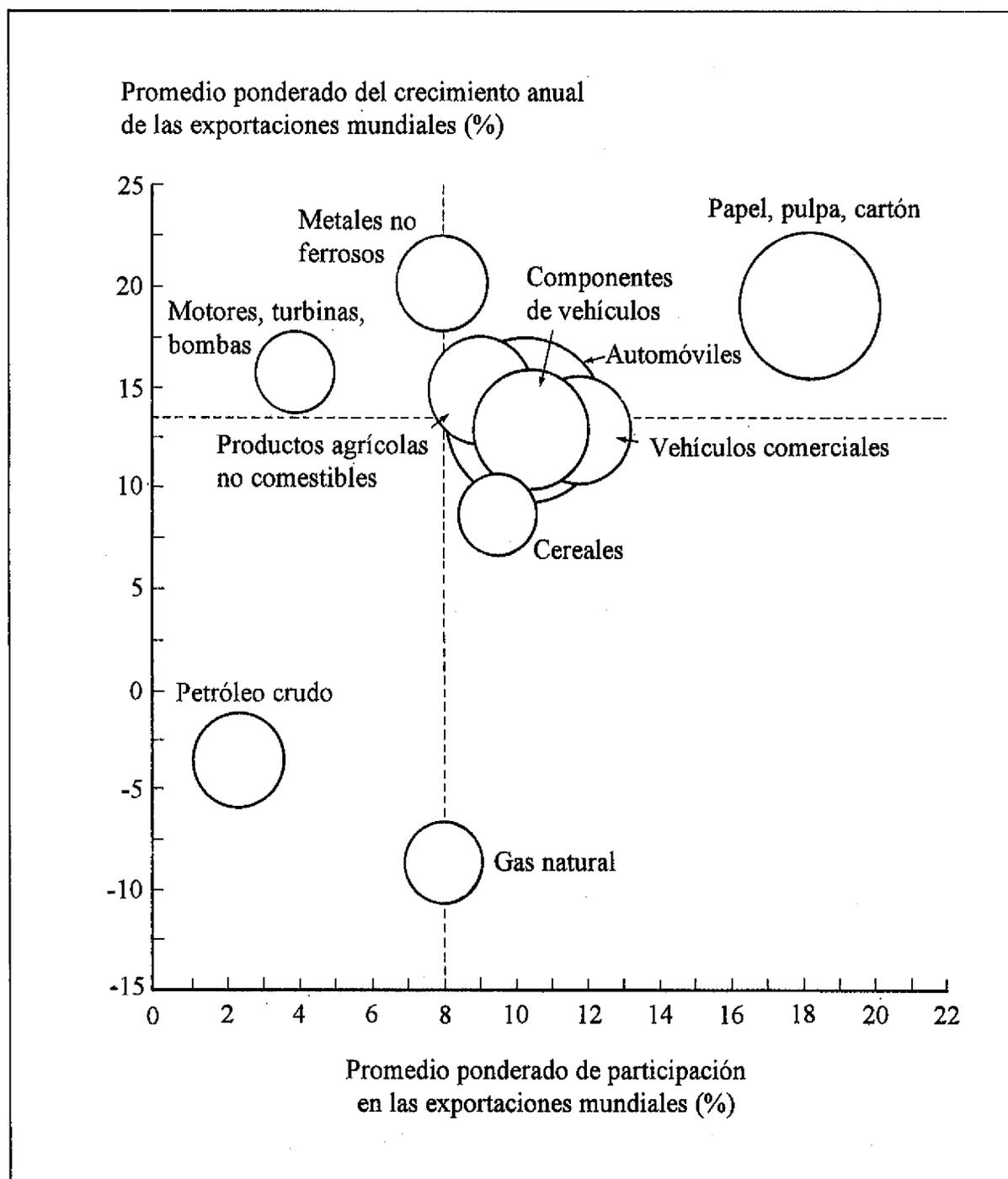


Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, World Economic Forum.

^a Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 14.7%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 4.5%.

GRAFICO 4

Canadá: Competitividad internacional de las diez industrias principales, 1985-1989



Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, The World Economic Forum.

^a Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 13.6%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 7.9%.

intercambio e inversiones mundiales cada vez más global.

2. El concepto de reciprocidad

La manera en que Prebisch abordó el tema de la reciprocidad interesa también para el debate actual sobre integración regional e inserción internacional. Analizó la reciprocidad en dos contextos: en el intercambio centro-periferia y en el comercio entre los países latinoamericanos.

a) *Reciprocidad en el intercambio centro-periferia*

Las asimetrías del comercio centro-periferia llevaron a Prebisch a la conclusión de que la protección tenía efectos diferentes en cada región, con consecuencias importantes para la manera de concebir la reciprocidad. El hecho de que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones industriales en la periferia es mayor que la correspondiente a los productos básicos en los centros, implica que:

“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.” (Prebisch, 1954, p. 366).

Por consiguiente, si un país periférico se propone reducir o inclusive mantener la disparidad del ingreso con los centros, tendrá una tendencia persistente a un desequilibrio del balance de pagos. De este modo, sostenía Prebisch, el mantenimiento de un nivel moderado de protección en la periferia es una manera de corregir este sesgo y de limitar las importaciones al nivel que permite su capacidad de pago. Además, mientras la protección se mantenga dentro de ciertos límites, no reducirá el crecimiento del comercio mundial. Por el contrario, la protección que imponen los centros industriales a las importaciones de productos primarios de la periferia acentúa el sesgo, tiende a retrasar el desarrollo en la periferia y a desacelerar el crecimiento del comercio mundial.

A la inversa, razonaba Prebisch, la disminución o eliminación de la protección en los centros tiene un componente implícito de reciprocidad porque el in-

cremento resultante en las exportaciones de la periferia se traducirá en un aumento correlativo de sus importaciones de productos industriales. Ello sucederá aun sin una reducción arancelaria en la periferia, debido a la mayor elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones industriales. De manera que “El concepto tradicional de reciprocidad, que exige de los países periféricos concesiones aduaneras análogas a las introducidas en los centros, no tiene en cuenta esta *reciprocidad implícita*”. (Prebisch, 1959b, p. 457).

Prebisch aplicó este análisis para formular observaciones a la política comercial de los Estados Unidos e hizo ver al respecto que:

“... las concesiones tarifarias que acuerden los Estados Unidos a los países en desarrollo llevan en sí mismas su contrapartida, y el poder de compra internacional generado por mayores importaciones de este país tenderá siempre a transformarse directa o indirectamente en demanda internacional de exportaciones norteamericanas. En verdad, no podría ser más holgada la situación en que se hallan los Estados Unidos frente al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Mientras éstos mantengan su política proteccionista dentro de los límites señalados no será la tarifa sino la cuantía de las importaciones de ese país lo que determinará la cuantía de las importaciones latinoamericanas [de los Estados Unidos]” (Prebisch, 1954, p. 374).

Cabe formular dos observaciones al análisis anterior. En primer lugar, Prebisch no tiene en cuenta el comercio de servicios y las corrientes de capital, factores que pueden contribuir a relajar las restricciones cambiarias hasta cierto punto. Menciona estos factores pero los deja de lado “en aras de la simplicidad”. La sustentabilidad del crecimiento sin caer en una restricción obligada del balance de pagos cuando se consideran el comercio de servicios y las corrientes de capital, es indudablemente un problema importante en la actualidad, en particular para la gestión económica durante la transición hacia un intercambio liberalizado.

En segundo lugar, la importancia práctica de la reciprocidad implícita depende de las estructuras reales del comercio, que se desvían cada vez más de la postulada especialización centro-periferia. Sin embargo, especialmente en el contexto de posibles negociaciones sobre libre comercio entre los Estados Unidos y América Latina como parte de la Iniciativa para las Américas, la reciprocidad implícita, tal como la concebía Prebisch, puede aportar una vigorosa justificación para la eliminación diferencial y gradual de las

barreras arancelarias y no arancelarias para los países latinoamericanos. Es interesante observar que, en relación con la futura etapa orientada hacia afuera basada en el comercio recíproco de productos industriales con los centros, Prebisch sostenía que: "Conseguido este objetivo, *el concepto tradicional de las concesiones recíprocas podrá ir recuperando su validez gradualmente*" (Prebisch, 1961, p. 94).

b) *La reciprocidad en el comercio entre los países latinoamericanos*

A Prebisch le preocupaba el bajo coeficiente de comercio intrarregional respecto del comercio total en América Latina y las asimetrías o los efectos de polarización entre los países como fuente de dificultades para la integración económica regional. La reciprocidad se concebía como una manera de atacar estos problemas. Exigía que las importaciones de los países miembros se financiaran mediante sus propias exportaciones industriales adicionales. Consideraba esencial asimismo, para el éxito del mercado común, que el país que recibía así estas importaciones industriales provenientes de América Latina pudiese cubrir las con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias. De lo contrario, esta política no daría impulso a su industrialización sino que en última instancia se resolvería en transferir a otros países latinoamericanos divisas que se empleaban antes en pagar importaciones provenientes del resto del mundo. (Prebisch, 1959a, pp. 499-500).

Por consiguiente, la reciprocidad implicaría un esfuerzo por equilibrar el intercambio de productos industrializados y fomentar las exportaciones industriales. Se concibió asimismo como un medio de abordar la distribución de costos y beneficios de la integración y asegurar la adhesión constante de los países al plan de integración. Hay varias observaciones que hacer al respecto.

En primer lugar, no obstante varios decenios de labor integracionista, sigue teniendo validez la preocupación de Prebisch por el bajo coeficiente del comercio intrarregional en relación con el comercio total en América Latina. De hecho, una de las preocupaciones importantes del enfoque para avanzar hacia una zona hemisférica de libre comercio, según se propone en la Iniciativa para las Américas, es la necesidad de evitar una modalidad de comercio tipo rueda radiada con los Estados Unidos, en que este país sería el eje y los países latinoamericanos los rayos, con muy poco intercambio entre ellos (Wonnacott, 1991; Lipsey, 1992).

En segundo lugar, en la situación actual, algunas tendencias asociadas con la globalización, como el crecimiento del comercio intraindustrial, las nuevas prácticas de montaje en el extranjero por parte de las empresas mundiales, el aumento del comercio de servicios y de actividades que hacen uso intensivo de conocimientos especializados, señalan la necesidad de redefinir la reciprocidad apartándose de una definición estrecha en términos de balance comercial de productos industriales. Sin embargo, el concepto sigue siendo válido porque centra directamente la atención en las estructuras del comercio exterior y sus efectos sobre el estilo de desarrollo (Antonelli, 1989; Rowthorn y Wells, 1987).

En tercer lugar, Prebisch se mostró realista respecto de las dificultades de lograr una reciprocidad definida en sentido estricto: "Hay que aceptar desde luego la posibilidad de que uno o varios países, en razón de su fuerza competitiva, prevalezcan en el mercado de los otros sin que éstos hayan podido desarrollar correlativamente sus exportaciones. Habría que evitar que situaciones de esta índole aparejaran medidas restrictivas..." (Prebisch, 1959a, p. 500). En lo que toca a permitir el "funcionamiento armonioso del mercado común" e impedir la adopción de medidas restrictivas, Prebisch analizó con cierto detalle cuatro tipos de medidas que interesan a los esfuerzos actuales de integración regional: i) los países más competitivos y más favorecidos deberían estimular sus propias importaciones provenientes del mercado común mediante la aceleración del ritmo de eliminación o reducción de sus propias barreras arancelarias y no arancelarias; ii) los países menos competitivos deberían recibir una cooperación técnica y financiera considerable para desarrollar industrias y mejorar sus ventajas competitivas; iii) los países menos competitivos deberían recibir seguridades, mediante salvaguardas apropiadas, de que de persistir su situación desfavorable, no obstante la adopción de medidas correctivas en materia de cooperación y liberalización más expedita por parte de los países desarrollados, podrán disminuir el ritmo de reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias; iv) se recomienda establecer un sistema multilateral de crédito (cámara de compensación) para economizar el empleo de moneda dura e incitar a los países a que se comprometan a emprender una liberalización más a fondo de la que de otra manera estarían dispuestos a hacer (Prebisch, 1959a, pp. 499-514).

Es evidente que este tipo de medidas es pertinente no sólo para la integración de América Latina,

sino también —e inclusive con mayor razón— para integrarse en un bloque comercial más grande. En otro escrito afirmamos que las graves asimetrías entre los miembros eventuales de una zona de libre comercio del hemisferio occidental que comprenda Estados Unidos, Canadá y América Latina, exigen ejercer una reciprocidad asimétrica o relativa mediante la adopción de varias políticas indispensables para que una zona de libre comercio entre un grupo de países tan heterogéneos pueda ser viable (Salazar-Xirinachs y Lizano, 1992, cap. 2). Entre ellas figuran: i) diferentes períodos para la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias; ii) medidas de apoyo durante el período de transición de los países miembros más desarrollados en favor de los de menor desarrollo; iii) cooperación técnica y financiera, en especial para mejorar normas (productos, procesos, medio ambiente, propiedad intelectual); iv) apoyo para mejorar el clima de inversiones y desarrollar la competitividad en el largo plazo (ciencia y tecnología, capacitación y otras políticas de mejoramiento de factores). Esto último apuntaría a acelerar la transferencia de tecnología, mejorar los servicios de exportación y eliminar las inflexibilidades de la oferta en los países asociados de menor desarrollo.

3. Regionalismo y multilateralismo

Algunos analistas temen que el apoyo de los Estados Unidos al regionalismo, el programa de la Comunidad Europea en 1992 y otros esfuerzos de integración regional harán inclinar la balanza en detrimento del multilateralismo y se traducirán en la fragmentación del sistema de comercio mundial (Bhagwati, 1992). Otros acogen las iniciativas regionales como un medio de realizar en el plano local lo que parece imposible de lograr a nivel global (Krugman, 1992; Summers, 1991; Dornbusch, 1990).

En todas sus contribuciones principales, Prebisch se preocupa invariablemente por las repercusiones que podría tener la integración económica regional sobre el sistema de intercambio internacional y por los límites que debería tener la protección para evitar los efectos adversos sobre el comercio mundial. A este respecto, esgrimió varios argumentos afines.

Primero sostuvo que, habida cuenta de las asimetrías de la elasticidad-ingreso, los países en desarrollo necesitaban una protección moderada para manejar la restricción cambiaria y que esto no afectaría negativamente el comercio mundial; por el contrario, en la medida en que la protección ayudara a elevar el

ingreso en los países en desarrollo, contribuiría en realidad a expandir el comercio mundial:

“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.” (Prebisch, 1954, p. 368).

Por el contrario, afirmaba Prebisch, el proteccionismo en el centro sería sumamente negativo para el comercio mundial y el multilateralismo: afectaría gravemente las exportaciones y el crecimiento del ingreso en la periferia y, por consiguiente, reduciría también las exportaciones industriales del centro a los países periféricos. Sostenía que el dinamismo del sistema de intercambio mundial estaba determinado por el comportamiento económico de los centros, ya que la periferia cumplía un papel básicamente pasivo. Mediante la apertura a las exportaciones de ésta, los centros podían crear un poder adquisitivo para sus propias exportaciones industriales a los países en desarrollo. A la inversa, si los centros limitaban sus importaciones, se reducirían los ingresos de divisas y la capacidad importadora de los países en desarrollo, lo que obligaría a estos países a intensificar su propia política proteccionista (Prebisch, 1954, pp. 371-373): *“Es innegable que cualquier país, grande o pequeño, que recurre al proteccionismo cuando no tiene disparidades que corregir en las elasticidades del comercio exterior ejerce una desfavorable influencia sobre el comercio mundial. Cuanto más grande sea ese país, tanto mayores serán su influencia y su responsabilidad.”* (Prebisch, 1959b, p. 459).

En tercer lugar, Prebisch insistía en que una agrupación o mercado común regional podía contribuir mucho a mejorar el comercio mundial y el multilateralismo, si se cumplían determinadas condiciones. Un mercado común, con su gran potencial para incrementar el comercio de productos industriales, podía *“... destruir los moldes pretéritos del intercambio según los cuales cada país latinoamericano orienta su comercio hacia los centros industriales, sin que haya más que un tráfico muy flojo con los países de la región”* (Prebisch, 1959b, p. 460). Dos condiciones le parecían indispensables para maximizar la contribu-

ción de la integración regional al comercio mundial y el multilateralismo: eficiencia en el proceso de industrialización, que a su vez requiere una protección moderada, y un mercado integrado lo suficientemente grande. Respecto de la primera condición, los menores costos que entrañaría el mercado común justificarían la rebaja de los niveles arancelarios medios con el resto del mundo, en comparación con el escenario alternativo de un proceso ineficiente de industrialización sustitutiva que prosiguiera en mercados fragmentados. De esta manera, aducía, el mercado común

ofrecía la oportunidad de negociar, en tanto que bloque comercial, reducciones arancelarias recíprocas con el resto del mundo, lo que era beneficioso para el comercio internacional.

En cuanto a la segunda condición, el tamaño del mercado quizá fuera insuficiente aun cuando se integraran países relativamente pequeños; de manera que para que la integración económica produjera todos sus beneficios potenciales: "debería tener un carácter *multilateral*, y abarcar el mayor número posible de países" (Prebisch, 1954, p. 379).

VI

Observaciones finales

Hemos demostrado que Prebisch, lejos de encerrarse en una vía ineficiente de industrialización sustitutiva, sostenía que la incorporación gradual y negociada en un sistema cada vez más amplio de relaciones comerciales era la clave del progreso económico. La integración económica regional y las revisiones periódicas de los aranceles externos a fin de mantener la protección dentro de límites moderados eran elementos indispensables para llegar a una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros, que Prebisch consideraba como la única opción para eliminar las asimetrías centro-periferia, al aumentar el ingreso y el empleo y elevar el nivel de vida en los países en desarrollo. De modo que en vez de apartarse de la perspectiva de largo plazo de Prebisch, la búsqueda de una nueva inserción internacional de alta calidad y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como una reafirmación de la secuencia de las políticas originalmente concebidas y recomendadas por él.

Además, las ideas de Raúl Prebisch en materia de integración económica, crecimiento hacia afuera en función de la promoción de exportaciones industriales, selectividad basada en criterios mundiales de elasticidad-ingreso, y reciprocidad, adaptadas adecuadamente a las condiciones actuales, son pertinentes para replantear la estrategia de inserción internacional complementada por la integración regional a la que se hallan abocados hoy activamente los países latinoamericanos.

Sin embargo, no hemos sostenido que el argumento actual de inserción internacional e integración

regional se fundamente exactamente en las mismas razones que Prebisch tuvo presentes. Surgen nuevas razones en favor de la integración y la cooperación regional cuando la integración se considera funcional y complementaria de la inserción internacional, tema analizado en otros escritos.¹¹ Las características de la economía mundial y de América Latina son ahora muy distintas de lo que eran en los años cincuenta y sesenta. Hoy vivimos insertos en un "paradigma tecnológico" diferente. La globalización, la importancia creciente del comercio de servicios, el paso de actividades con gran volumen de producción hacia otras con gran valor agregado por su uso intensivo del conocimiento especializado y la información, así como las nuevas prácticas de montaje en el extranjero de las empresas globales, son todas características que alteran fundamentalmente las economías internacionales y locales, y que es preciso tener en cuenta. En particular, la atracción relativa que ejercen los países como lugares de inversión aparece como el tema principal en el análisis de la estrategia de inserción internacional y las exigencias de la política interna. Lo que hemos tratado de demostrar es que, además de la validez de la visión general de Prebisch en el largo plazo respecto del proceso de desarrollo, varias de sus inquietudes específicas tienen pertinencia en la actualidad:

i) El criterio de elasticidad-ingreso constituye un enfoque útil para evaluar las posiciones competitivas relativas de los países y orientar las políticas de mo-

¹¹ Véase CEPAL (1990) y Salazar-Xirinachs (1993).

dernización productiva a fin de mejorar la calidad de la inserción internacional.

ii) El vínculo entre aptitudes laborales y niveles de vida sigue siendo un tema crítico que concita una renovada atención.

iii) La preocupación de Prebisch por el bajo coeficiente del comercio intrarregional en relación con el intercambio total en América Latina sigue teniendo validez, no obstante varios decenios de esfuerzos de integración, y adquiere renovada importancia en el contexto de la formación de una zona de libre comercio del hemisferio occidental.

iv) La integración económica como medio de aliviar la restricción de divisas es una propuesta polémica cuando se tienen en cuenta el comercio de servicios y las corrientes de capital. Sin embargo, una afluencia de capital de volumen suficiente en el tiempo para sustentar el crecimiento es un tema delicado para la gestión económica durante el presente período de transición hacia un régimen de mayor libertad comercial en América Latina, y sigue teniendo vigencia el argumento de Prebisch de

que mediante la promoción deliberada de la integración económica los países pueden incrementar significativamente su tasa de crecimiento e industrialización.

v) Las asimetrías comerciales existentes entre miembros eventuales de zonas de integración económica indican claramente la necesidad de dar significado práctico, en las actuales condiciones, al concepto de reciprocidad relativa de Prebisch y a las políticas complementarias para asegurar la viabilidad y equidad de las zonas de libre comercio que integran a países en etapas muy diferentes de desarrollo.

vi) Por último, también tienen pertinencia en la actualidad las dos condiciones básicas destacadas por Prebisch para maximizar el aporte de la integración regional a un intercambio mundial más libre y al multilateralismo: la eficiencia del proceso de industrialización, que a su vez exige una protección moderada, por un lado, y un mercado integrado de magnitud suficiente, por otro. La protección moderada reduce, además, el costo de la desviación de las corrientes comerciales que supone la integración.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Antonelli, Cristiano (1989): La difusión internacional de innovaciones: pautas, determinantes y efectos, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1992): *Regionalism and Multilateralism: an Overview*, Session I, paper N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial y CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P)*, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- Colander, David C. (ed.) (1984): *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.
- D'Cruz, Joseph (1990): Diagnosing national industrial portfolios, *The World Competitiveness Report 1990*, IMD International y World Economic Forum, Ginebra.
- _____ (1991): National industrial portfolios, *The World Competitiveness Report 1991*, IMD International y World Economic Forum, Ginebra.
- D'Cruz, Joseph y Alan Rugman (1992): *New Compacts for Canadian Competitiveness*, por encargo de Kodak Canada Inc.
- Dornbusch, Rudiger (1990): Policy options for freer trade: the case for bilateralism, R.Z. Lawrence y C.L. Schultze (comps.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990s*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Fajnzylber, Fernando (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto.
- Freeman, Christopher (1987): *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, Science Policy Research Unit, University of Sussex, Londres, Pinter Publishers.
- Gurrieri, Adolfo (comp.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, serie Lecturas, N° 46, El trimestre económico, vols. I y II, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Tokio, Charles E. Tuttle Co.
- Krueger, Anne O. (1974): The political economy of the rent-seeking society, *American Economic Review*, vol. 64, N° 3, Nueva York, American Economic Association, junio.
- Krugman, Paul (1984): Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale, Henryk Kierzkowski (comp.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Clarendon Press.
- _____ (1992): *Regionalism vs. Multilateralism: Analytical No-*

- tes, Session IV, paper N° 7, Banco Mundial y CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington, D.C., abril.
- Lipsey, Richard G. (1992): Getting there: the path to a Western Hemisphere free trade area and its structure, Sylvia Saborío y otros, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Meier, Gerald M. (1990): Trade policy, development, and the new political economy, Ronald Jones y Anne Krueger (comps.), *The Political Economy of International Trade*, Oxford, Basil Blackwell.
- Naciones Unidas (1949): *Estudio económico de América Latina 1948*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1949.II.G.1.
- _____(1951): *Estudio económico de América Latina 1949*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1951.II.G.1.
- Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Prebisch, Raúl (1949): El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, introducción a, *Estudio Económico de América Latina 1948*. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol. I.
- _____(1951): Crecimiento, equilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico, primera parte de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- _____(1954): La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (informe presentado a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, Quintandinha, Brasil). Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- _____(1959a): *El Mercado común latinoamericano*, México, D.F., Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- _____(1959b): *La política comercial en los países insuficientemente desarrollados desde el punto de vista latinoamericano*, en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- _____(1961): *Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional*, en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II.
- _____(1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II.
- _____(1964): Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo, Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II, con el título "Nueva política comercial para el desarrollo".
- _____(1968): Hacia una estrategia global del desarrollo, Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol. II.
- _____(1984): Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo, *Pioneros del desarrollo*, Gerald M. Meier y Dudley Seers (comps.), Madrid, Tecnos.
- Reich, Robert (1991): *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Rowthorn, R.E. y J.R. Wells (1987): *De-Industrialization and Foreign Trade*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sáez, Raúl E. (1988): *La selectividad en la política industrial: las experiencias de Japón y Francia*, Colección estudios CIEPLAN, N° 25, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Salazar-Xirinachs, José M. (1993): Present and future of economic integration in Central America, tesis de grado.
- Salazar-Xirinachs, José M. y Eduardo Lizano (1992): A Latin American perspective on free trade in the Americas, Sylvia Saborío y otros, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Shinohara, M. (1982): *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy*, University of Tokio Press.
- Spraos, John (1983): *Inequalising Trade? A Study of Traditional North-South Specialisation in the Context of Terms of Trade Concepts*, Oxford, Clarendon Press.
- Summers, Lawrence (1991): Regionalism and the world trading systems, comentarios hechos en el Banco de la Reserva Federal de Kansas City, agosto.
- Tharakan, P.K.M. y Jacob Kol (eds.) (1989): *Intra-Industry Trade. Theory, Evidence and Extensions*, Londres, The Macmillan Press.
- Willmore, Larry N. (1974): The pattern of trade and specialisation in the Central American common market, *Journal of Economic Studies*, New series, vol. I, N° 2, Glasgow, University of Strathclyde, Department of Economics.
- Wonnacott, Ronald J. (1991): *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Washington, D.C., Canadian-American Committee.