



C-1  
CEPAL/BORRADOR/IDE/117  
División de Desarrollo Económico  
Octubre de 1974

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

- En torno a las ideas de la CEPAL .-

INDUSTRIALIZACION SUBSTITUTIVA Y COMERCIO EXTERIOR



BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

- iii -

I N D I C E

	<u>Página</u>
A. Industrialización y sustitución de importaciones	1
B. Industrialización substitutiva y exportaciones ...	3
C. De los "compartimentos estancos" a la industrialización en proceso de apertura .....	9
D. El auge de los precios primarios: realidad y mito	16

/- En torno



- En torno a las ideas de la CEPAL -

INDUSTRIALIZACION SUBSTITUTIVA Y COMERCIO EXTERIOR

A. Industrialización y sustitución de importaciones

1. Todo proceso de industrialización implica necesariamente y al margen de cualquier deliberación, una sustitución de importaciones directa o indirecta, sea porque envuelve la eliminación o restricción de las compras de algunos bienes extranjeros, sea porque incide sobre importaciones "potenciales", que podrían haber sido realizadas de no haberse desarrollado las producciones de reemplazo o alternativas - y si la situación del balance de pagos lo hubiera permitido. Desde un ángulo amplio, en consecuencia, la industrialización equivale a sustitución de importaciones, directa o indirecta, actual o hipotética. Esto es así tanto en las economías desarrolladas como en las de la periferia. Y, como lo acredita meridianamente la experiencia mundial de postguerra, esa realidad puede ir de la mano con una formidable expansión del comercio exterior y una intensificación y mudanzas de la división internacional del trabajo.

2. Desde luego, la "sustitución de importaciones" en América Latina no ha involucrado ni en la teoría ni en los hechos una contracción de las importaciones y menos aún cualquier inclinación u objetivo de autarquía.

A la inversa, el proceso de desarrollo hacia adentro, por los efectos expansivos sobre el ingreso y sus necesidades crecientes de ingredientes externos, acicateó la demanda por importaciones. De este modo, una política aparentemente restrictiva, paradójicamente aumentó las relaciones con el exterior o, si se quiere, mirando el problema desde otra perspectiva, estableció otro esquema de dependencia respecto a las influencias externas.

/Este aspecto

Este aspecto debe ser subrayado porque deja de manifiesto una antigua y reiterada tesis de la CEPAL, en el sentido de que los controles impuestos en éstos y otros países de la periferia no han tenido por objeto ni han perjudicado en el hecho el intercambio con el exterior, - a la inversa de lo que ha sucedido frecuentemente con los expedientes del mismo carácter operados por las economías centrales en otras y diversas circunstancias.

3. En verdad, las intenciones que inspiraron esa política fueron, en lo esencial, las siguientes: a) compatibilizar la disponibilidad con la demanda por recursos extranjeros; b) establecer prioridades en el empleo de las divisas, de acuerdo a criterios económicos y sociales y con métodos más o menos adecuados - pero que nada tenían que ver con una restricción per se de las importaciones; y c) permitir y lograr que el desarrollo interno - y principalmente la industrialización, se dilatara más allá de los límites que establecía la relación tradicional o histórica con el sector externo.

4. Dentro de ciertos límites y expuesta a muchas críticas y reservas válidas, que varían según los países considerados, puede sostenerse que esos propósitos se cumplieron.

En lo principal, el crecimiento del producto y, en especial, del sector industrial, sobrepasaron la tasa histórica de aumento de las importaciones. Dicho en otras palabras, excedieron el margen establecido por la incorporación de recursos exteriores.<sup>1/</sup>

Por otra parte, si bien no se eliminaron los desequilibrios periódicos entre disponibilidades y demanda por divisas, ellos se mantuvieron bajo un grado de control muy superior al que se registraba en el modelo de crecimiento primario-exportador y, por cierto, con trastornos mucho menores del nivel de actividad interna.

---

<sup>1/</sup> Para una ilustración de lo dicho pueden recordarse algunas cifras correspondientes a la evolución de la economía latinoamericana en los años 60. Aunque en este período las importaciones se incrementaron con una tasa de 4.2 % anual en términos reales, el crecimiento del producto interno alcanzó a 5.4 % y el del sector industrial a 6.4 %.

/Finalmente, se

Finalmente, se cumplieron en buena medida los objetivos generales de transformación de la estructura productiva en el sentido de acrecentar la importancia del mercado nacional y de las actividades dedicadas a satisfacerlo. Las debilidades económicas y las limitaciones sociales de este proceso son conocidas y constituyen tema vivo de análisis y debate en la región. Sin embargo, parece evidente que ellas derivan principalmente de los condicionamientos históricos, institucionales y de dependencia externa y no del significado, validez o naturaleza intrínseca de la llamada industrialización substitutiva.

B. Industrialización substitutiva y exportaciones

5. A menudo se ha sostenido que el ideario de la CEPAL tiene un sesgo anti-exportador, sea porque habría subestimado las posibilidades que ofrecen los mercados exteriores, sea porque, - en la versión más extrema, habría considerado hasta indeseable tal objetivo en vista de la evolución desventajosa de la relación de precios de intercambio. Al final, en consecuencia, se postula una suerte de alternativa entre industrialización substitutiva (o desarrollo hacia adentro) y crecimiento vía exportaciones.

Se trata, por cierto, de un falso dilema, como lo demuestra palmariamente la experiencia mundial, que revela que ambos procesos se complementan y refuerzan mutuamente. Sin embargo, podría alegarse que la evolución latinoamericana no ha seguido el mismo curso y que, incluso, registra un "trade off" o quid pro quo entre industrialización substitutiva y expansión hacia afuera. Más aún, no faltaría quien agregara que tal aparente contradicción obedecería en buena parte a las orientaciones de la política regional sobre la materia y también, por lo tanto, a la influencia eventual sobre ella de los criterios de la CEPAL.

Para examinar esta cuestión dejaremos de lado cualquier propósito de justificar a ultranza nuestra manera de pensar o, a la inversa, de rechazar toda crítica o reserva sobre la misma.

/Como es

Como es obvio, el análisis retrospectivo del rico y variado historial latinoamericano entrega muchas lecciones que sólo podrían desconocer intransigencias dogmáticas. De todos modos, téngase en cuenta, son enseñanzas a posteriori, testimonios que no tuvieron frente a sí quienes debieron adoptar decisiones o interpretar los fenómenos diez, quince o veinte años atrás. Por otra parte, el problema y los debates actuales están condicionados por los profundos cambios del escenario internacional, decisivo contexto que ha afectado y afecta el curso y las acciones de los países de la periferia. Muchos de esos cambios no fueron anticipados ni previstos, - aquí y en las propias economías desarrolladas. Si alguien, por ejemplo, hubiera sostenido hacia la mitad de los años 50 que una escasez crónica de dólares iba a ser reemplazada por el llamado "dollar glut", esto es por un hartazgo de dólares, seguramente habría sido internado en una clínica para economistas delirantes. En breve y como dice el refrán, todos somos generales o estrategas después de la batalla. La dificultad estriba en que quienes resuelven o examinan un panorama determinado sólo pueden atisbar tentativamente el futuro y deben, necesariamente, asentar sus juicios y veredictos en los indicios que ofrece el presente y, sobre todo, en las guías aparentes que se desprenden del pasado.

6. En verdad, no es posible dilucidar la cuestión planteada sin un discreto ensayo de reconstitución histórica. Sobre esta base deberían tenerse a la vista algunos aspectos sobresalientes.

Veamos primero lo que se refiere a las exportaciones primarias.

Desde luego, no puede extrañar que hacia fines de los años 40, al consolidarse los ajustes de postguerra, primara una visión relativamente pesimista sobre las oportunidades que ofrecía la venta de esos bienes. Fundamentaban esa apreciación los recuerdos todavía vivos de la gran crisis y los años posteriores y la aprensión respecto a lo que iba a significar el reemplazo de Gran Bretaña por Estados Unidos como pivote de la economía mundial, - siendo este último país, entre otras cosas, uno de los más importantes productores de alimentos y materias primas.

/Debe admitirse



Debe admitirse con franqueza que el crecimiento de las exportaciones sobrepasó esas expectativas, aunque estuviera lejos de satisfacer las aspiraciones y necesidades de los países de la periferia, como lo dejan de manifiesto los recurrentes problemas de escasez de divisas, desequilibrios de balances de pago, aflictivo endeudamiento, inestabilidad de los ingresos, etc., que caracterizan la experiencia de la región hasta fines del decenio de los años 60. Por otra parte, el curso de los términos de intercambio se ajustó en general a las previsiones de la CEPAL sobre el asunto, - sobre la cual volveremos más adelante al examinar lo pasado en los últimos años.

De todos modos, podría aceptarse que la evolución registrada fue menos desfavorable de lo que se anticipaba en la inmediata postguerra. Más aún, - y para considerar todos los argumentos pertinentes, podría aducirse que a lo largo del período se comprueba un descenso en la participación de América Latina en el total de las exportaciones mundiales. En efecto, su cuota baja de alrededor de 11 % en 1948 a poco más del 5 % hacia 1970.<sup>1/</sup>

¿Hasta qué punto ese deterioro de la posición relativa constituye una prueba o señal de que el desarrollo de la industrialización sustitutiva conspiró contra o se realizó a expensas del crecimiento de las exportaciones primarias?

7. Para responder esta pregunta básica es indispensable, antes que nada, tener en cuenta que la menor participación en el comercio mundial afectó a toda la periferia, por la simple y fundamental razón de que el intercambio de manufacturas - y entre las economías centrales, se expandió a una tasa que prácticamente duplicó a la del comercio de productos primarios. Entre 1955 y 1969, el primero aumentó a un ritmo de 10 % anual, el otro sólo lo hizo a un 5 % por año.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1971, Capítulo II.

Dicho sea de paso, esta diferencia comprueba claramente la vieja tesis de la CEPAL sobre el dispar dinamismo de la demanda mundial por uno y otro tipo de bienes. Más adelante nos referiremos a los eventuales cambios al respecto que se desprenderían de la evolución de los años más recientes, - sobre todo 1972-1973.

Quedaría en pie, sin embargo, el otro aspecto destacado: que la región disminuyó levemente su representación vis a vis otras áreas de la periferia.<sup>1/</sup>

Sobre esa realidad, - que exigiría un análisis más detenido, sólo cabría subrayar dos elementos influyentes. Por una parte, los arreglos especiales de ciertos productores primarios con países o asociaciones de países industrializados, que han significado, como contrapartida, obstáculos para las exportaciones latinoamericanas. Por otro lado, la creciente importancia de algunas producciones primarias, - como el petróleo, que no tiene representación destacada en las ventas de esta región (con la excepción de Venezuela). Conviene recordar de paso que, hasta 1973, la mayor participación del petróleo se realizó en base a incrementos del volumen exportado y no de sus precios. Sobre este aspecto, en la reciente reunión de los gobernadores del Fondo Monetario y el Banco Mundial, el Ministro de Economía de Irán hacía presente lo que sigue:

"Fue posible manipular el precio del petróleo desde US\$ 2.17 a US\$ 1.30 entre 1949 y 1970. Otras materias primas y productos básicos no tuvieron mejor suerte. En cambio, fuimos testigos de un alza sostenida en los precios de una amplia variedad de bienes industriales durante el mismo período." <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> En lo que se refiere a los productos primarios, la cuota regional sólo bajó del 15.7 % en 1955 a 14 % en 1970.

<sup>2/</sup> Board of Governors, 1974 Annual Meetings, Washington, D.C., Press Release No. 34.

8. Como se ha visto, los antecedentes principales no permiten sostener la tesis que plantea una supuesta contradicción entre el desarrollo de la industrialización latinoamericana y el crecimiento de sus exportaciones básicas. Lo más que podría afirmarse es que hubo una ligera pérdida de posición relativa frente a otros productores primarios. Y que también este aspecto se encuentra vinculado a circunstancias ajenas al proceso de diversificación del aparato productivo.

Naturalmente, esta conclusión es válida para el conjunto de la región y no para cada país en particular. Y gran parte de las confusiones en esta materia han derivado del intento por generalizar casos y períodos aislados.

En este respecto, no cabe duda de que hay ejemplos en América Latina en que las políticas e instrumentos de la industrialización ciertamente perjudicaron a los sectores de exportación primaria. Pero algunas golondrinas, como anota el refrán, no hacen un verano. Por otra parte, es por demás obvio que lo que ganaron o perdieron unos, lo perdieron o ganaron otros. Lo esencial para el análisis y la discusión sobre el asunto es que la demanda mundial por exportaciones primarias, - por lo menos hasta iniciada esta década, creció con un ritmo igual a la mitad del alcanzado por los bienes industriales y en condiciones de precios relativos que fueron de lo desventajoso hasta lo mediocre en diversas fases.

9. Al entrar a examinar lo ocurrido con las exportaciones industriales sobresalen otros elementos, que inciden directamente sobre el asunto que se discute.

Por de pronto, pecaría de "a-historicismo" cualquier crítica en el sentido de la falta de perspectiva exportadora que ciertamente caracteriza las primeras etapas de industrialización deliberada en América Latina. La lógica y sostén del proceso en la región, - al igual que sucedió en casi todas las experiencias históricas, estuvieron en el desarrollo del mercado interno. No podría ser de otro modo. Las condiciones específicas en que tenía lugar la empresa (acervo tecnológico, escalas de operación, debilidad de las infraestructuras /de apoyo,

de apoyo, limitaciones financieras, preparación y cantidad de recursos humanos calificados, etc.) se agregaban a las dificultades y obstáculos para penetrar en las economías industrializadas. <sup>1/</sup>

De este modo, tanto la posibilidad como la necesidad de complementar los mercados nacionales con las ventas en el exterior van emergiendo en una fase relativamente avanzada de la industrialización substitutiva. En el hecho, cuando van adquiriendo creciente importancia las actividades donde son decisivas las economías de escala y los factores tecnológicos, entendidos éstos en su acepción más amplia.

No es de extrañar, en consecuencia, que la apertura del proceso industrializador, - que ya no mira solamente hacia adentro sino que también hacia afuera, tome cuerpo precisamente en países donde se dan, con distinto acento, dos circunstancias primordiales. Por un lado, el desarrollo de un mercado interno de proporciones adecuadas; por el otro, un avance tal de la diversificación que se establezcan las bases materiales y organizativas para que la industria se proyecte hacia el exterior.

En otras palabras, - y sin que esto signifique rechazar o pasar por alto muchas críticas y reservas frente a la experiencia fabril latinoamericana - bien puede llegarse a la conclusión general de que la industrialización substitutiva, lejos de ser una alternativa o un impedimento a la apertura de ciertas economías, se vislumbra como un requisito sine qua non para emprender una fase ampliada y más abierta del proceso de desarrollo.

---

<sup>1/</sup> Y que también entraron la exportación de productos primarios.

C. De los "compartimentos estancos" a la industrialización  
en proceso de apertura

10. Conviene suplementar las observaciones anteriores con una breve referencia a los principales criterios sustentados por la CEPAL sobre las relaciones entre industrialización y comercio exterior.

Si uno se remonta a los documentos básicos del período que va desde 1948-49 hasta mediados de los años 50, aproximadamente, fácil será comprobar que no se atribuye alta prioridad al objetivo de expandir las exportaciones.<sup>1/</sup> El acento primordial cae sobre otros aspectos, en especial la intensificación de la actividad manufacturera y los cambios en la estructura de las importaciones que exige ese proceso.

Se mencionaron antes algunas razones económicas de esa inclinación. Aquí conviene recordar un elemento más general, que incide sobre las discusiones de los años de postguerra en torno a las grandes orientaciones de la política económica.

Yendo a la médula del asunto, bien se sabe que en ese período se confrontan dos puntos de vista básicos. Por una parte, el de quienes creían que las nuevas circunstancias aconsejaban un regreso a las modalidades pretéritas de crecimiento y que, por lo tanto, consideraban que la industrialización substitutiva, en el mejor de los casos, sólo se había justificado por las contingencias negativas de los años de postcrisis y de guerra. Por otro lado, estaban quienes sostenían que la diversificación de las estructuras productivas por el camino de la industrialización era un imperativo para el desarrollo de la periferia.

---

<sup>1/</sup> Por ejemplo, en el Estudio Económico de América Latina, 1949 y "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" (1951), redactados, en lo principal, por el Dr. Raúl Prebisch.

Sobra indicar que los documentos de la CEPAL constituyeron uno de los principales puntos de apoyo de la segunda posición. Y es útil traer a colación unos párrafos del Estudio Económico de 1949 que se estiman "clásicos" en la fundamentación de ese criterio:

"La realidad está destruyendo en América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema, a 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 mostrado sus posibilidades a los países de 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

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 aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento de 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 parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas". 1/

Podría decirse sin temor que hoy en día nadie contradeciría esas proposiciones. Han pasado a ser, como se dice en Brasil, "ponto pacífico". Pero todos también saben que no lo fueron en tiempo no muy lejano y que para enraizarlas en la conciencia colectiva se necesitaron arduos esfuerzos y la superación de muchos malentendidos y deformaciones. Y en la polémica, como siempre ocurre, se descuidaron otros aspectos o se extremaron las diferencias.

---

1/ Véase, El pensamiento de la CEPAL, 1969, Editorial Universitaria, Chile.

11. Sin embargo, aunque se reconozca aquella postergación de las cuestiones vinculadas al comercio exterior o más exactamente a la contribución y papel de las exportaciones, no es menos cierto que el tema fue adquiriendo destacado relieve a poco transcurrir el tiempo.

Desde luego, ya en los primeros análisis de la industrialización latinoamericana se llamó la atención sobre las restricciones e inconveniencias que implicaba un proceso que se llevaba a efecto, - según la expresión que acuñó el Dr. Prebisch, en "compartimentos estancos".

Esa verificación se tradujo en dos preocupaciones complementarias. Por una parte, el examen del financiamiento y la inversión extranjera como arbitrios para aliviar el estrangulamiento o insuficiencia de la capacidad para importar. <sup>1/</sup> No abundaremos sobre este aspecto que escapa al tema que se aborda en esta oportunidad y que ha sido tratado en varios documentos. <sup>2/</sup> Por la otra, a la atención creciente a la necesidad y potencialidades de la integración de los países latinoamericanos.

La segunda cuestión, en particular, pasa a ser la principal guía de acción para sobrepasar el esquema de los "compartimentos estancos".

Para ahorrar digresiones nada mejor que algunas referencias principales en estudios de la época, en especial los incluidos en el documento "El mercado común latinoamericano", publicado en 1959. <sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano", 1954. Reeditado en 1973 en la serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL.

<sup>2/</sup> Véase, por ejemplo, El pensamiento de la CEPAL, 1969, Editorial Universitaria, Chile.

<sup>3/</sup> Véase, Naciones Unidas, El mercado común latinoamericano, E/CN.12/531, México, julio 1959.



En primer lugar, téngase presente este razonamiento sobre los obstáculos para continuar las experiencias de industrialización "cerrada":

"La sustitución de importaciones no es una operación sencilla y de horizontes ilimitados. Una política persistente de sustituciones que no vaya acompañada de aumentos en la productividad puede alcanzar un punto más allá del cual se llega a una reducción de las exportaciones, es decir, a una pérdida neta de divisas. En efecto, a menos que sea espontánea, la sustitución obliga a la adopción de medidas proteccionistas que se tienen que ir acentuando conforme se agotan aquellos campos de sustitución en que son menores las diferencias de productividad entre el país y el resto del mundo. A consecuencia de esa creciente protección suben los costos internos y afectan la rentabilidad de las exportaciones, que es distinta para los diferentes productos que las componen. En una primera etapa de la sustitución puede ocurrir que la disminución de la rentabilidad de la exportación no sea suficiente para reducir su volumen, pero es perfectamente posible que si se sigue avanzando comiencen a desaparecer en grado creciente las exportaciones marginales y pueda alcanzarse un punto en que lo que se economiza por sustitución se pierda en exportaciones. Como es natural, mientras más amplios sean los márgenes de rentabilidad de las exportaciones y menor la necesidad de protección, puede irse más lejos con la sustitución sin alcanzar el punto crítico".

El examen anterior se prolonga en una clara presentación de las opciones que se abrían ante la región. Atiéndase a lo siguiente:

"El análisis ha permitido concluir que el lento crecimiento de la demanda de los productos tradicionales de exportación y el mantenimiento del ritmo de crecimiento del producto registrado en el pasado exigen una sustitución tan acelerada de las importaciones que no parece ser una tarea factible aun cuando lleguen a darse condiciones muy favorables de financiamiento externo.

/¿Cuál es

¿Cuál es entonces el camino abierto a los países latinoamericanos para resolver el estrangulamiento que impone la escasez de divisas? Hay en realidad dos: uno sería el de una gran expansión de exportaciones distintas a las tradicionales hacia los países situados fuera del área; otro, el de una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de sustitución de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizada en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales.

El primero de estos caminos requeriría un giro notable en la dirección que hasta ahora ha seguido la política comercial de los países desarrollados, en el sentido de que los aranceles, y demás restricciones que suelen ponerse en práctica, dieran lugar a que los países latinoamericanos pudieran aprovechar las ventajas comparativas que les ofrecen su dotación de recursos y su situación geográfica. El segundo camino exige la transformación paulatina de las bases sobre las que se ha desarrollado hasta hoy el comercio interlatinoamericano, de tal manera que se aprovechen las ventajas que puede representar el amplio mercado de la región, pero al mismo tiempo sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajo nivel de ingreso.

Estos dos caminos no son incompatibles entre sí y una utilización adecuada de ambos redundaría en beneficio tanto de América Latina como de los países más desarrollados del resto del mundo. Analizar el efecto que podría ejercer una transformación de la política comercial de los grandes centros industriales merece un detallado estudio. Aquí se examinan únicamente las posibilidades de resolver el estrangulamiento por medio de la organización de un mercado común.

El establecimiento de un mercado común tiene la ventaja de que - sin perjudicar las posibilidades de especialización - permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del

/mercado de

mercado de cada país. América Latina considerada como un conjunto reduce su demanda de importaciones provenientes de fuera del área a un nivel que es compatible con su disponibilidad de divisas y, al mismo tiempo, cada uno de los países miembros del mercado puede mantener un coeficiente alto de importaciones, aunque trasladando en proporciones variables su origen a la propia región". 1/

El interés de la CEPAL en la ampliación del horizonte de la industrialización no se ha reducido, como bien se sabe, a las fronteras regionales. Sobre todo en la última década ha ganado creciente importancia el estudio global y detallado de las posibilidades y condiciones para expandir las exportaciones no tradicionales e industriales de la región.<sup>2/</sup>

En resumen, nada fundamenta la opinión o prejuicio sobre un supuesto sesgo autárquico, parroquial o "cerrado" de los criterios de la CEPAL sobre industrialización.

---

1/ Fuente: Naciones Unidas, El mercado común latinoamericano, E/CN.12/531, México, D.F., julio de 1959, p. 56.

2/ Véase, por ejemplo, "Las organizaciones internacionales en el fomento de las exportaciones de América Latina". Boletín Económico de América Latina, Vol. XIV, No. 1, 1969.

D. El auge de los precios primarios: realidad y mito

12. ¿Hasta qué punto el alza de precios de los productos primarios, que se acelera en los primeros años de esta década y culmina con el trauma petrolero, invalida o cuestiona sustancialmente las ideas cepalinas sobre la materia?

La pregunta es pertinente porque a la luz de la coyuntura presente no han faltado quienes sostengan que han dejado de tener validez objetiva los criterios respecto a las tendencias de la demanda por materias primas y alimentos y, sobre todo, respecto al deterioro de la relación de precios de intercambio para las economías primario-exportadoras.

Sería absurdo negar la trascendencia del fenómeno mencionado. Más aún, no es posible pasar por alto opiniones bien fundadas sobre la hondura y persistencia de los factores que han obrado en la mayor valorización relativa de los productos básicos y en la intensificación de su demanda. Como se trata de argumentaciones bastante conocidas no vamos a abundar sobre ellas, pero sí deseamos insistir en que las tenemos en cuenta y las valorizamos. De todos modos, no creemos que ellas cancelen otras realidades, de tanto o mayor peso, que continúan gravitando sobre la cuestión debatida y que respaldan la sustancia de los planteamientos cepalinos.

Para justificar este último punto de vista es conveniente tener presente algunos aspectos principales. El tema fue discutido en el Estudio Económico 1973 y aquí se reiteran algunos elementos, pero considerando las realidades hacia fines de 1974 y las perspectivas que se avizoran para los próximos años.

En primer lugar es útil subrayar las sensibles diferencias que se vislumbran dentro del fenómeno general del alza de precios de los productos primarios. Para dar una visión clara del asunto puede tenerse a la vista el cuadro 1, que compara lo ocurrido con esos precios en dos coyunturas expansivas: la que emerge a raíz

/del conflicto

del conflicto de Corea y la que caracteriza a los primeros años de esta década, - dejando de mano por lo conocida la evolución de los precios del petróleo, que bien se sabe que se cuadruplican. Si se considera de inicio lo ocurrido en la segunda fase, resalta con nitidez no sólo la mayor intensidad de los movimientos, sino que, principalmente, los marcados contrastes en la evolución de las cotizaciones de distintos productos. Mientras en algunos casos, por ejemplo el azúcar o la soya, los precios se multiplican ocho y cinco veces entre 1970 y el tercer trimestre de 1974, hay otros, como el café y el mineral de hierro, que sobrepasan muy levemente los niveles del año base.

Si se cotejan las cifras de este último período con las de los años 1950-1952, fácil es comprobar que en esta coyuntura más típica o "clásica", las alzas son más moderadas y, sobre todo, que no se verifican desproporciones tan espectaculares como las de los años recientes.

Esta verificación tiene una doble y meridiana importancia. Por un lado, pone de manifiesto que los beneficios del auge se han repartido muy desigualmente. Una de las facetas más llamativa de esa desigualdad es que en muchos casos los más favorecidos han sido precisamente los países desarrollados que, a la vez, son exportadores de productos primarios. Tocando este punto, a menudo olvidado, el Estudio Económico de 1973 señalaba lo que sigue:

"Conviene observar que las alzas de precio de los productos primarios no favorecen solamente a las economías latinoamericanas y, en general, a las subdesarrolladas. En efecto, la participación del conjunto de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de alimentos, bebidas y materias primas, en general, apenas si se aproxima a un tercio del total. Sólo en el sector de los combustibles (concretamente, del petróleo), los países en desarrollo suministran cerca de los dos tercios del total mundial. (Véase el cuadro 15.) Es indudable que hay algunos productos exportados exclusivamente por países en desarrollo (por ejemplo, los de la agricultura tropical), pero

/como demuestran

como demuestran las cifras anteriores, la posición dominante en el comercio de productos primarios (incluyendo los productos agrícolas elaborados) está en manos de los países desarrollados".

Por otra parte, el comportamiento tan dispar de los precios permite entrever la gran influencia que han tenido los factores coyunturales o que no tienen relación con mutaciones significativas y a plazo de las relaciones de oferta y demanda. El caso del petróleo, donde han primado las realidades políticas, es por demás obvio. El fracaso de cosechas agrícolas, por otra parte, ha incidido decisivamente en la evolución de los precios respectivos. En breve, si bien se registra una tendencia general hacia el alza de precios de las exportaciones básicas, que data de más o menos (y con altibajos) mediados de los años 60, no es menos cierto que los cambios más espectaculares y que gravitan sobre el índice global se deben a perturbaciones transitorias, que muy probablemente las propias alzas se encargarán de compensar con el correr del tiempo.

El segundo aspecto central que debe tenerse en cuenta es el de la relación de precios de intercambio. Sobre él también inciden las cuestiones expuestas en la discusión anterior, esto es, que las situaciones al respecto dependen primordialmente de los países y productos que se miren. Pero aún si se pasa esto por alto y se atiende a las transformaciones globales, se llegará necesariamente a la conclusión de que el mejoramiento de la relación de precios de intercambio ha sido indudablemente exagerado. Para fundamentar este aserto basta tener a la vista las observaciones que se hacen sobre la materia en el Estudio Económico de 1973. Resumiendo el análisis, se sostiene allí lo siguiente:

/"Si se

"Si se tiene a la vista el índice medio de la relación de precios de intercambio para el período de sostenida expansión exterior que abarca los años 1971-1973, se observa que es 112, igual al de los años 1945-1949 e inferior al de los dos quinquenios de los años cincuenta (132 y 119 respectivamente). Incluso el de 1973, que es 124, resulta inferior al promedio de 1950-1954".

La tercera cuestión que interesa examinar tiene que ver con la durabilidad de los cambios y tendencias que han ocurrido en los últimos años.

Sobre el asunto, como se sabe, circulan opiniones contradictorias, lo que no puede extrañar ya que gravitan circunstancias de signos contrarios, sea para argumentar que se trata de una coyuntura expansiva pasajera, sea para sostener que ha tenido lugar una mutación sustantiva y que se proyecta a largo plazo en las relaciones de intercambio de los productos primarios y los bienes industriales.

De un lado están los factores estructurales y de largo plazo que inciden sobre la oferta de materias primas y alimentos. Como se recordaba en el Estudio Económico de América Latina de 1973, existe una

"opinión bastante generalizada - aunque exagerada en varias ocasiones - de que expandir la producción de algunos bienes básicos va resultando cada vez más difícil y sin duda más costosa. La incorporación de tierras de menor calidad, de yacimientos de leyes más bajas, de procesos productivos que demandan creciente cantidad de capital y de avanzada tecnología son algunos de los elementos que respaldan la hipótesis. A ellos deben agregarse los relacionados con la crisis del medio ambiente en los países industrializados, las exigencias para paliar o eliminar los efectos de la contaminación y los temores respecto al futuro o eventual agotamiento de recursos naturales y energéticos no renovables.

Esta constelación de factores influyentes no trabaja en una sola dirección. Si bien a corto y hasta a mediano plazo mejora la posición y los precios de muchos productos primarios, en especial los agotables, no es menos

/cierto que

cierto que también desata fuerzas muy poderosas hacia la sustitución o el incremento de oferta de los bienes primarios. Una incógnita apasionante - en lo que atañe al petróleo, por ejemplo - se relaciona con las posibilidades de expansión y sustitución que se desprenden de los nuevos precios, las grandes ganancias de las compañías productoras y las medidas encaminadas a elevar el grado de autoabastecimiento o de seguridad de las economías industriales". 1/

Este elemento, sin duda primordial para el análisis del asunto, debería evaluarse en conjunto con el fenómeno del creciente poder negociador de algunos países productores de materias primas y alimentos. El caso de los exportadores de petróleo es la más dramática ilustración de esa realidad, pero también hay otros ejemplos, menores aunque significativos, como el de los productores de café y los esfuerzos que todavía no han fructificado plenamente de los exportadores latinoamericanos de banano. De todos modos, parece claro que este emergente "poder de los productores" encuentre mucho más escollo para desarrollarse en lo que se refiere a otras producciones básicas. De todos modos, su acción conjunta, mediante políticas coordinadas y consultas permanentes, podría mejorar sensiblemente su influencia en el mercado internacional.

Por otra parte, nadie duda de que las tendencias y relaciones de precios dependen en medida decisiva del dinamismo de la economía mundial y particularmente de los ritmos de crecimiento de las economías industrializadas. En este respecto conviene recordar que las previsiones para 1974 sobre el incremento del producto en los países de la OECD señalan una tasa muy poco superior a 1 %, en promedio. Entretanto, la tasa media anual en el período 1960-1970 fue de casi 5 %. Comentando esta situación, el Presidente del Banco Mundial indicaba hace poco que "los efectos

---

1/ Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1973, Primera parte, pp. 88-89.

/desfavorables de



desfavorables de la reducción del crecimiento económico en sus principales mercados serían considerables en los países en desarrollo. Hay una clara relación, casi de 1 a 1, entre los cambios en la tasa de expansión en los países de la OECD y la de los países en desarrollo importadores de petróleo. Las exportaciones a los mercados de la OECD constituyen el 75 % del total de las ventas de esos países en desarrollo. De este modo, cuando baja el ritmo de expansión de esas economías industrializadas, ello se transforma muy rápidamente en una menor demanda por los productos de los países en desarrollo, lo que lleva, a su vez, a una menor capacidad para importar y al final a tasas más bajas de crecimiento". <sup>1/</sup>

Las estimaciones sobre el dinamismo de las economías centrales en el resto de la década de los 70 y para la mitad del decenio de los años 80 auguran una modesta recuperación para 1975 (3 % al año) y tasas ligeramente inferiores a 5 % en promedio para los otros dos períodos nombrados. Sea como sea, lo cierto es que casi todos los observadores no preveen una repetición de ritmos de crecimiento tan intensos como los de 1972-1973.

En lo que respecta a las apreciaciones sobre la evolución de los términos de intercambio, la misma fuente del Banco Mundial anticipa que hacia 1980 la relación de precios de los países en desarrollo será más desfavorable que la que existía a fines de la década de los 60, en especial para los países más pobres y, por cierto, con la excepción conspicua de los exportadores de petróleo. <sup>1/</sup>

Cualquiera sea el resultado final del juego de elementos contradictorios que habrá de influir sobre las tendencias y

---

<sup>1/</sup> Discurso de Robert McNamara en la reunión de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario, Washington, septiembre de 1974.

relaciones de precios, hay algo que parece estar fuera del debate. En efecto, si se acepta la posibilidad de una reactivación de las economías centrales después de esta fase de crisis y de transición, es razonable pensar que continuarán perfilándose las diferencias en cuanto a incrementos de la demanda por productos primarios y productos industriales. Dicho en otra forma, seguirá siendo más dinámico el mercado de los segundos y la suerte relativa de las economías dependerá de cual es su grado de especialización en uno u otro de esos tipos de bienes. En breve: las más industrializadas, tanto internamente como en cuanto a su colocación en el comercio internacional, marcharán a la vanguardia.

Si, por el contrario, se abre un período de lento e irregular crecimiento de los países centrales, tampoco cabe duda de que serán más perjudicados aquellos que dependen exclusiva o principalmente de la producción y exportación de materias primas y alimentos.

En ambos casos, como puede apreciarse, se desprende y se confirma la moraleja que han venido repitiendo los documentos cepalinos, esto es, que el único camino abierto para las economías de la periferia es la transformación de sus estructuras productivas y su recolocación lo más plena y dinámica que sea posible en el sistema de división internacional del trabajo.

Cuadro 1. ALZAS DE PRECIOS DE PRODUCTOS BASICOS EN DOS COYUNTURAS DE EXPANSION

	I. DURANTE LA CRISIS DE COREA			II. EN EL PERIODO 1970-74			
	Indice 1948-49 = 100 1950	1951	1952	Indice 1970 = 100 1971	1972 III (trimestre)	1973	1974
I. Alimentos y bebidas	95.0	105.0	105.0	94.2	120.7	167.1	297.7
A) Zona tropical				92.0	119.6	158.0	320.4
azúcar a/	118.6	135.7	99.3	111.2	166.2	247.9	820.7
bananos	109.8	109.8	111.3	87.3	97.0	105.9	122.0
cacao	104.6	116.3	115.7	82.0	105.6	242.9	289.1
café b/	152.5	168.0	163.1	85.1	108.2	130.7	131.2
café c/	171.5	184.0	183.4	77.8	102.8	128.4	116.1
B) Zona templada				102.4	124.8	199.8	215.3
maíz	177.4	342.8	288.0	89.6	91.6	198.8	227.5
trigo	82.6	95.3	100.0	111.4	120.8	292.6	310.7
II. Materias primas agrícolas	107.0	145.0	109.0	104.4	111.1	236.7	276.0
aceite linaza	57.3	75.2	67.8	85.2	88.7	324.4	496.5
lana	149.0	209.1	102.9	108.3	168.8	310.4	302.1
soya	72.7	86.8	88.0	109.8	115.2	211.2	528.0
III. Metales	94.0	114.0	112.0	90.4	89.6	141.4	144.2
cobre	97.1	119.6	140.9	77.2	74.0	142.4	123.0
estaño	94.1	136.3	121.7	96.2	104.3	138.4	244.3
plomo	77.7	118.6	98.7	84.4	100.6	150.6	182.4
zinc	103.5	148.7	129.6	108.7	125.3	312.8	353.1
aluminio	108.0	116.1	118.6	101.8	87.4	100.8	126.0
Total	100.0	121.0	118.0	94.6	110.7	169.0	251.9

Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales.

a/ Para exportación al mercado libre.

b/ Manizales de Colombia.

c/ Santos de Brasil.

