

Boletín Económico de América Latina

Vol. III, No. I

Santiago de Chile, marzo de 1958

1. El mercado regional latinoamericano
2. El comercio de América Latina.
con los países miembros
del mercado común europeo
3. Política y programas de desarrollo,
por Hollis B. Chenery

Página

1

6

51



NACIONES UNIDAS



096000005

Boletín Económico de América
Latina, Vol. III N° 1-2 1958

La Comisión Económica para América Latina publica el BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA dos veces al año. El propósito esencial del *Boletín* es ofrecer una reseña de la situación económica latinoamericana que complementé y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana.

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

SIMBOLOS EMPLEADOS

... = no disponible o no pertinente

- = nulo o insignificante

Un signo menos (-300) señala déficit o disminución

Una coma (,) se utiliza para los decimales

Un punto (.) se utiliza para separar miles y millones

Una diagonal (/) indica año agrícola o fiscal, por ejemplo, 1954/55

El uso de un guión entre fechas de años —verbigracia 1948-53— indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre e incluye los años inicial y final. "A" entre los años significa el período completo, por ejemplo, 1948 a 1952 significa de 1948 a 1952, ambos inclusive.

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

Las diferencias sin importancia entre totales y porcentos se deben a haberse redondeado las cifras.

Precio del Vol. III No. 1 del *Boletín Económico de América Latina*: Dls. 0,80; 5 chelines, 6 pens; 3.50 francos suizos.

Puede adquirirse en moneda nacional en todas las agencias de venta de las publicaciones de las Naciones Unidas (véase la lista en la 3ª pág. de forros), o directamente en:

*Sección de Ventas y Distribución
Naciones Unidas
Nueva York, EE.UU. de A.*

*Sección de Ventas, Oficina de las
Naciones Unidas
Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza*

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

Publicación de la

Secretaría Ejecutiva de la

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Vol. III, N° 1, Marzo de 1958

EL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

En el séptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (La Paz, Bolivia, 15 a 29 de mayo de 1957) los gobiernos miembros aprobaron una resolución (la 116(VII)) sobre el mercado regional latinoamericano, en que se recomendó a la Secretaría que, "con vistas a dar un paso más decisivo hacia el objetivo que las inspiró", acelerase la ejecución en el plazo más breve posible de las resoluciones que al respecto había aprobado el Comité de Comercio.¹

De acuerdo con el mandato recibido, la Secretaría dedicó sus principales esfuerzos desde junio de 1957 a organizar la primera reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional, que se ha celebrado en Santiago de Chile, sede de la Comisión, del 3 al 11 de febrero del presente año. A esos efectos la Secretaría invitó a siete personalidades latinoamericanas, que participaron en la reunión a título personal, aportando su experiencia práctica y el prestigio en asuntos públicos y privados que tienen no sólo en sus respectivos países, sino en toda América Latina. El Grupo quedó compuesto en la siguiente forma: José Garrido Torres, Presidente del Consejo Nacional de Economía del Brasil; Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México S. A., de México; Flaviano Levine, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico (Huachipato) y Profesor de la Universidad de Chile; Eustaquio Méndez Delfino, Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex-Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina; Juan Pardo Heeren, ex-Ministro de Hacienda del Perú; Galo Plaza, ex-Presidente de la República del Ecuador; Joaquín Vallejo, ex-Ministro de Fomento de Colombia. Después de elegir como su Presidente al señor Galo Plaza y como Relator al señor Joaquín Vallejo, el Grupo deliberó en privado para poder discutir con mayor libertad la documentación que la Secretaría la había presentado² y los puntos de vista personales que sobre los problemas planteados tenían sus componentes.

Al formular sus planes de trabajo, el Grupo tuvo en cuenta no sólo las resoluciones mencionadas del Comité de Comercio y de la Comisión, sino también la que aprobó la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos (Buenos Aires, agosto de 1957) en que se recomendó la cooperación de la propia OEA en los trabajos de la CEPAL y se declaró conveniente "establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva un mercado regional latinoamericano".

El Grupo de Trabajo se dio a la tarea de definir claramente los principios y las bases que permitirían establecer los procedimientos e instituciones de un mercado regional. El fruto de sus discusiones se tradujo en el informe *Bases para la formación de un mercado regional latinoamericano* que aprobó el 11 de febrero de 1958.³

De ese documento, cuya importancia resulta ocioso subrayar porque ha tenido ya amplia repercusión en América Latina y porque constituye nueva orientación para los trabajos de la Secretaría en este campo, parece interesante extraer aquí lo que se estima más esencial, que son las bases mismas para la formación del mercado regional, los comentarios y recomendaciones pertinentes, y el preámbulo en que el Grupo de Trabajo analiza las razones que le llevaron a su formulación. En las páginas siguientes se ofrecen, pues, los tres textos correspondientes, omitiendo lo que constituye la cuarta parte del informe en cuestión, por tratarse de otras recomendaciones que en gran parte son de carácter interno, y dos anexos, que contienen resoluciones de la Comisión fáciles de encontrar en otros documentos.

¹ Véanse resoluciones 2(I) y 3(I) en el Informe del Comité recogido en el estudio *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), Publicación de las Naciones Unidas, (N° de venta: 1957.II.G.5.)

² La documentación básica que consideró el Grupo para sus deliberaciones fue la siguiente: 1) *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 1956.II.G.3); 2) *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 1957.II.G.5), y especialmente, dentro de dicho documento, el resumen de los debates del primer período de sesiones del Comité de Comercio (pp. 8-14) y la tercera parte, "Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano" (pp. 101-112); 3) Resoluciones 116(VII) y 121(VII) de la Comisión Económica para América Latina, en "Informe anual (15 de mayo de 1956 - 29 de mayo de 1957)" (E/2998 y E/CN.12/451), pp. 114-116 y 122-125; 4) "Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina" (E/CN.12/483); 5) *Acta final de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos* (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957), y especialmente, dentro de dicho documento, la resolución XL, "Re-

comendación sobre mercado regional latinoamericano" (pp. 86-87); 6) "Liberación del comercio interlatinoamericano" (documento 3.1957, de la Organización de Estados Americanos); 7) "Planteamiento de los problemas del mercado regional" (E/CN.12/C.1/WG.2/1); 8) "Algunos problemas del mercado regional latinoamericano" (E/CN.12/C.1/WG.2/2); 9) "Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano", por Pierre Uri (E/CN.12/C.1/WG.2/3); 10) "Principales antecedentes del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano" (E/CN.12/C.1/WG.2/4); 11) "Distintas fórmulas para la integración económica de América Latina", por Hollis B. Chenery (E/CN.12/C.1/WG.2/5), y 12) "El movimiento de integración económica centroamericana" (documento informativo).

³ El informe se publicó originalmente en el documento Limitado E/CN.12/C.1/WG.2/6 de esa fecha y se le ha dado distribución general al anexarlo al *Informe sobre el estado de los trabajos referentes al comercio interlatinoamericano y al mercado regional, correspondiente al período de junio de 1957 a abril de 1958* (E/CN.12/AC.40/3) presentado al sexto período de sesiones del Comité Plenario de la Comisión. Allí puede encontrarse su texto completo.

BASES PARA LA FORMACION DE UN MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

I. PREAMBULO

La exigencia social del desarrollo de los países latinoamericanos hace cada vez más imperioso llegar a fórmulas eficaces para acelerar la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante. Es ya un hecho plenamente reconocido que estas fórmulas tendrán que apoyarse en la tecnificación de la agricultura y la progresiva industrialización de tales países. La potencialidad de la técnica moderna para lograr estos objetivos es enorme y así lo demuestran los experimentos de gran trascendencia histórica que se están desarrollando ante nuestros ojos. ¿Podrá aprovechar plenamente esta potencialidad América Latina? Se opone a ello un obstáculo de considerable importancia. La industrialización requiere amplio mercado sin el cual no será posible alcanzar en nuestros países la elevada productividad de los grandes centros industriales. América Latina podría tener un amplio mercado, pero lo ha fragmentado en veinte compartimentos estancos. En realidad, después de la formación del mercado común de la Europa Occidental, de los esfuerzos que en el mismo sentido realizan los países escandinavos y del proceso de integración en que parecerían empeñarse los países orientales de aquel continente, formamos el único gran conglomerado de población del mundo que, en un dilatado territorio de abundantes recursos naturales, está desperdiciando por su falta de articulación económica esa enorme potencialidad de la técnica moderna.

La población de América Latina llegaba en 1955 a unos 175 millones de personas y hacia 1975 se estima que habrá crecido en 100 millones más. En este incremento, a la población activa correspondería aproximadamente un aumento de unos 38 millones. Y si continúan las tendencias de los veinte años anteriores, tan sólo 5 millones de ese considerable incremento del potencial humano serán absorbidos por las actividades agrícolas y menos aún si se acelera la tecnificación de ellas, como es altamente deseable. Quedarían pues unos 33 millones de personas que deberán buscar su ocupación productiva fuera de la agricultura y de ellas una buena parte tendrá que ser absorbida por el proceso de industrialización y en formas de progresivo avance técnico. Habrá un ingente desperdicio de recursos si pretendemos continuar la industrialización en compartimentos estancos.

La CEPAL ha visto claramente este problema y los gobiernos que la constituyen han concordado en principio en la necesidad de formar el mercado regional, primero, en la reunión inicial del Comité de Comercio celebrada en noviembre de 1956 y en seguida —mayo de 1957— en el séptimo período de sesiones en La Paz. Asimismo, en la reciente conferencia económica de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires —agosto de 1957— los gobiernos han ratificado categóricamente el propósito de crear el mercado regional latinoamericano.

Por mandato de la reunión de La Paz, la Secretaría Ejecutiva nos ha invitado a colaborar en las tareas tendientes a la realización de este trascendental designio. He-

mos contado para ello con una serie de estudios anteriores. El concepto de la integración de la economía latinoamericana aparece ya en el *Estudio Económico de América Latina 1949* de la CEPAL y va adquiriendo consistencia en sus trabajos posteriores. En este sentido, cabe destacar que la primera expresión de ideas definidas sobre estructuración del mercado regional se encuentra en el documento titulado "Los pagos y el mercado regional interlatinoamericano".¹ Todo ello ha sido muy útil al Grupo de Trabajo, así como los informes adicionales presentados por la Secretaría antes y durante nuestras reuniones.

Así, pues, el concepto del mercado regional latinoamericano ha venido formándose gradualmente de tiempo atrás y consideramos un privilegio haber podido ahora darle un nuevo impulso con la formulación de las bases esenciales sobre las que a nuestro juicio debiera descansar. El establecimiento del mercado común europeo ha venido a hacer más perentoria la exigencia del mercado regional latinoamericano; primero, porque demuestra cómo una idea que hace algunos años pudo considerarse utópica se abre camino con celeridad cuando el prestigio de esclarecidos estadistas sabe apoyarla y concretarla con fuerte convicción; y, segundo, porque el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. Por mucho que una acción concertada de nuestros países pueda atenuar esos efectos, no sería dable suponer que lleguen a evitarse totalmente. Más aún, el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina.

¹ *Nota de la Secretaría.* Se trata del informe que bajo ese título publicó en 1956 la Secretaría, y que fué preparado —en carácter de consultores de ella— por los economistas D. José Garrido Torres, del Brasil, y D. Eusebio Campos, de la Argentina, tras una encuesta realizada en diversos países de América del Sur con la cooperación de la Secretaría. El informe finalizaba con las siguientes recomendaciones, entre otras:

Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover —mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos— el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados...

Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con ese mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En este plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable.

Sin embargo, no cabría limitarse a una reacción negativa. La reacción positiva de América Latina deberá ser el mercado regional. Esta es la gran oportunidad de hacerlo con decisión y sin desmedro alguno de nuestras provechosas relaciones de intercambio con los grandes centros industriales. Seguiremos comprando en ellos en la medida en que absorban nuestras exportaciones y deberemos hacer todo lo posible para alentarlas. Pero tendremos que seguir cambiando la composición de nuestras importaciones para ajustarlas a la capacidad de pagos exteriores. Al realizarse este proceso dentro del ancho marco del mercado regional, la industria latinoamericana encontrará el más fuerte estímulo hacia nuevas y más eficaces formas de expansión con notables efectos sobre el desarrollo económico general. En esta tarea de sustitución cuanto más se acelere en América Latina la producción de los bienes de capital, que ahora se importan por ser antieconómica su producción en compartimentos estancos, tanto más pronto podrán superarse en su comercio exterior las consecuencias adversas que, junto a sus ventajas, pudiera traer el mercado común europeo.

Desde otro punto de vista sería un error considerar que la justificación principal del mercado común está en ofrecer estímulos a la producción de bienes de capital y productos intermedios de compleja fabricación. Esto concierne especialmente a los países más avanzados de América Latina en que han venido madurando las condiciones propicias al establecimiento de estas actividades; pero no deben desvirtuarse las vastas posibilidades de crecimiento, consolidación y especialización de las industrias de consumo que ya existen y las nuevas que sin duda alguna podrán implantarse a favor del mercado regional.

Tiene también una importancia fundamental la situación de los países menos avanzados. En virtud de ese régimen de compartimentos estancos, no han llegado a ellos en forma ponderable las benéficas consecuencias de la in-

dustrialización de los países más avanzados. La importancia de este problema es evidente y el mercado regional deberá ofrecer las condiciones indispensables para resolverlo. Los países menos avanzados tendrán que encontrar el estímulo decisivo de su propia industrialización en el consumo creciente de los más avanzados. Esto requiere un tratamiento especial. Si en el mercado regional hubiera un régimen idéntico para países desigualmente situados en el proceso de industrialización, se contribuiría a consolidar esas desigualdades. Para atenuarlas y hacerlas desaparecer finalmente habrá que ofrecer incentivos especiales al desenvolvimiento industrial de esos países menos avanzados en beneficio recíproco de unos y otros.

Teniendo presentes estas y otras consideraciones que más adelante se harán, y en respuesta al mandato que se nos ha conferido, presentamos las siguientes bases para la estructuración del mercado regional latinoamericano. Al formularlas, nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital, y en la realización de este objetivo los países habrán de tener especial cuidado de que, en el legítimo empeño de la industrialización, no se sustraigan recursos esenciales para la agricultura y las inversiones de capital social, en desmedro del desarrollo equilibrado de la economía y, en última instancia, de su tasa de crecimiento.

Sobre tales bases podremos formular los proyectos concretos que los gobiernos constitutivos de la Comisión esperan de nosotros. Para ello será indispensable realizar una serie de análisis, que nos hemos permitido sugerir también a la Secretaría Ejecutiva en la tercera parte de este documento al comentar las bases que pasamos a enunciar.

II. ENUNCIADO DE LAS BASES

I. GENERALIDAD DEL MERCADO REGIONAL EN CUANTO A PAÍSES

El mercado regional deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos, por lo cual es indispensable establecer desde un comienzo condiciones aceptables para todos ellos.

La generalidad del acuerdo del mercado regional no significa, sin embargo, que países particularmente vinculados por razones de proximidad geográfica o comunidad de intereses económicos no puedan realizar negociaciones circunscritas a ellos. Pero es esencial que éstas se realicen dentro del marco de un acuerdo general y en tal forma que las concesiones que se otorguen no sean exclusivas y se extiendan automáticamente a los otros países adherentes o que se adhieran en el futuro, si no lo hubieran hecho todos en el acuerdo inicial.

II. AMPLITUD DEL MERCADO REGIONAL EN CUANTO A PRODUCTOS

Deberá ser objetivo último del mercado regional la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha de ser inmediata para todos esos

bienes. Sólo quiere decir que el acuerdo deberá establecer la forma y el tiempo en que los derechos aduaneros y restricciones que hoy dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato pero su ejecución progresiva.

Sentado este principio, para llevarlo a la práctica se conciben diversas formas, que deberán examinarse detenidamente antes de llegar a recomendaciones definitivas.

III. EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS

Los países menos avanzados deberán ser objeto de tratamiento especial a fin de que, mediante su progresiva industrialización y fortalecimiento general de su economía, participen en las ventajas del mercado regional.

Con tal propósito la disminución de derechos y restricciones tendrá que ser más lenta que en los países más avanzados, según fórmulas que conviene estudiar; y éstas deberán establecer facilidades a las exportaciones de tales países, especialmente a las de sus nuevas industrias y otras actividades, a fin de asegurar la equitativa reciprocidad de intercambio. Además, habrá que buscar otros medios, particularmente de carácter financiero, que propendan al más rápido desarrollo de estos países.

IV. EL RÉGIMEN TARIFARIO ANTE EL RESTO DEL MUNDO

El mercado regional hace deseable llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo. Pero la tarifa ha perdido en algunos países su papel protector, y, en vez de ella, se emplean diferentes formas de restricciones. Mientras éstas no sean sustituidas por una nueva tarifa, será indispensable establecer un régimen transitorio que asegure en aquellos países la eliminación progresiva de tales restricciones en forma equivalente a las reducciones tarifarias de otros países adherentes.

V. LA ESPECIALIZACIÓN DE INDUSTRIAS Y OTRAS ACTIVIDADES

La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo y sin perjuicio de orientar la política de inversiones en forma que favorezca el mejor cumplimiento de los fines de aquél.

No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad, si ésta es la forma en que ellos desean adherirse.

VI. EL RÉGIMEN DE PAGOS

El mercado regional, para su mayor eficacia, deberá tener un régimen especial de pagos multilaterales que propenda al máximo de reciprocidad del intercambio dentro de su territorio y que no perjudique la eventual participación de América Latina en el restablecimiento de una multilateralidad más general. En el régimen que se establezca es esencial evitar todo riesgo cambiario para los países adherentes.

VII. RESTRICCIONES TEMPORALES A LAS IMPORTACIONES

Habrà que reservar a los países adherentes la facultad de imponer restricciones temporales a sus importaciones, según normas que el acuerdo establezca cuando así lo exijan, y sin perjuicio de las medidas fundamentales de política monetaria, fiscal y económica que deberán tomarse para corregir la situación:

- a) la amplitud y persistencia del desequilibrio de su balance de pagos con los otros países del mercado, y,
- b) la necesidad de facilitar la reabsorción de mano de

III. COMENTARIOS A LAS BASES Y RECOMENDACIONES

Bases I y II. GENERALIDAD DEL MERCADO REGIONAL EN CUANTO A PAÍSES Y AMPLITUD EN CUANTO A PRODUCTOS

Cuanto mayor fuere el número de países y de productos que abarque el mercado regional tanto mayores serán las posibilidades de intercambio recíproco y tanto más fluido será su funcionamiento al facilitar la liquidación de saldos dentro del mismo mercado.

obra en los reajustes inherentes a la transformación industrial.

VIII. LA PROTECCIÓN DE LA AGRICULTURA

Los países adherentes podrán restringir las importaciones de productos agrícolas limitándolas a ciertas proporciones del incremento del consumo cuando ello fuere indispensable para el mantenimiento regular de estas actividades.

IX. LAS REGLAS DE COMPETENCIA

A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado regional, deberá evitarse que las exportaciones de un país adherente, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países adherentes también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

X. EL CRÉDITO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

El mercado regional deberá contar con un régimen adecuado de créditos y asistencia técnica, tanto para estimular las exportaciones intrarregionales como para ayudar a la implantación y desenvolvimiento de las industrias correspondientes.

XI. EL ÓRGANO CONSULTIVO

Los problemas que traerá consigo el funcionamiento del mercado regional requieren la creación de un órgano consultivo formado por los gobiernos adherentes y el establecimiento de un régimen de arbitraje.

XII. PARTICIPACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

La formación del mercado regional requiere el acuerdo de los gobiernos. Pero su realización dependerá en alto grado de la iniciativa privada, de su comprensión del problema y de su aptitud para aprovechar las enormes ventajas que el mercado regional ofrece para la industrialización, la tecnificación de la agricultura y el desarrollo económico general.

Se considera, pues, de suma conveniencia contar con la activa cooperación de las entidades representativas de la actividad económica privada, tanto en el campo nacional como internacional, para el estudio y discusión de estos problemas.

Esto aconseja abrir el acuerdo a la adhesión de todos los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, buscar fórmulas suficientemente flexibles para que los países unidos por la proximidad geográfica o por la coincidencia de intereses especiales puedan hacerse concesiones que, si bien están destinadas a promover sus intereses recíprocos, deberán extenderse a los otros países adherentes sin sentido alguno de exclusividad.

En cuanto a los productos hay que examinar cuidadosamente la forma de aplicar de un modo gradual y progresivo la reducción de derechos y restricciones. Por su carácter complementario, por no producirse aún, o por ser objeto de producción en un solo país, hay artículos con los cuales podría iniciarse el proceso de reducción de derechos y restricciones sin limitación alguna: este es el caso de algunos productos tradicionales de intercambio y de parte apreciable de los bienes de capital y de los bienes duraderos de consumo, así como de importantes artículos intermedios. En el otro extremo están las industrias de bienes de consumo corriente en que la reducción deberá ser gradual y progresiva para permitir la adaptación de las actividades y su especialización, sin los serios trastornos que de otro modo ocurrirían.

En el examen de este aspecto, conviene que la Secretaría Ejecutiva tenga en cuenta diferentes fórmulas de reducción, ya sea que se refieran al conjunto de productos, a grupos de productos afines, o a mercaderías individualmente consideradas.

Base III. EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS

Es indispensable al éxito del mercado regional que los países menos avanzados encuentren en él incentivos que hoy no tienen para una vigorosa industrialización. Pero si estos países quedaran dentro del acuerdo en las mismas condiciones que los más avanzados, este objetivo sería ilusorio por la mayor productividad industrial de estos últimos. Para evitar este resultado hay que estudiar diversos procedimientos. Por ejemplo, podría mantenerse por tiempo prudencial la protección razonable que requieran las industrias de los países menos avanzados que trabajan para su propio consumo interno mientras van eliminándose los derechos y restricciones para las mismas y otras industrias en los más avanzados. También podría estimularse la implantación de industrias de exportación en los países menos avanzados y otorgar las facilidades necesarias para su importación en los más avanzados. Todo esto deberá ser objeto de estudio.

Asimismo, habrá que analizar en qué forma podrían acordarse facilidades de crédito a estos países para ayudarles a la financiación de sus industrias de exportación. Por lo demás, cabe esperar que el capital extranjero encuentre en ellos incentivos que ahora no tiene para sus inversiones industriales, que contarían con la amplitud del mercado regional en vez de la gran estrechez de los mercados presentes.

No se interprete que se está recomendando en este aspecto un sacrificio de los países más desarrollados en favor de los otros. Hay un claro interés recíproco. Dentro del régimen preferencial de comercio que el mercado regional significa, las exportaciones que hagan los menos desarrollados a los más desarrollados les dará un poder adquisitivo que se empleará en gran parte en comprar productos manufacturados de estos últimos, sobre todo cuando se llegue a un sistema multilateral de pagos que aliente a emplear los saldos acreedores dentro del ámbito mismo del mercado, y reduzca al mínimo la pérdida de dólares u otras monedas de libre convertibilidad hacia el resto del mundo.

Sin estos arreglos especiales, los países más avanzados encontrarían serias dificultades para vender sus bienes de

capital y otros bienes cuyos costos sean superiores a los internacionales. Es cierto que la ampliación del mercado y el aumento consiguiente de productividad irá acercando estos costos a los internacionales. Mientras tanto, sería lógico esperar que los países menos desarrollados resistieran el otorgamiento de preferencias a estos bienes si para adquirirlos necesitan desprenderse de sus divisas fuertes. Pero si les es dado hacerlo con exportaciones adicionales, especialmente de artículos manufacturados, se abre un dilatado campo de interés recíproco entre uno y otro grupo de países.

Base IV. EL RÉGIMEN TARIFARIO ANTE EL RESTO DEL MUNDO

Dos posibilidades se presentan para abordar el problema de una política preferencial: el de la zona de libre comercio y el de la unificación de la tarifa aduanera ante el resto del mundo. La primera ofrecería la ventaja de no requerir el reajuste de las tarifas vigentes frente a terceros países: cada país mantendría o establecería hacia el resto del mundo los derechos que quisiera —con las limitaciones de sus tratados vigentes—, y sólo se comprometería a acordar las reducciones progresivas que el acuerdo exigiría para los otros países miembros del sistema. Sin embargo, en determinadas circunstancias tendría serias desventajas la falta de una tarifa común para ciertos productos que se importan desde terceros países.

Por otro lado, tampoco es tarea fácil llegar a la tarifa común. Ante todo, hay países en que la tarifa ha desaparecido por obra de la inflación y ha sido sustituida por restricciones de diferente naturaleza. Podría llevar tiempo reconstruirla, pero no es necesario esperar a que esto se cumpla para concertar el acuerdo del mercado regional. Se conciben desde luego etapas intermedias. La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común. Convendría que la Secretaría Ejecutiva analizara distintas alternativas en este sentido —entre otras la permitida por el artículo XXV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio—, y encontrara al mismo tiempo fórmulas satisfactorias para computar las restricciones conjuntamente con los derechos de aduana a los fines de las reducciones a que se refiere este informe.

Base V. LA ESPECIALIZACIÓN DE INDUSTRIAS Y OTRAS ACTIVIDADES

Es posible que muchas industrias de consumo hayan alcanzado en los países latinoamericanos una dimensión aparentemente satisfactoria si se compara con la de los centros industriales avanzados. Pero, si bien se mira, en las plantas latinoamericanas la estrechez del mercado suele obligar a producir excesiva variedad de artículos, en tanto que en las de aquellos centros hay un alto grado de especialización. El mercado regional estimulará este último proceso. El tiempo que dure la reducción de derechos y restricciones permitirá ir introduciendo los reajustes necesarios y provocando posiblemente la fusión de intereses industriales entre firmas de diferentes países o arreglos entre ellas para lograr la especialización, en éste y otros casos.

Todo ello debiera ser el resultado del juego espontáneo

de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas.

Base VI. EL RÉGIMEN DE PAGOS

En abstracto, es concebido un mercado regional sin un régimen especial de pagos, pero en la realidad no se lograría desarrollar sin ese régimen toda la potencialidad del mercado. Un sistema en que cualquier saldo acreedor en favor de un país pudiera dar lugar a una salida inmediata de divisas hacia el resto del mundo, significaría la posibilidad de una pérdida de sustancia para el mercado regional. Hay pues que crear los incentivos para que estos saldos puedan emplearse dentro del mismo mercado.

Con este propósito deberá examinarse la posibilidad de organizar un sistema de créditos concomitante con el de pagos multilaterales.

Hemos visto con satisfacción que en la reunión parcial de bancos centrales en Montevideo, convocada por la CEPAL, se ha recomendado la paridad de las monedas de cuenta con los convenios bilaterales y se han sentado las bases para la transferencia voluntaria de saldos. Es de esperar que en la segunda reunión —que convendría extender a todos los bancos centrales latinoamericanos— pueda llegarse a fórmulas más amplias de compensación multilateral, y que un programa inaplazable de eliminación de ciertas restricciones que traban el intercambio pueda abrir el camino para la transferibilidad automática de los saldos dentro del ámbito latinoamericano.

Base VII. RESTRICCIONES TEMPORALES A LAS IMPORTACIONES

El incentivo para emplear los saldos dentro del propio mercado regional, a que se hizo referencia en la Base VI, será elemento poderoso de equilibrio. Pero ello no excluye que factores circunstanciales o una presión de carácter inflacionario traigan fenómenos de desequilibrio no susceptibles, por su índole y su magnitud, de cubrirse mediante créditos adicionales. Esto podría llevar al país deudor a la necesidad de imponer restricciones a las importaciones provenientes del mismo mercado. Pero es indispensable que tales restricciones se ajusten a ciertas normas y que además se apliquen por tiempo limitado, pues es necesario tomar otras medidas que ataquen a fondo el desequilibrio. En este sentido podrían desempeñar una acción eficaz de consejo y orientación los órganos que surjan del acuerdo.

Hay también que considerar los casos en que el desequilibrio sea de carácter estructural, esto es, que un país no haya conseguido alcanzar una tasa de desarrollo económico similar a la de los otros sin una tendencia persistente al desequilibrio exterior. En tal caso se imponen serias medidas de reajuste para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. El reajuste monetario es una de las vías a seguir a la luz de las disposiciones y prácticas del Fondo Monetario Internacional. Pero también cabría pensar en medidas limitadas de protección, que sólo podrían tomarse después de oír a los órganos pertinentes. Trátase de aspectos delicados que requieren cuidadoso examen.

Hay otro tipo de desequilibrios que habrá que tener

en cuenta. El mercado regional tenderá a acelerar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos. Este hecho y el tiempo más o menos prolongado que habrá que dar a la reducción de derechos y restricciones facilitará el reajuste de las actividades de un país frente a la competencia de otros países adherentes.

Podrán darse casos, sin embargo, en que por la índole de una actividad o por su situación geográfica no sea posible traspasar fácilmente la mano de obra que allí no fuese ya necesaria a otras actividades en crecimiento. Es lógico que en esas ocasiones el país pueda imponer restricciones temporales a las importaciones responsables de estos trastornos.

Base VIII. LA PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA

Desde el punto de vista del comentario anterior, la agricultura se encuentra en una situación especial. La protección se ha impuesto en algunos casos para defenderla de la competencia de otros países latinoamericanos. Este hecho no podría verse con criterio estático. Por un lado, la tecnificación de la agricultura de esos países podría permitir afrontar en condiciones favorables aquella competencia. Por otro lado, no hay que descartar la posibilidad de que el fuerte crecimiento del consumo, con el andar del tiempo, haga indispensable que esas actividades ahora protegidas se mantengan y estimulen en virtud de que los saldos de los países exportadores se van reduciendo por el crecimiento de su propio consumo.

Ante la posibilidad de estas transformaciones, conviene proceder con prudencia y acordar un tratamiento también especial a las actividades agrícolas, sin perder de vista la necesidad de trazar programas para la sustitución gradual de ciertas producciones de alto costo por otras de mayor productividad, tanto en beneficio del consumidor como para contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles.

Base IX. LAS REGLAS DE COMPETENCIA

La esencia de un mercado regional está en su carácter competitivo. Pero el éxito en la competencia tiene que ser la consecuencia de mejores aptitudes productivas y no de factores arbitrarios. Estos pueden ser de distinta índole. Si la depreciación exterior de la moneda de un país es persistentemente superior a la depreciación interna, ello significaría la posibilidad de reducir los precios de exportación en detrimento de otros países competidores del mercado.

Habría otros casos en que la competencia desleal sería más bien el resultado de procedimientos deliberados, mediante subsidios aparentes o encubiertos. Estas prácticas no son compatibles con el mercado regional.

Base X. EL CRÉDITO Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

En esta materia hay también que proceder con cautela, pues si bien la aceleración del desarrollo provocado por el mercado regional traerá consigo mayores necesidades de recursos invertibles, se corre el riesgo de caer en iniciativas demasiado ambiciosas que, por bien inspiradas que sean, difícilmente podrían llevarse a la práctica. Conviene comenzar por creaciones modestas que puedan extender su campo de acción conforme vayan demostrando su seriedad y eficacia.

Las necesidades de crédito inherentes al mercado regional son de dos clases: por un lado, el financiamiento de las exportaciones y, por otro, el de las industrias de donde éstas surgen. En cuanto a lo primero, se requiere organizar un régimen de créditos a plazos medianos destinados especialmente a fomentar las exportaciones de bienes de capital. Debería examinarse la posibilidad de que estas operaciones de crédito puedan realizarse por el mismo órgano que esté a cargo del régimen de pagos multilaterales, sin perjuicio de utilizar como mejor convenga las entidades financieras existentes tanto nacionales como extranjeras.

En cuanto al financiamiento de las industrias, especialmente las de exportación, es indudable que el capital privado nacional y extranjero va a encontrar incentivos más poderosos que los que hoy tiene en virtud de la dilatación del mercado. Estos incentivos promoverán la combinación de capitales de varios países para el desarrollo de industrias que sirvan al mercado regional y otras formas de cooperación financiera. Pero es obvio que los recursos nacionales no serán suficientes y habrá que recurrir a la aportación de recursos de crédito internacional. Será pues necesario examinar la posibilidad de crear una entidad especial de fomento destinada a realizar todas estas operaciones de financiamiento que tendrían que acompañarse con medidas de asistencia técnica en las cuales los organismos internacionales podrían prestar un concurso muy valioso.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá estudiar las repercusiones que sobre el mercado regional tendrían las diferencias existentes en el tratamiento que los países de América Latina acuerden a los inversionistas.

Base XI. EL ÓRGANO CONSULTIVO

No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo pero cuya influencia podría con el tiempo llegar a ser decisiva si su eficacia e imparcialidad le dieran autoridad moral incontestable. En el curso de este informe se han visto varias circunstancias en que un país tiene que tomar medidas de emergencia que no concuerdan con los objetivos del acuerdo y que pudieran traer perjuicios a terceros países. La intervención de la junta consultiva se impone en todos estos casos. Más aún, su opinión debiera ser paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un fallo arbitral. En este sentido, bastaría establecer un procedimiento para designar árbitros en los casos concretos que pudieran presentarse.

Además de estas funciones, el órgano consultivo tendría que seguir el desenvolvimiento del mercado regional, orientar las entidades a que se hace referencia anteriormente, y buscar una creciente armonización de la política económica de los distintos países para asegurar el funcionamiento eficaz del mismo mercado.

Base XII. PARTICIPACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

Del texto mismo de la base se deduce la conveniencia de que la Secretaría Ejecutiva, al efectuar los estudios e investigaciones que se le encomiendan en relación con el mercado regional explore la opinión del sector privado sobre este problema y busque las fórmulas necesarias para poder contar con su activa colaboración tanto en el campo nacional como internacional.

EL COMERCIO DE AMERICA LATINA CON LOS PAISES MIEMBROS DEL MERCADO COMUN EUROPEO

I. INTRODUCCION

La firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, del Tratado que crea la Comunidad Económica Europea¹ —compuesta por Bélgica, Luxemburgo, Francia, la República Federal de Alemania, Italia y los Países Bajos— despertó considerable interés en América Latina por dos razones principales. En primer lugar, por el posible efecto de ese mercado común sobre el intercambio entre los seis países que lo forman y América Latina. Como las exportaciones de los territorios dependientes de la CEE —sobre todo de las posesiones belgas y francesas en África— entrarán libres de derechos en los seis países, ha suscitado inquietud el hecho de que este trato preferencial pudiera perjudicar a las importaciones de otras regiones, entre ellas las de procedencia latinoamericana. En segundo lugar, la iniciativa europea ha constituido un incentivo en América Latina para avanzar con mayor rapidez hacia la integración económica, idea que durante algunos años forma parte del pensamiento económico latinoamericano.

Este interés se fundamenta en la misma magnitud de la CEE —en cuanto a población y potencial económico—, que puede expresarse sucintamente en algunas estadísticas. (Véase el cuadro 1). No menos importante es el hecho de que en los últimos años los seis países miembros hayan absorbido más o menos la séptima parte de las exportaciones totales de América Latina y hayan aportado una proporción similar de sus importaciones.

En vista de este manifiesto interés, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) decidió incluir las posibles repercusiones del proyectado mercado común europeo en el comercio latinoamericano como punto del temario de su séptimo período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en mayo de 1957 y la Secretaría preparó un documento sobre el particular.² Durante el mismo período de sesiones, la CEPAL aprobó la Resolución 121 (VII) en que se recomienda a la Secretaría, entre otras cosas, “que siga observando atentamente la integración económica de Europa y de otras áreas, proporcionando a los gobiernos miembros la información pertinente”.

El presente estudio se publica en cumplimiento de esa

Cuadro 1

IMPORTANCIA ECONOMICA DE LOS PAISES DE LA CEE COMPARADOS CON EL CONJUNTO DE LA EUROPA OCCIDENTAL* 1953-55

(Promedios anuales; valores en miles de millones de dólares)

	En términos absolutos	Porcientos de Europa Occidental
Población (millones)	161,0	57
Minería ^b	3,4	60
Manufactura ^b	45,4	60
Agricultura ^c	16,5	63,5
Inversiones en maquinaria y equipo ^d	11,2	62
Importaciones ^e	16,0	50
Exportaciones ^e	16,2	54

FUENTE: Estadísticas publicadas por la OECE y las Naciones Unidas, recopiladas por el CATT en *Trade intelligence paper* N° 6, (Ginebra, diciembre de 1957).

* La Europa Occidental comprende los países metropolitanos de la OECE.

^b Valor agregado a precios de 1953.

^c Valor de la producción a precios corrientes.

^d A precios de 1954.

^e FOB a precios corrientes.

recomendación. La ratificación del Tratado de Roma por los parlamentos de los países participantes en la CEE y su entrada en vigor, el 1° de enero de 1958, dan mayor actualidad a estas páginas.

En las secciones siguientes de este artículo se comentan sólo algunas de las posibles consecuencias económicas de la creación de la CEE. Sus aspectos institucionales han sido descritos someramente en la citada nota de la Secretaría y en otras publicaciones. Se puede consultar además el texto completo del Tratado y sus anexos.

La posibilidad de incluir la CEE en una zona más amplia de libre comercio, que abarcara a los demás miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), está todavía en la etapa de negociación, y por ello ese problema no ha sido tomado en cuenta aquí.³

II. RESUMEN

I. ALGUNAS TENDENCIAS IMPORTANTES DEL INTERCAMBIO EUROPEO-LATINOAMERICANO

A largo plazo. Dos hechos destacan durante los últimos cincuenta años en la distribución geográfica del comercio

¹ De aquí en adelante se hablará en general de la CEE, de la Comunidad o del mercado común.

² *Nota de la Secretaría sobre las posibles repercusiones del mercado común europeo en las exportaciones latinoamericanas* (E/CN.12/449 y Add.1).

exterior latinoamericano. En primer lugar, Europa y los Estados Unidos han sido por mucho tiempo las regiones que principalmente influyen sobre el volumen y crecimiento de dicho intercambio. Juntos han representado más de las nueve décimas partes de las compras y las

³ Una exposición completa de los problemas que plantea, sobre todo desde el punto de vista del Reino Unido, puede verse en *Britain and Europe* (Londres, The Economist Intelligence Unit Ltd., diciembre de 1957).

ventas de América Latina a comienzos del siglo, y todavía representan casi tres cuartas partes. En segundo lugar, durante el mismo período se ha registrado una reorientación bastante continua del comercio latinoamericano de ultramar, desde Europa hacia los Estados Unidos. Hace cincuenta años, por ejemplo, dos terceras partes de las exportaciones e importaciones latinoamericanas correspondían al comercio con Europa y sólo una cuarta parte a los Estados Unidos. En los últimos años, la participación norteamericana, en un volumen de comercio latinoamericano mucho mayor, había subido más o menos a la mitad en tanto que la participación europea había disminuído a menos de un tercio del total.

A corto plazo. A partir de la Segunda Guerra Mundial, se registra una recuperación notable del comercio entre Europa y las veinte repúblicas latinoamericanas. Implique esto o no un cambio de la tendencia a más largo plazo hacia la reorientación geográfica antes mencionada, el comercio entre América Latina y Europa ha sido de gran magnitud en términos absolutos y ha tendido a acrecentarse en forma marcada en los últimos años. Por lo tanto, en el análisis que sigue se comenzará reconociendo que el comercio entre ambas regiones tiene una importancia recíproca, y después se estudiará hasta qué punto podría repercutir en las perspectivas futuras de crecimiento de ciertos productos la creación del mercado común europeo.

2. LIMITACIONES DEL ANÁLISIS

Antes de comenzar, deben señalarse tres limitaciones de estos análisis. Primero, que sólo se examinan las corrientes comerciales hacia los países de la CEE y no las que van en dirección contraria. Segundo, que sólo se estudian separadamente las exportaciones latinoamericanas de seis productos primarios, a saber: café, cacao, banano, algodón, azúcar y cobre. Por último, que se considera casi exclusivamente en qué forma podría variar la demanda futura de alimentos y productos industriales importados por los países de la CEE desde América Latina y desde otras partes cuando el mercado común estuviera establecido durante algún tiempo.

3. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Como en el pasado, América Latina seguirá preocupada en el futuro por las posibilidades de crecimiento de su comercio interno y externo. En lo que toca al segundo, las veinte repúblicas necesariamente continuarán dependiendo en gran parte, para financiar sus importaciones, de sus perspectivas de exportación a los Estados Unidos y Europa. A su vez, esas perspectivas estarán determinadas sobre todo por el crecimiento futuro del ingreso real, de la manufactura y de la población en los dos centros industriales mencionados.

Desarrollo de los centros industriales después de la guerra y perspectivas futuras. Desde la Segunda Guerra Mundial, la expansión económica de los Estados Unidos y Europa ha contribuído en forma directa al crecimiento del comercio de exportación latinoamericano. El incremento medio anual del producto real en los Estados Unidos (3,7 por ciento) es equiparable al registrado en los prósperos años de 1920 a 1930, en tanto que el de la

Europa Occidental (5,3 por ciento anual) es superior al máximo observado en el mismo período. En realidad, el crecimiento del ingreso en ambas regiones después de la guerra ha sido muchísimo más rápido que el promedio de los últimos 80 o 100 años. Sin embargo, varios factores espaciales han estimulado el crecimiento reciente y —según proyecciones de la OCEC— es probable que la tasa de crecimiento se acerque al 3 por ciento en un futuro inmediato. Aunque es imposible prever los efectos que tendrá la creación del mercado común, no cabe duda de que se registrarán tasas de crecimiento algo más elevadas si la iniciativa tiene éxito.

Crecimiento esperado de las importaciones en Europa Occidental. El crecimiento del producto nacional bruto de los centros industriales debe reflejarse en el volumen de sus importaciones de productos primarios. Según estimaciones recientes del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), dichas importaciones deben aumentar entre 50 y 60 por ciento desde 1953-55 a 1973-75.⁴ Así se acentuaría más aún el actual predominio de la Europa Occidental entre los importadores de productos primarios del mundo. En general, los aumentos más marcados del comercio europeo hacia 1973-75 se darán en el petróleo —pese a la creación del Euratom— al que seguirán los minerales y, en último lugar, las bebidas tropicales. No son seguras las perspectivas para las fibras naturales, sobre todo a causa de la competencia de los productos sintéticos, y el panorama más desfavorable se presenta en los productos de clima templado, sujetos a la política agrícola que en definitiva adopte el mercado común. Sin embargo, la inclusión en el mercado común de los territorios franceses y belgas de África no reducirá necesariamente el volumen de las exportaciones latinoamericanas de productos tropicales a los países de la CEE. Las variaciones de su participación relativa pueden ser incluso menos importantes, siempre que siga aumentando la demanda de importaciones de la CEE, porque la experiencia enseña que los arreglos preferenciales aparejan modificaciones de mayor envergadura sólo para los productos cuya demanda va disminuyendo. En cambio, los productos latinoamericanos de clima templado podrían encontrarse en una situación más vulnerable, dado que la Europa Occidental podría autoabastecerse de alimentos en mayor grado.

4. POSIBILIDADES DE LA OFERTA EN ÁFRICA

Aparte de la demanda que se origine en los países del mercado común, las futuras exportaciones latinoamericanas de café, cacao, banano, algodón, azúcar y cobre también dependerán de la magnitud de las disponibilidades de exportación en los territorios africanos asociados a ese mercado.⁵ Varios factores pueden ir en desmedro del crecimiento de la producción primaria en esos territorios. Aunque hay extensas superficies disponibles, la mayoría son de mediana o baja fertilidad y es irregular la precipitación pluvial que reciben anualmente. Entre

⁴ El GATT estima que, en una hipótesis optimista sobre los efectos del mercado común, los insumos podrían elevarse en 50 por ciento.

⁵ Se exceptúa la caña de azúcar, no sólo porque Europa cuenta con la industria de la remolacha, sino porque los territorios africanos en general son importadores netos de este producto.

muchos de los pueblos indígenas prevalecen el analfabetismo y las enfermedades, junto con un sistema primitivo y migratorio de colonización y cultivo que suele dejar poco o ningún saldo de producción para el comercio. Por último, el conjunto de la región no dispone de suficientes servicios básicos, desde los educativos y médicos hasta el transporte y los sistemas de energía. Sin embargo, en los últimos años se han tomado activas medidas para aumentar la producción y el consumo en África, proporcionando el capital social y las inversiones directamente productivas y estimulando la eficiencia técnica local. Así, en tanto que factores topográficos, sociológicos, financieros y técnicos entraron en el pasado la producción primaria de África, existe ahora un amplio campo para la expansión futura.

En la medida en que aumente la producción africana de los seis productos considerados, América Latina tiene de qué preocuparse. En primer lugar, estos productos representaron cerca de la mitad del total de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios en 1952-56, con un valor aproximado de 3.600 millones de dólares anuales en ese quinquenio. En segundo término, si en el futuro la CEE importa una mayor proporción de productos primarios de fuentes africanas, se reducirá la parte correspondiente a América Latina. Por ejemplo, en 1952-56, el 18 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de los seis productos aludidos se envió a los países de la CEE con un promedio de 630 millones de dólares anuales.

5. PERSPECTIVAS PARA LOS PRODUCTOS

En vista de estas circunstancias, el análisis de los seis productos lleva a las siguientes conclusiones generales y particulares.

Generales. El alza de los niveles de ingreso —total y por habitante— en los países de la CEE estimulará la demanda de los productos de que se trata. En general, tenderá a satisfacerse la parte mayor de esta demanda en los territorios africanos de la CEE y la parte menor en América Latina. La conclusión parece justificarse por dos consideraciones. Primera, que la producción de la mayoría de estos artículos ha aumentado considerablemente en los territorios africanos desde la Segunda Guerra Mundial, y es indudable que continuará esa expansión en el futuro. Segunda, que en la medida en que se establezca un arancel común, las dependencias africanas recibirán un trato preferencial frente a América Latina, aunque las tendencias de la producción y las preferencias arancelarias varíen de magnitud según los productos y los países. Además, de acuerdo con las tendencias futuras del ingreso y la producción manufacturera, es posible que con la creación del mercado común las importaciones de la CEE procedentes de las veinte repúblicas latinoamericanas sean mayores en términos absolutos, aunque sea menor su importancia relativa. En la medida en que se dirija a Europa un volumen creciente de exportaciones de los territorios africanos, podrá destinarse una mayor proporción de las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos, aunque ello aumente la dependencia respecto a un solo mercado y frustre los planes de diversificación geográfica.

Particulares. En los casos particulares del café, el cacao y los bananos, se ha incrementado considerablemente en la postguerra la producción en los territorios africanos

asociados al mercado común y hay muchos indicios para creer que seguirá siendo así. Además, en los tres casos señalados el trato arancelario preferencial puede modificar la estructura actual del intercambio haciendo que, con el transcurso del tiempo, provenga de los territorios africanos una mayor proporción de las importaciones de la CEE.⁶ En todo caso, aunque esos factores productivos y arancelarios puedan reducir la proporción de café, cacao y bananos que América Latina suministra actualmente a la CEE, es muy posible que aumente el volumen total de importación de esos tres productos en la CEE, comprendido el volumen de procedencia latinoamericana.

En los casos del algodón y el cobre, las tasas arancelarias futuras del mercado común serán nulas o insignificantes y, por lo tanto, los países latinoamericanos no estarán en una posición institucional desventajosa frente a los productores de las dependencias africanas. El mayor motivo de preocupación para América Latina será más bien el desarrollo futuro de la producción africana y los importantes progresos tecnológicos que se advierten ya en el campo de las fibras sintéticas, por una parte, y en el de los sustitutos de aluminio por la otra.

En cuanto al azúcar, los territorios tropicales de la CEE en África no son ahora exportadores, sino importadores netos. Aunque la competencia africana no sea un factor que deba considerarse, son inseguras las perspectivas de aumentar las importaciones de azúcar de la CEE porque los países que la integran producen la mayor parte del azúcar que necesitan y gravan fuertemente el producto.

Para América Latina tendrán al parecer tanta importancia los niveles futuros de la producción africana como la estructura arancelaria del mercado común, si no más que ésta. Es evidente que, además de los territorios de la CEE, es necesario tomar en cuenta los productos de otras partes del mundo que competirán directamente con los de América Latina en la zona arancelaria de la CEE. En la sección IV se hace referencia a esos productos pero en el presente estudio no cabe analizar en forma más detallada la situación general de competencia de las exportaciones latinoamericanas. Para que América Latina se mantenga en condiciones de competir, será cada vez más importante mantener bajos costos de producción simultaneándolos con las mejores normas de calidad que sean posibles.

6. SIGNIFICACIÓN DE LA FUTURA POLÍTICA AGRARIA DE LA CEE

Desde la Segunda Guerra Mundial, la agricultura de la Europa Occidental ha venido sufriendo una revolución técnica similar a la que ocurrió en los Estados Unidos inmediatamente antes y después de la guerra. Así, por ejemplo, los rendimientos de los cultivos europeos se elevan, gracias al empleo de mejores semillas, al perfeccionamiento de las técnicas de cultivo, al control más estricto de plagas y enfermedades y a la aplicación más intensa de fertilizantes. Además, ha progresado notablemente la mecanización aumentando en más de ocho veces el número de tractores en la zona de la CEE desde antes de la guerra. No sólo se ha reducido así la mano de obra agrícola, sino que, al emplear los alimentos que antes ingerían

⁶ Sin embargo, el efecto final de los gravámenes arancelarios sobre el consumo estará sujeto a los impuestos o subsidios internos, que no se rigen concretamente por el Tratado de Roma.

los animales de tiro en la crianza de ganado bovino, porcinos y aves, se ha reducido la necesidad de ciertas importaciones tradicionales. Aunque ese mejoramiento de la técnica se registró en la agricultura europea antes de la creación del mercado común, la remoción de las barreras comerciales en la CEE promoverá nuevos reajustes y una especialización de la producción agrícola. Además, la unificación de los organismos agrícolas de la CEE acelerará los trabajos de investigación y extensión, en tanto que las entidades agrícolas centralizadas de comercialización y compra insinuadas en el Tratado de Roma podrán

influir fuertemente en la composición futura de las importaciones agrícolas europeas. En efecto, el aumento de la producción agrícola en Europa ha desempeñado ya un importante papel en la reducción de las importaciones. Ese reajuste no ha terminado todavía. Al evolucionar la política y las prácticas agrícolas de la CEE podrán verse afectadas las exportaciones latinoamericanas de productos de clima templado. En consecuencia, es tanto más importante que las repúblicas interesadas atiendan más a la racionalización de su producción y a la reducción de los costos.

III. EL MARCO ECONOMICO

1. CRECIMIENTO ECONOMICO DE EUROPA OCCIDENTAL DURANTE LA POSTGUERRA⁷

El alto nivel de las exportaciones latinoamericanas y la tendencia ascendente que han seguido generalmente en los años de postguerra deben atribuirse sobre todo al curso de los acontecimientos en los grandes centros industriales del mundo. Cabe suponer que esta relación causal continuará siendo de capital importancia para América Latina.

Desde el punto de vista histórico, el crecimiento de la producción en los países industriales durante la postguerra ha sido de excepcional magnitud, sobre todo si se toma en cuenta que el incremento se ha mantenido durante más de diez años. Aún a base de estadísticas inicia-

⁷ Salvo indicación en contrario, se denomina aquí Europa Occidental a los miembros metropolitanos de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE): Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza y Turquía.

das después de que la producción del continente europeo había ya en general recuperado el nivel de preguerra, parece que el crecimiento económico en casi todas partes ha alcanzado una intensidad mayor en la postguerra que durante la bonanza de los años 1920-29. Esta expansión es muchísimo más marcada que la tasa media de crecimiento de los últimos 80 a 100 años, época en que se ha creado el grueso de la capacidad productiva de Europa Occidental y América del Norte.⁸ (Véase el cuadro 2.)

Por este motivo, al referirse al progreso económico de Europa Occidental en los últimos años, la OECE señala que las economías desarrolladas nunca han podido mantener en el pasado tasas comparables de crecimiento, partiendo de niveles ya elevados de actividad económica.⁹ Como punto de referencia, conviene indicar que una tasa acumulativa de crecimiento del 3 por ciento, si no sufre solución de continuidad, debe llevar a que se duplique el producto nacional cada 23 años.

⁸ Comprende los Estados Unidos y el Canadá.

⁹ *8th Report of the OEEC: Europe today and in 1960* (París, abril de 1957), vol. II, p. 126.

Cuadro 2

TASA ACUMULATIVA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO EN ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(Porcientos)

País	Tendencia secular		Crecimiento en 1920-29		Crecimiento desde fines de la Segunda Guerra Mundial	
<i>Miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica</i>						
Bélgica	1846-1953	(1,9)	...	...	1948-55	3,5
Francia	1860-1954	(1,0)	1924-29	3,5	1948-55	4,8
Italia	{ 1860-1900	1,7	} 1918-28	4,0	1950-55	5,5
	{ (1901-1953	1,6)				
Países Bajos	1900-1954	2,3	1919-29	4,1	1948-55	4,5
República Federal Alemana	{ 1860-1913	2,4	} 1927-29	2,0	1950-55	9,3
	{ (1913-1954	1,5)				
<i>Otros países europeos:</i>						
Dinamarca	1870/79-1947/50	2,5	1921-29	2,6	1948-55	2,6
Noruega	1900-1954	2,8	1925-30	5,1	1947-55	3,5
Reino Unido	1870-1954	1,85	1920-29	1,25	1948-55	2,9
Suecia	1870-1954	(2,3)	1920-29	2,25	1948-55	4,3
<i>América del Norte:</i>						
Canadá	1870-1952	3,5	1919-29	2,4	1948-56	5,0
Estados Unidos	1869/78-1953	3,75	1920-29	3,9	1948-55	3,75

FUENTE: Banco Internacional, Servicio de Estudios Económicos, *Statistical Tables on Economic Growth*, 8 de marzo de 1956, a base de las publicaciones allí indicadas, y una revisión posterior.

NOTA: Las cifras entre paréntesis corresponden a estimaciones burdas.

Durante los años 1949-55, el conjunto de Europa Occidental amplió su producción de bienes y servicios a una tasa anual de 5,3 por ciento, lo que supone un crecimiento más acelerado durante la postguerra que el de los Estados Unidos (un promedio de 4,75 por ciento en 1948-55). El progreso de Europa se equipara con el de América Latina (5,9 por ciento anual en 1945-55), aunque su base de producción es bastante más amplia.¹⁰

En gran medida, el incremento de producto nacional neto en los países occidentales de Europa durante la postguerra es atribuible a la producción manufacturera. En algunos países, como el Reino Unido, la República Federal de Alemania e Italia, representó más de la mitad del incremento del producto nacional neto. (Véase el cuadro 3). Por su demanda de materias primas y combustibles, esta actividad es precisamente la que determina en forma más directa el volumen de las importaciones europeas desde regiones no industrializadas.¹¹ Además, por su efecto sobre el ingreso, el nivel de la producción manufacturera tiene gran influencia sobre la importación de alimentos.

La expansión económica de Europa Occidental después de su recuperación se explica en parte por un aprovechamiento más completo de sus recursos productivos. En efecto, casi no quedó capacidad productiva ociosa, se agregaron nuevas instalaciones y se absorbieron los recursos de mano de obra, con excepción de un considerable excedente en Italia. También ha tenido importancia en esa expansión la asimilación de los progresos técnicos conseguidos durante la guerra. En consecuencia, aunque en el futuro se mantenga una demanda satisfactoria, es

¹⁰ Promedios regionales tomados del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Statistical tables on economic growth*, op. cit., y revisados después.

¹¹ El promedio anual de 1953-55 para las importaciones de productos primarios de Europa Occidental desde las regiones no industrializadas ascendió a 3.980 millones de dólares para los alimentos, 4.000 millones para las materias primas y 1.330 millones para los combustibles. (Véase CATT, *International Trade*, 1956, Cuadro 6, Ginebra, junio de 1957.)

Cuadro 3

AUMENTO DEL PRODUCTO NACIONAL NETO EN ALGUNOS PAISES OCCIDENTALES DE EUROPA DESDE LA PRE-GUERRA*

	Indice para 1955 (Preguerra=100)	Contribución de la manufactura al incremento (Porcentaje del total)
Bélgica	129 ^b	34,0
Dinamarca	144	26,0
Francia	138 ^b	30,4
Italia	150	51,2
Noruega	159	39,5
Países Bajos	153 ^b	...
Reino Unido	134	56,6
República Federal de Alemania	178	50,2

FUENTE: Naciones Unidas, CEE, *Economic Survey of Europe in 1936*, (Nº de venta: 1957.II-E.1) capítulo VII, cuadros 3 y 5.

* 1938, salvo para el Reino Unido (1937), República Federal de Alemania (1936) y Bélgica (1936-38).

^b En 1954.

^c Comprende electricidad, gas y agua.

poco probable que la producción pueda seguir creciendo a la misma tasa que en los últimos años.

Conviene señalar que en los últimos años el crecimiento de los seis países de la CEE ha sido bastante más acelerado que el del resto de Europa Occidental. El papel más dinámico que en conjunto les ha correspondido a los países de la CEE se pone de manifiesto al considerar los siguientes incrementos porcentuales registrados en el período 1950-56:

	Países de la CEE	Resto de Europa Occidental	Conjunto de Europa Occidental
Producción minera	36	16	28
Manufactura	72	26	51
Producción agrícola*	18	11	15
Valor de las importaciones, c. i. f.	99	55	76
Valor de las exportaciones, f. o. b.	116	57	85

FUENTE: Publicaciones de la OEEC y las Naciones Unidas; datos recopilados por el CATT en *Trade Intelligence Paper Nº 6*, cuadro 1, Ginebra, diciembre de 1957.

* Hasta 1955/56.

2. PROYECCIONES A LARGO PLAZO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS CENTROS INDUSTRIALES

Con objeto de proyectar el desarrollo futuro de distintos sectores económicos de los dos principales centros industriales del mundo —sobre todo el sector de comercio exterior— varios organismos nacionales e internacionales han formulado hipótesis sobre el crecimiento económico y demográfico.¹² Las proyecciones a largo plazo abarcan un período de 20 a 25 años y suponen una tasa “prudencial” de desarrollo económico. Corresponden a una tasa acumulativa anual de crecimiento del 3 por ciento para el producto bruto nacional en Europa Occidental y de 3,25 por ciento para América del Norte.

Las proyecciones tienen una característica en común: se prevé que las economías de los países occidentales de Europa, así como las de los de América del Norte, crecerán a una tasa más acelerada que el promedio de los últimos 80 o 100 años, pero claramente inferior a la registrada desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, se espera que la producción de América del

¹² Las proyecciones aludidas comprenden el llamado Informe Paley que trata de la economía norteamericana (*Resources for Freedom*, A report to the President by the President's Materials Policy Commission, junio de 1952); el informe Gordon (*Preliminary Report*, Royal Commission on Canada's Economic Prospects, diciembre de 1956); dos estudios de la OEEC sobre las perspectivas para Europa: *Europe's growing needs of energy — how can they be met?* (mayo de 1956) y *Europe-today and in 1960* (volumen II del Octavo Informe de la OEEC, abril de 1957), y otro de la Comunidad Europea del Hierro y del Carbón, “Memorandum sur la définition des objectifs généraux de la Communauté”, que apareció en su *Journal Officiel* del 20 de mayo de 1957. Estas proyecciones han sido revisadas y reunidas por el CATT en un análisis de las perspectivas a largo plazo del mercado de productos primarios en Europa Occidental y América del Norte y aparecen en un informe anual *International Trade 1956* (junio de 1957), siendo las que se han empleado en este artículo. Las proyecciones de las importaciones fueron revisadas después por el propio CATT en *Trade Intelligence Paper Nº 6* (diciembre de 1957) en el que se distingue entre los países del mercado común y los demás de Europa Occidental.

Norte aumente más que la de Europa Occidental, pero también lo hará su población, de modo que la diferencia entre el ingreso por habitante de ambas regiones quedará prácticamente igual en términos relativos. (Véase el resumen de estas proyecciones en el cuadro 4.)

La dificultad de mantener la misma tasa de expansión después de lograr una tasa de aprovechamiento más completo de los recursos, se pone de manifiesto en el caso de Europa Occidental. El aumento de 26,5 por ciento del producto nacional bruto registrado en 1951-55 en los países de la OECE, se debió a un incremento de 8,5 por ciento en la fuerza de trabajo y de 16,6 por ciento en la productividad. En 1956-60, sobre todo a causa de la eliminación previa del desempleo y de los cambios previstos en la estructura por edades de la población, se espera que la fuerza de trabajo crezca en 2,8 por ciento. El aumento de productividad estimado tendrá que descansar principalmente en la nueva inversión y se espera que llegue a 14 por ciento. Como resultado de ambos factores, sólo se prevé un aumento del producto nacional bruto de 17,4 por ciento.¹³

El crecimiento de la producción en Europa Occidental durante la postguerra se ha visto apreciablemente estimulado por la acción internacional, que en algunos países y durante algunos años ha sido decisiva. Esa acción ha revestido principalmente la forma de ayuda económica de parte de los Estados Unidos y de un esfuerzo mancomunado, por parte de las propias naciones europeas, para reducir los obstáculos a los pagos y al comercio intraeuropeo. Ahora la ayuda externa toca casi a su fin, pero los promotores de la CEE esperan reemplazar el impulso foráneo con las ventajas de la producción en gran escala y otros estímulos internos al desarrollo eco-

¹³ 8th Report of the OEEC, op. cit., vol. II, cuadro 6 y nota técnica del anexo, p. 137.

Cuadro 4

TASAS SUPUESTAS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA Y DE LA POBLACION EN EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA DEL NORTE, 1953-55 A 1973-75

(Valores a precios constantes)

	Prome- dio 1953-55	Prome- dio 1974-75	Aumento porcen- tual
<i>Europa Occidental:</i>			
Producto bruto nacional (miles de millones de dólares)	203	365	80
Población (millones)	282	317	12,5
Ingreso por habitante (dólares)	720	1,150	60
<i>América del Norte:</i>			
Producto bruto nacional (miles de millones de dólares)	400	760	90
Población (millones)	177	223	26
Ingreso por habitante (dólares)	2,260	3.410	51

FUENTE: GATT, *International trade 1956*, op. cit., cuadro 7.

NOTA: El GATT señala que se subestima el producto nacional bruto de Europa Occidental al emplear las tasas oficiales de cambio para la conversión en dólares. Si se expresa en su equivalente de poder adquisitivo, el ingreso por habitante de Europa sería igual a 40-50 por ciento de la cifra de América del Norte para 1953-55, en vez del 32 por ciento implícito en el cuadro. Con esta base, la proyección supone que el ingreso por habitante de Europa Occidental llegará a $\frac{3}{4}$ partes del actual nivel de los Estados Unidos en el curso de los próximos veinte años.

nómico. Uno de los factores no cuantificables y que sin duda ha desempeñado un papel importante en la expansión de la manufactura de Europa Occidental desde el fin de la etapa de reconstrucción, ha sido la acumulación durante casi un decenio de innovaciones técnicas en la producción civil. En la actualidad se hace cada vez más difícil seguir introduciendo adelantos técnicos en muchos países por el limitado tamaño del mercado interno. La producción en gran escala que se espera estimular mediante la creación de la CEE abrirá nuevos campos para la asimilación de esos progresos técnicos, y a su vez los estimulará.

En estas condiciones, puede ser que la tasa prevista de desarrollo para Europa Occidental, concebida como una suma de proyecciones para las distintas economías nacionales participantes, sea superada una vez que la maquinaria institucional de la CEE comience a funcionar. Una utilización más completa de los factores de producción (que a menudo se logra con su redistribución) se verá facilitada por un nuevo reforzamiento de la cooperación económica entre los países occidentales de Europa y sobre todo por la institución de medidas como la creación del mercado común y la zona de libre comercio.¹⁴

La tasa más alta de crecimiento registrada en los seis países de la CEE en comparación con el resto de Europa Occidental se ha tomado en cuenta en las proyecciones a largo plazo del cuadro 4. El aumento de 80 por ciento en el producto nacional bruto de Europa Occidental en un período de 20 años implica un incremento de 90 por ciento para los países de la CEE y de sólo 67 por ciento para el resto. La Secretaría del GATT ha preparado proyecciones alternativas en la hipótesis de que al crear el mercado común se acelerará el crecimiento bastante intenso que se prevé para los seis países participantes considerados separadamente. En más de dos decenios estos países registran un incremento de su producto nacional bruto total de 120 y hasta 150 por ciento.¹⁵

3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Cabe esperar que la creación de la CEE tenga algunas repercusiones sobre la evolución futura de las exportaciones latinoamericanas a Europa Occidental, evolución que deberá apreciarse a la luz de los cambios registrados en el pasado.

En los últimos cincuenta años se han ido aflojando progresivamente los lazos comerciales entre América Latina y Europa; en cambio, ha aumentado en forma sostenida la importancia del comercio latinoamericano con los Estados Unidos. En 1901-05, por ejemplo, el giro total del comercio entre América Latina y Europa (exportaciones más importaciones) era más o menos 140 por ciento mayor que con los Estados Unidos. En 1928 era todavía 45 por ciento superior, pero hacia 1955 era ya inferior en casi 40 por ciento.

Esta reorientación geográfica fundamental ha sido manifiesta lo mismo en el comercio latinoamericano de exportación que en el de importación. Más o menos dos terceras partes de las importaciones latinoamericanas y casi la misma proporción de sus exportaciones correspon-

¹⁴ *Ibid.*, p. 126.

¹⁵ GATT, *Trade Intelligence paper* N° 6, op. cit., pp. 33 ss.

dían a comienzos de siglo a transacciones con Europa. En cambio, cincuenta años después ese comercio en ambos sentidos representaba menos de un tercio del total. Las corrientes de tráfico entre los Estados Unidos y América Latina durante esos cinco quinquenios registraron modificaciones casi diametralmente opuestas. En 1901-05 alrededor de una cuarta parte de las importaciones latinoamericanas provenían de los Estados Unidos y una proporción un poco mayor de sus exportaciones era enviada a ese país. Cincuenta años después esas proporciones habían subido al doble.

Como cabía esperar, ha habido cambios igualmente marcados a largo plazo en el volumen del intercambio entre América Latina y Europa y los Estados Unidos. Ya en 1951 el volumen de las exportaciones e importaciones latinoamericanas en el comercio con Europa era bastante inferior al registrado en 1913. En cambio, ambos volúmenes en el intercambio con los Estados Unidos eran muy superiores a los de antes de la Primera Guerra Mundial.¹⁶

Las modificaciones más pronunciadas de la situación comercial relativa de Europa Occidental y América Latina tuvieron lugar a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Europa absorbió poco más de la mitad de las exportaciones totales de América Latina en 1928 y 1937-38 en tanto que en los últimos años esa proporción ha bajado a cerca de 30 por ciento. Si se examina el mismo intercambio desde el punto de vista contrario, América Latina proporcionó en 1928 poco más del 10 por ciento de las importaciones totales de Europa Occidental (incluido el comercio intraeuropeo), un 9 por ciento en 1937-38 y entre 7 y 8 por ciento de 1950 en adelante. (Véase el cuadro 5.) Al mismo tiempo ha aumentado la proporción de exportaciones latinoamericanas destinadas a América del Norte (de 30 por ciento en 1938 a 51 por ciento en 1951-55.)

En otras publicaciones se han analizado ya en forma muy completa las distintas causas de esos cambios en el nivel y dirección del comercio exterior latinoamericano,¹⁷ y se ha entrado en detalles sobre los productos y los países afectados, y por ello es innecesario volver aquí sobre esos extremos. Hasta cierto punto el deterioro relativo de las exportaciones latinoamericanas a Europa constituye sólo un aspecto del fenómeno general del decrecimiento de la participación que tienen los productos primarios en el comercio mundial. Así, pese al incremento de los valores corrientes (de 16.460 millones de dólares en 1950 a 22.200 millones en 1956) las exportaciones de las zonas no industriales a los centros industriales representan una parte decreciente (de 28,9 a 24,0 por ciento) de las exportaciones mundiales. Esta disminución se debe principalmente a que el comercio entre los centros industriales ha aumentado de 34,3 a 40,3 por ciento de las exporta-

¹⁶ Véase la publicación conjunta de la Comisión Económica para América Latina, la Comisión Económica para Europa y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Estudio del comercio entre América Latina y Europa*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1952. II.G.2, cuadros 3 y 4, p. 3. No hay publicaciones comparables sobre el comercio europeo-latinoamericano posteriores a 1951.

¹⁷ Véase sobre todo *Estudio del comercio entre América Latina y Europa*, op. cit., y los estudios económicos anuales publicados respectivamente por las Secretarías de la CEPAL y de la Comisión Económica para Europa.

Cuadro 5

EUROPA OCCIDENTAL: IMPORTACIONES TOTALES
E IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA

(Millones de dólares)

Año	Total	Desde América Latina	América Latina en por ciento del total
1928.	17.206,6	1.766,5	10,3
1937.	13.972,3	1.388,0	9,9
1938.	12.740,4	1.044,3	8,2
1946.	14.025,3	1.347,3	9,6
1947.	21.412,0	2.139,7	10,0
1948.	24.836,7	2.387,4	9,6
1948.	24.899,7	1.728,8	6,9
1950.	24.228,9	1.918,3	7,9
1951.	33.514,8	2.493,5	7,4
1952.	32.032,4	1.895,4	5,9
1953.	31.204,4	2.099,6	6,7
1954.	33.687,3	2.344,0	7,0
1955.	38.684,4	2.408,8	6,2
1956.	42.586,4	2.848,4	6,7

FUENTE: OECDE, *Foreign trade by areas*, serie I números seleccionados.

NOTA: El total de importaciones incluye el comercio entre los países de la Europa Occidental.

ciones totales del mundo.¹⁸ Es probable que se mantengan ambas tendencias.

El deterioro de las exportaciones de las regiones no industrializadas a los centros industriales en relación con el total mundial, obedece sólo en parte al incremento secular de la participación de las manufacturas que entran en el intercambio internacional y a la creciente importancia que revisten las materias primas artificiales. Otro factor ha sido el aumento relativamente mayor de las materias primas suministradas al mercado mundial por los países industrializados en comparación con las provenientes de los no industrializados. Así, antes de la Segunda Guerra Mundial, los países industrializados proporcionaban 58-59 por ciento de los productos primarios importados por los países industrializados y en 1956 esta proporción había decaído al 56 por ciento.¹⁹ Probablemente ello se debe a una asimilación más rápida en los países industriales de las innovaciones técnicas de la producción primaria —sobre todo agrícola— así como a las medidas que han tomado los gobiernos de esos países para mantener los ingresos rurales. Esta lenta evolución del intercambio mundial quizá continúe durante algún tiempo, y ello dependerá principalmente de la incidencia relativa de los alimentos de clima templado, la lana y el algodón en el comercio mundial de productos primarios. Como es natural, podrá haber un incremento relativamente rápido de la proporción de algunos productos que proporcionan los países industrializados.

El reducido papel que desempeñan en conjunto los países no industrializados como abastecedores de produc-

¹⁸ CATT, *International trade 1956*, op. cit., cuadro 2. En Europa Occidental las importaciones de productos primarios se elevaron de 22.100 millones de dólares en 1951 a 25.000 millones en 1956, pero su participación en el total bajó de 66 a 59 por ciento. (OECDE, *Foreign Trade by Areas*, serie 1, números seleccionados.)

¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

tos primarios deja ocultas diferencias muy significativas entre los países que han llegado a una etapa de semi-industrialización y aquellos otros que todavía pueden considerarse como francamente no industrializados.²⁰ En parte por el estancamiento de la demanda y también como resultado de desequilibrios en sus procesos de desarrollo, los países semi-industrializados sólo aumentaron su producción de los principales artículos primarios que participan en el comercio mundial en 12 por ciento entre la preguerra y 1954-55, en tanto que en los demás países no industrializados el aumento llegó más o menos al 53 por ciento, sobre todo gracias a la mayor producción de metales y petróleo. En estas condiciones, una mayor demanda interna implica que el volumen de los principales productos primarios exportados por los países semi-industrializados disminuyó en realidad 5 por ciento durante el período estudiado y, en cambio, el de los países no industrializados se elevó 58 por ciento.²¹ Además, la situación neta de exportación de productos primarios en algunos países semi-industrializados puede verse muy menoscabada por el rápido crecimiento de las importaciones de petróleo. El Brasil y la Argentina constituyen casos ejemplares de esto en América Latina.

También conviene señalar que sólo el mejoramiento de la relación de precios del intercambio en favor de los productores primarios evitó que la reducción del volumen de las exportaciones de los países semi-industrializados se reflejara en una disminución crítica de su capacidad para importar manufacturas; por el contrario, esta capacidad aumentó en un 30 por ciento entre 1937-38 y 1954-55. La combinación de un mayor volumen de exportación y un mejoramiento de la relación de precios del intercambio permitió que los demás países no industrializados del mundo duplicaran el volumen de importación de manufacturas durante el mismo período.²²

Una causa más concreta de la disminución relativa de las exportaciones latinoamericanas a Europa Occidental ha sido el creciente volumen de exportaciones de otras regiones de producción primaria. Como se ha indicado, ello se debió en parte al mayor incremento de la producción en otros continentes. La disminución se vio acelerada con los arreglos preferenciales, sobre todo en los años treinta. A esas medidas acompañó con frecuencia una política encaminada a aumentar el autoabastecimiento de alimentos y determinadas materias primas. Por último, la dependencia del comercio latinoamericano de Norteamérica durante dos guerras mundiales, el efecto de una red creciente de inversiones norteamericanas directas y la necesidad de financiar las importaciones de bienes de capital y otras manufacturas pagaderas en dólares provenientes de los Estados Unidos, han provocado un continuo aumento de las exportaciones hacia este último país, parte de las cuales podrían haberse orientado hacia Europa.

²⁰ En su examen del problema, el GATT incluyó entre los semi-industrializados a la Argentina, el Brasil, México, Australia, India, la Unión Sudáfrica, Finlandia y Yugoslavia que representan conjuntamente casi el 80 por ciento de la actividad manufacturera que se desarrolla fuera de los centros industriales propiamente dichos. (Véase *International trade 1956, op. cit.*, p. 11.) No se han tomado en cuenta Europa Oriental, la U.R.S.S. ni la República Popular de China.

²¹ *Ibid.*, cuadro 4.

²² *Ibid.*, p. 13.

Sin embargo, la exportación latinoamericana a Europa ha aumentado notablemente en los últimos años, y ese acontecimiento reviste gran importancia si supone abandonar la concentración geográfica a largo plazo de las exportaciones latinoamericanas que acaba de describirse. Por ejemplo, de 1949-50 a 1955-56, el valor de las exportaciones de las veinte repúblicas latinoamericanas a Europa aumentó a una tasa (44 por ciento) superior a la registrada por las ventas latinoamericanas a los Estados Unidos (35 por ciento).²³

Esta recuperación de las exportaciones latinoamericanas a Europa Occidental se debe a las crecientes necesidades europeas en lo que toca a los productos primarios. Como se dijo antes, esta demanda surge sobre todo de la rápida expansión de la actividad económica, especialmente de la producción manufacturera. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Como ocurre siempre con la expansión económica de los centros industriales, el desarrollo de las importaciones fue más lento que el del producto nacional bruto y así, en tanto que la producción de Europa Occidental alcanzó hacia 1949 su nivel de preguerra, sus importaciones de los territorios de ultramar (es decir, sin considerar el comercio intrarregional) no fueron superiores en volumen a las de 1937-38 hasta 1954.

4. PROYECTO A LARGO PLAZO DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS: POSIBLES EFECTOS DE LA CREACIÓN DEL MERCADO COMÚN

La expansión prevista del producto nacional bruto en Europa Occidental se reflejará en el volumen y la composición de sus importaciones de productos desde el resto del mundo. Estos cambios han sido analizados últimamente por el GATT en un marco más amplio, tomando en cuenta las posibles importaciones de productos primarios tanto de Europa Occidental como de América del Norte.²⁴ (Véase el cuadro 6.) Las proyecciones llegan hasta 1973-75, época en que se supone que habrá llegado a su término el período de transición de unos 15 años previsto en el Tratado de Roma. No se fundan en estimaciones sobre el efecto que pueda tener el establecimiento de la Comunidad en las economías de los países miembros, sino que se basan en la suma de las distintas proyecciones nacionales.

De interés para América Latina es la probabilidad de que a largo plazo Europa Occidental —que es el importador neto más importante de productos primarios— aumente aún más sus importaciones en términos relativos. Ya en 1953-55 las importaciones netas de productos primarios de Europa Occidental representaban un 86,4 por ciento del total frente al 13,6 por ciento de América del Norte. Aunque estas proporciones, calculadas a base del intercambio neto, encubren la importancia de Amé-

²³ Según informaciones de los países de la OEEC, las importaciones c. i. f. desde América Latina sumaron 1.800 millones de dólares anuales en 1949-50 y 2.600 millones en 1955-56. En el mismo período las importaciones f. o. b. de los Estados Unidos desde la misma fuente se elevaron de 2.600 a 3.500 millones de dólares.

²⁴ Véase "Long-Term Market Prospects for Primary Products in Western Europe and North America" en *International Trade 1956, op. cit.*, pp. 17 ss. y el apéndice, pp. 268 ss. El análisis se basa en las hipótesis formuladas en los informes Paley y Gordon, así como en los informes de la OEEC y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero mencionados en la nota 12.

Cuadro 6

IMPORTACIONES NETAS DE PRODUCTOS PRIMARIOS EN EUROPA OCCIDENTAL Y AMERICA DEL NORTE
EN 1953-55 Y 1973-75

(Promedios anuales en miles de millones de dólares, FOB a precios de 1953-55)

Grupos de productos	Europa Occidental		América del Norte		Total	
	1953-55	1973-75	1953-55	1973-75	1953-55	1973-75
Alimentos:						
Café, té, cacao	1,4	2,0	1,8	2,6	3,2	4,6
Frutas y hortalizas	0,7	1,2	0,1	0,2	0,8	1,4
Demás alimentos*	2,9	2,2	-1,3	-4,9	1,6	-2,7
Subtotal	5,0	5,4	0,6	-2,1	5,6	3,3
Materias primas y combustibles:						
Combustibles	1,5	4,3	0,4	0,5	1,9	4,8
Minerales y metales	1,0	2,2	0,65	0,8	1,65	3,0
Fibras textiles naturales	2,1	1,7	-0,15	-0,15	1,95	1,55
Caucho	0,35	...	0,35	...	0,7	0,75
Otros materiales	1,25	(1,9)	-0,1	(0)	1,15	1,9
Subtotal	6,20	(10,6)	1,15	(1,40)	7,35	12,0
Total de productos primarios . .	11,2	16,0	1,75	-1,5	12,95	14,5

FUENTE: GATT, *International trade 1956, op. cit.*, cuadros 8 y 10.

NOTA: El signo negativo indica exportaciones netas.

* Comprendidas las semillas oleaginosas, los aceites, las grasas y el tabaco.

rica del Norte como mercado de productos primarios, por sus significativas exportaciones, las proyecciones para 1973-75 indican que Europa Occidental probablemente cumplirá una función de significación mayor.

Así, es importante que exista un nivel elevado y creciente de actividad económica en Europa Occidental para que en general los países productores primarios puedan mantener ingresos satisfactorios de divisas.

Necesariamente el marco de referencia es muy amplio. El grado de inseguridad por lo que se refiere a los niveles previstos de importación varía de un grupo de productos a otro, pues en varios casos las importaciones dependen principalmente de la producción de estos mismos artículos o de sus sucedáneos en la propia Europa Occidental. La variación más amplia se encuentra en los alimentos (exceptuados los tropicales), sobre todo a causa de la naturaleza marginal de esas importaciones. Por ejemplo, en 1953-55 el valor neto de la producción alimenticia en Europa Occidental dio un total de 25.200 millones de dólares anuales y las importaciones de alimentos (excluidos el café, el té, el cacao y las frutas y hortalizas) sumaron 2.900 millones. Veinte años más tarde se estima que la producción interna de alimentos puede oscilar entre 36.100 y 38.700 millones de dólares (a precios constantes), a raíz de lo cual las importaciones (excluidas las categorías mencionadas) podrían fluctuar dentro de amplios límites: 2.200 a 4.800 millones de dólares. El volumen de producción alimenticia en Europa dependerá a su vez en gran parte de la política agrícola —sólo definida hasta ahora en términos generales— que vaya a seguir la CEE y en la cual desempeñarán algún papel las consideraciones políticas y otros criterios no económicos. En la sección V de este artículo se comentan los problemas que plantea. También cabe suponer que si los países de la

Comunidad se vieran obligados a reducir las importaciones a causa de la escasez de divisas, el primer grupo de productos primarios que se vería afectado por las medidas restrictivas sería el de alimentos de clima templado.

Las innovaciones técnicas pueden producir un cambio considerable en la demanda prevista de determinados productos —sobre todo fibras textiles naturales (principalmente algodón) y caucho— que hacen frente a una competencia cada vez mayor de los productos sintéticos. Entre los metales, el cobre puede sufrir un relativo desplazamiento en favor del aluminio. También se advierte el efecto que tienen los factores institucionales y técnicos sobre las proyecciones de la importación al considerar que la creación del Euratom ha llevado recientemente a la revisión de la estimación del GATT sobre la producción e importaciones futuras de combustibles convencionales en Europa Occidental. Para 1973-75 la segunda proyección se ha reducido de un promedio anual de 4.300 a 3.400 millones de dólares (a precios f. o. b. de 1953-55).²⁵ Esto implica en sí una reducción cercana al 6 por ciento de las importaciones netas de productos primarios de Europa Occidental.

Como se ha indicado antes, el incremento de 80 por ciento del producto nacional bruto previsto para Europa Occidental en el período 1953-55 a 1973-75 presupone un incremento del 90 por ciento en los países de la CEE. El posible efecto de esa expansión en las im-

²⁵ Véase *Attarget for Euratom*, informe presentado por Louis Armand, Franz Etzel y Francesco Giordano a solicitud de los gobiernos de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania (mayo de 1957). El GATT ha tomado en cuenta las conclusiones de este informe después de haber publicado sus proyecciones sobre las importaciones de productos primarios.

portaciones de productos primarios de los seis países miembros se muestra en la segunda columna del cuadro 7. Sin embargo, la creación del mercado común puede proporcionar un estímulo adicional al crecimiento económico de los seis países. Las posibles metas —es decir, un aumento de 120 o 150 por ciento sobre su producto nacional bruto conjunto de 1953-55— se reflejarían a su vez marcadamente en las importaciones de productos primarios. Los niveles hipotéticos de éstas se indican en las últimas dos columnas del cuadro 7, siguiendo un orden de magnitud.

El libre acceso que tendrán las exportaciones de los territorios dependientes de la CEE a los seis países miembros ha despertado cierta inquietud respecto a que ese trato preferencial pueda hacer decrecer la participación de otras regiones productoras de bienes primarios en este importante y creciente mercado. En este sentido, pueden servir de útil precedente los estudios del GATT sobre el efecto general de la liberalización del comercio intrarregional registrada en Europa en los últimos años bajo el patrocinio de la OECE.²⁶

El principal resultado, comprobado estadísticamente, es que entre 1951 y 1955 —época en que se realizó la mayor parte del programa de liberalización— no ha habido desviación importante alguna de las importaciones desde países no europeos a fuentes europeas, salvo en dos excepciones.²⁷ En consecuencia, aunque en algunos círcu-

los se opina que el programa de liberalización del comercio de la OECE es “discriminatorio”, no hay pruebas de que durante el período estudiado se haya producido una reorientación de las importaciones a favor de los países participantes. El hecho de que las dos categorías principales en que se produjo tal reorientación fueran a la vez de las pocas en que se registró una disminución de las importaciones de la OECE, lleva al GATT en un primer análisis a la conclusión de que los arreglos discriminatorios o preferenciales tienen mayor probabilidad de resultar en una reorientación del intercambio cuando decaen los valores totales del comercio que cuando están boyantes. Por lo tanto, mientras rija la premisa de que Europa Occidental goza de un crecimiento económico constante y tendrá crecientes importaciones de productos primarios; la posición relativa de América Latina en esa área no tiene por qué verse seriamente perjudicada ni siquiera en relación con aquellos productos en que se concede un trato preferencial a los proveedores africanos. En estas condiciones, cualquier contracción de la participación que le corresponde a América Latina en el mer-

determinada de productos a las fuentes europeas y no europeas. Las dos principales excepciones mencionadas fueron los cereales y las fibras textiles. La disminución de las importaciones de cereales de fuentes externas a la OECE (de 2.040 millones a 1.580 millones de dólares y de 93 a 86 por ciento del total) se debió principalmente al incremento de las exportaciones trigueras de Francia. La declinación de 3.620 a 2.290 millones de dólares y de 86 a 83 por ciento del total en el caso de las fibras textiles obedeció en gran parte al intercambio de fibras sintéticas entre los países de la OECE.

²⁶ Véase “The development of intra-European trade in recent years” en *International trade 1956*, op. cit., pp. 35 ss.

²⁷ A este respecto por desviación se entiende el cambio en la participación porcentual que le corresponde en una categoría

Cuadro 7

EUROPA OCCIDENTAL: IMPORTACIONES NETAS FUTURAS DE PRODUCTOS PRIMARIOS, 1973-75

(Promedios anuales en miles de millones de dólares)

	Europa Occidental fuera del mercado común	Mercado común con un producto bruto nacional		
		a 190 por ciento	a 220 por ciento	a 250 por ciento
		del nivel de 1953-55		
Combustibles.	2,2	0,5	1,15	1,85
Minerales y metales.	0,9	1,25	1,5	1,8
Fibras textiles naturales.	0,5	1,25	1,45	1,65
Caucho natural.	(0,2)	(0,3)	(0,4)	(0,5)
Madera y celulosa.	-0,1	1,0	1,2	1,45
Otros materiales.	(0,45)	(0,55)	(0,65)	(0,8)
Materias primas	1,95	4,35	5,2	6,2
Café, té, cacao.	1,0	1,0	1,1	1,2
Frutas y hortalizas	3,4	A 0,0	0,0	0,0
Otros alimentos.		B 1,4	1,4	1,4
		C 2,8	2,8	2,8
Total de alimentos	4,4	1,0-3,8	1,1 - 3,9	1,2 - 4,0
Total de productos primarios	8,55	5,85-8,05	7,45-10,25	9,25-12,05

FUENTE: GATT, *Trade intelligence paper* N° 6 op. cit., cuadro 11.

NOTA: Las fuentes y métodos empleados para llegar a las estimaciones para 1973-75 son las mismas usadas en *International Trade 1956*, salvo en el caso de las importaciones futuras de combustibles para las cuales se aprovecharon las nuevas estimaciones publicadas en *A target for Euratom*. Las tres series de cifras netas de importación que se dan para los alimentos exceptuadas el café, el té y el cacao, y las variaciones resultantes en el total de alimentos y el total de productos primarios son puramente imaginarias. Indican tres distintos volúmenes de importación neta —igual para cada uno de los tres niveles del producto bruto nacional indicados— de la siguiente forma: A, importaciones netas igual a cero; B, importaciones netas del mismo volumen que en 1953-55; C, importaciones netas dos veces mayores que en 1953-55.

Conviene recordar que los distintos niveles del producto bruto nacional resultarán en variaciones de la productividad agrícola en los países de la CEE que a su vez pueden influir sobre la importación de productos primarios en un sentido algo distinto que el indicado en el cuadro.

cado de la CEE deberá atribuirse sobre todo a un crecimiento más lento de su saldo exportable en comparación con el de África.

Por último, conviene señalar que la desviación de las exportaciones africanas hacia los países de la CEE puede dejar un vacío en los mercados no europeos —sobre todo en los Estados Unidos— que podrá ser llenado con exportaciones de América Latina o de otras regiones competidoras.²⁸ Así, pues, la reorientación del comercio en sí misma no afectará necesariamente las exportaciones totales de América Latina. Sin embargo, los productores del área se verían afectados por una expansión del volumen de las exportaciones africanas debido a una desviación del comercio hacia Europa, a menos que ello fuera compensado con una demanda creciente de importaciones.

A la luz de las tendencias probables señaladas, y dejando a un lado los efectos que pudiera tener la CEE, es posible discernir distintas perspectivas para el volumen de exportación en la mayoría de los países latinoamericanos en el curso de los próximos quince años. Como exportador de petróleo y mineral de hierro, Venezuela es probablemente el país que tiene perspectivas más favorables entre todos los de la región. En seguida están aquellos otros que son exportadores importantes de minerales, a saber, Chile, México y el Perú. Sin embargo, el porvenir de las exportaciones peruanas, y sobre todo mexicanas, de algodón dependerá en gran parte de la futura política norteamericana de exportación. En el tercer grupo figuran los países cuyas exportaciones de café y/o bananos desempeñan el principal papel: Brasil, Colombia y las repúblicas centroamericanas. Las perspectivas de los principales exportadores de azúcar del Caribe parece que dependerán más que nunca del mercado norteamericano. En términos relativos, el panorama menos halagüeño es el que se presenta a los países exportadores de productos agropecuarios de clima templado: la Argentina y el Uruguay.

En términos de volumen, las perspectivas de exportación de las distintas clases de productos primarios sólo proporcionan una indicación burda, y a menudo poco fidedigna, del curso futuro de las ganancias en divisas de un país determinado. En forma específica, estas últimas estarán determinadas por el tamaño de los excedentes exportables y por los precios unitarios que alcancen. En realidad no cabe hacer pronóstico alguno sobre unos y otros. Sin embargo, es posible distinguir algunas tendencias en la relación de precios del intercambio que tienen una significación especial desde el punto de vista del desarrollo económico de los productores primarios. La tendencia general desde tiempos de preguerra ha sido favorable a los países de este grupo y, desde su punto de vista, la creación de la CEE debe constituir un elemento de apoyo por dos motivos. En primer lugar, el nivel más elevado de actividad económica industrial que prevén los países de la CEE sería un factor de fortalecimiento para los productores primarios en su conjunto. En segundo lugar, la gran demanda de importaciones de Europa Occidental y la probable aceleración del progreso técnico en la Comunidad podrían dar lugar a una competencia más marcada entre los exportadores de manufacturas resultante en una tendencia a la baja de sus precios.²⁹

²⁸ Véase, por ejemplo, la sección IV, punto 2.

²⁹ Ello no excluye la posibilidad de que, por ejemplo, haya

Por otra parte, los países de la CEE contribuirán a la especialización de la producción no sólo entre los países miembros sino también en el extranjero. Así, los países semi-industrializados del mundo —entre los que se cuentan los de América Latina— encontrarán mayor dificultad en competir en terceros mercados con las manufacturas de los países industrializados. En esas condiciones, el intercambio de manufacturas entre los países latinoamericanos tendrá que moverse dentro de corrientes protegidas en mayor medida que antes. Por el mismo motivo, los usuarios o consumidores latinoamericanos de las manufacturas importadas desde la propia región probablemente sentirán que es tanto más gravosa su aportación a la industrialización de América Latina.

No es factible preparar proyecciones a largo plazo sobre las importaciones de productos primarios de regiones abastecedoras específicas. Sin embargo, y principalmente desde el punto de vista de su situación competitiva en el mercado común, en las secciones siguientes se analizan seis productos —café, cacao, banano, algodón, azúcar y cobre— que se producen en América Latina y en los territorios franceses y belgas de África.

Antes de entrar en el estudio de cada uno de esos productos, conviene obtener alguna perspectiva sobre su significación general para la exportación latinoamericana y para el comercio de importación de la CEE respectivamente.

Los seis productos abarcan todas las exportaciones latinoamericanas principales de productos tropicales y uno de sus minerales más importantes. En conjunto, esos productos han representado el 55 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios en el período 1952-56. El resto comprende sobre todo al petróleo (27 por ciento) y a los productos de clima templado (14 por ciento).

A juzgar por informaciones parciales, se calcula que las exportaciones latinoamericanas de estos seis productos a todas las regiones llegaron en término medio a 3.600 millones de dólares anuales (valores corrientes) entre 1952 y 1956. Casi el 75 por ciento se vendió a los Estados Unidos y a los países de la CEE. Sin embargo, frente a la gran proporción —casi 56 por ciento— que ha correspondido a los Estados Unidos, los países miembros de la CEE recibieron menos del 18 por ciento. El saldo de 26 por ciento queda cubierto principalmente por el Reino Unido, el Canadá, el Japón y el comercio interlatinoamericano.

El 18 por ciento que absorbieron los países de la CEE representó para América Latina un valor de exportación de 630 millones anuales en el quinquenio 1952-56. Los rubros más importantes de este tráfico fueron el café y el algodón, que por sí solos participaron con el 70 por ciento de las exportaciones de estos seis productos a los países de la CEE.

Si el mismo intercambio se analiza desde el punto de vista de los importadores de la CEE puede observarse que América Latina constituye una fuente importante de los productos estudiados. (Véase el cuadro 8.) En efecto, el 28 por ciento de las importaciones totales de estos productos por parte de los países de la Comunidad provie-

una elevación relativa de los precios de los bienes de capital si llega a darse un auge de las inversiones.

Cuadro 8

PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA: IMPORTACIONES DE SEIS PRODUCTOS PRIMARIOS
SEGUN LAS PRINCIPALES REGIONES GEOGRAFICAS DE ORIGEN 1952-56

(Promedios anuales en millones de dólares y porcentos)

Producto	Total Valor	Desde América Latina		Desde África				Desde otras regiones	
		Valor	Porcentaje del total	Valor	Porcentaje del total	Territorios asociados		Valor	Porcentaje del total
						Valor	Porcentaje del total		
Café.	513,3	299,0	58,3	172,5	33,6	126,2	24,6	41,8	8,1
Azúcar.	123,3	52,6	42,7	22,3	18,1	0,2	0,1	48,4	39,3
Algodón	797,1	152,7	19,2	194,0	24,3	53,2	6,7	450,4	56,5
Cobre.	539,8	63,7	11,8	205,1	38,0	156,7	29,0	271,0	50,2
Banano.	105,1	33,6	32,0	39,4	37,5	37,5	35,7	32,1	30,5
Cacao	174,0	27,6	15,9	137,1	78,8	74,1	42,6	9,3	5,3
Total.	2.252,6	629,2	27,9	770,4	34,2	447,9	19,9	853,0	37,9

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

ne de América Latina, frente a sólo 20 por ciento de los territorios africanos dependientes y 14 por ciento de otras regiones de la propia África.

Por otra parte, la importancia de América Latina como fuente abastecedora de los países de la CEE varía según el producto. Proporciona actualmente de 10 a 20 por ciento de las importaciones totales de algodón, cacao y cobre de la Comunidad y de 30 a 60 por ciento de las de café, azúcar y banano. También es interesante señalar que la

proporción que le corresponde a América Latina en el total de importaciones de café, azúcar y algodón de la CEE es mayor que la de los territorios africanos dependientes de los países miembros.

Por lo tanto, en términos relativos, América Latina como abastecedora de los países de la Comunidad en esos seis productos ocupa una posición mucho más destacada que la que corresponde a la CEE como mercado para América Latina.

IV. PRODUCTOS PRIMARIOS SELECCIONADOS

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección se pasará breve revista a las condiciones en que se producen el café, el cacao, el banano, el azúcar, el algodón y el cobre en los territorios africanos dependientes de los países de la CEE y se analizarán —en la medida en que es posible preverlas ahora— las perspectivas que ofrece su futura expansión.

Los territorios africanos que se toman en cuenta son el Congo Belga y Ruanda-Urundi, el África Occidental Francesa, el Togo Francés, el África Ecuatorial Francesa, el Camerún francés, y las islas de Madagascar y la Reunión. En total y en números redondos cubren 10,6 millones de kilómetros cuadrados en comparación con los 20 millones que corresponden a las repúblicas latinoamericanas.³⁰ La tierra de cultivo y la ocupada con plantaciones perennes en los territorios africanos se hace ascender a 102 millones de hectáreas frente a los 85 millones de América Latina, pero estas cifras tienen poco sentido si no se consideran las características del suelo: fertilidad, clima y topografía.

Aunque hay gran variedad de suelos en estas regiones, la mayoría son de mediana o escasa fertilidad. Por otra parte, las lluvias son irregulares y no se sabe a ciencia cierta cuándo comenzará o terminará la estación lluviosa. Es decir, aunque tengan gran extensión, los recursos naturales son en general de mala calidad.

Aparte de estos inconvenientes, la población —50 millones, la mayor parte aborígenes, en 1957— se encuentra muy diseminada y no es bastante para el buen apro-

vechamiento de los recursos existentes. Además, cultiva la tierra con métodos muy primitivos y practica un sistema de agricultura migratoria en que se abandonan los campos de cultivo cuando bajan los rendimientos y el agricultor se traslada a la tierra virgen. En estas condiciones, la población debe dedicar la mayor parte de su tiempo a procurarse el sustento y la vivienda, quedándole poco que dedicar a la producción de cultivos comerciales. Sin embargo, los naturales de la región no son lentos en asimilar las técnicas modernas, cuando el medio permite aplicarlas.

Otra de las dificultades principales estriba en la falta de capital social: caminos, vías férreas, escuelas, estaciones experimentales y servicios de difusión y de capitales privados para la adquisición de equipos y materiales. Cabe esperar que la inversión pública prevista, financiada en gran parte por los países metropolitanos que luego se verá complementada con aportaciones del fondo de desarrollo de la CEE, contribuya a solucionar estas deficiencias. Los gobiernos de Francia y Bélgica han establecido ya estaciones agrícolas experimentales y sus administraciones coloniales están dedicando sumas considerables al esfuerzo de estimular la producción con la consiguiente elevación del nivel de vida.

En vista de las condiciones descritas, la elasticidad de la oferta de café, cacao o algodón africanos no puede considerarse en función de una ecuación matemática simple. Más bien debe considerarse en función de una situación institucional dinámica en la cual las técnicas en boga mejorarán paulatinamente y la oferta de capitales privado y social aumentarán con lentitud.

Parece indudable que en el sentido y la tasa de progreso

³⁰ Naciones Unidas, *Demographic Yearbook 1956*, pp. 140 ss.

influirá notablemente la política que adopten los gobiernos de Francia y Bélgica, así como aquella que desarrolle la Comunidad Económica Europea.

2. EL CAFÉ

El efecto que pueda tener el mercado común europeo sobre el comercio del café causa mayor preocupación a los productores latinoamericanos que lo que pueda suceder con cualquier otro producto. Es natural que así sea, pues, aparte de que el café es un producto de exportación muy importante en catorce repúblicas latinoamericanas, algunos miembros de la Comunidad Económica Europea poseen grandes territorios en África cuyo café compete directamente con el de América Latina.

Valor de las importaciones de café en el mercado común. Entre 1952 y 1956 las importaciones anuales de café en los seis países del mercado común se evaluaron en cifras redondas en 513 millones de dólares. (Véase el cuadro 9.) Dentro de esta cifra, 190 millones correspondieron a la participación de Francia y 147 millones a la República Federal de Alemania. En este período las importaciones alemanas se fueron recuperando rápidamente de los efectos de la guerra y en 1956 se habían elevado ya a 198 millones de dólares. Del total de las importaciones de la CEE, 299 millones procedían de América Latina, correspondiendo 173 millones al Brasil y 40 millones a Colombia. África proporcionó café por un valor de 172 millones de dólares, de los cuales 126 millones venían de los territorios dependientes de Francia y Bélgica. Del total de 190 millones de dólares a que ascendieron las exportaciones de café de esos territorios, Francia absorbió 110 millones.

Cuando estaba prácticamente lograda la recuperación de postguerra, el valor de las exportaciones latinoamericanas a la CEE se elevó de 229 millones de dólares en 1952 a 323 millones en 1956. Las exportaciones a la Re-

pública Federal de Alemania representaban la mayor proporción: aumentaron de 57 millones de dólares en 1952 a 163 millones en 1956.

Como punto de referencia conviene recordar que en 1956 las exportaciones latinoamericanas de café llegaron a 1.955 millones de dólares distribuidos según destino en la siguiente forma: 1.313 millones a los Estados Unidos, 559 millones a Europa y 83 millones a otros mercados. Por lo que toca a Europa, en ese año dos tercios del volumen total de sus importaciones de café de toda fuente se destinaron a los seis países del mercado común.³¹

Condiciones de la producción. Existen varias especies distintas de café, con numerosas subespecies y variedades, que responden de diferente manera a las condiciones de clima y suelo. El *coffea arabica*, que se encuentra en estado silvestre en Etiopía y zonas altas adyacentes, tiene exigencias muy específicas.³² Por otra parte, las variedades *robusta*, *liberica* y *excelsa*, originarias de las tierras bajas de África, se plantan incluso al nivel del mar. Las distintas variedades necesitan también condiciones determinadas para prosperar.

Tanto el cafeto como el fruto son muy susceptibles al trato que se les da. En el sabor influyen el método de beneficio, la altura y probablemente el tipo de suelo. Así se explican las diferencias de sabor que existen entre el café de Colombia y Centroamérica beneficiado en estado húmedo, y el café elaborado en seco del Brasil. Además, la mezcla de bayas en distinto grado de madurez influye sobre la calidad lo mismo que la acción de las enzimas producidas por el moho durante el secado del café. Estos

³¹ Pan American Coffee Bureau, *Annual Coffee Statistics, 1956*, pp. 42 y 48 (Nueva York, 1957).

³² Esta especie prefiere un clima fresco, con temperaturas de 15 a 20° C. Prospera en un mantillo profundo, bien avenado y con bastante humus. Necesita un medio relativamente húmedo, con una precipitación de 1.300 a 2.300 mm. bien distribuida en todo el año. Le son perjudiciales las temperaturas sobre los 30° C.

Cuadro 9

CAFE: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1952-56

(Promedios anuales en miles de dólares)

	Total CEE	República Federal de Alemania	Francia a	Italia a	Bélgica Luxemburgo	Países Bajos
Total importaciones.	513.280	147.077	190.524	79.259	59.127	37.298
Origen de las importaciones						
América Latina, total ^b	298.965	118.974	70.247	47.763	40.988	20.993
Brasil.	172.961	52.938	59.338	30.852	19.697	10.136
Colombia.	40.305	25.273	2.041	2.396	5.798	4.797
Costa Rica.	15.776	13.748	136	609	741	542
El Salvador.	13.931	11.277	21	1.212	400	1.042
Haití.	19.192	252	4.479	6.072	8.258	131
México.	10.379	6.848	1.353	—	1.499	679
África, total.	172.477	20.255	114.887	15.169	10.377	11.789
Territorios africanos asociados a la CEE	126.189	2.691	109.847	4.851	8.042	758
Otras regiones africanas.	46.288	17.564	5.040	10.318	2.335	11.031
Otras regiones.	41.837	7.848	5.390	16.321	7.762	4.516

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y otras fuentes citadas en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Provisional.

^b Repúblicas latinoamericanas. En el total para América Latina se han incluido otros países que no se han enumerado separadamente. Las exportaciones de café de las posesiones europeas al hemisferio occidental están incluidas en "otras regiones".

factores, así como la diferencia entre una y otra variedad, explican la amplia gama de calidades y precios en el mercado. Casi todo el café latinoamericano es de la especie *arabica*. Los cafés africanos son en su mayor parte —aunque no enteramente— del tipo *robusta*, que tiene peor sabor y menor cuerpo y alcanza cotizaciones más bajas en el mercado.

Ningún análisis sobre las perspectivas futuras de la producción cafetalera africana sería completo si no se menciona la *hemileia vastatrix*,³³ enfermedad provocada por un hongo. La especie *robusta* tiene mayor resistencia contra esta roya que la *arabica*. Por esa razón, esta última ha sido reemplazada por variedades de *robusta* en una gran extensión de África, así como en las regiones cafetaleras que bordean el océano Índico.

Zonas productoras de África. Entre las dificultades que enfrenta la producción cafetalera en el África están la gran variedad de suelos y la escasez de tierras muy fértiles. Además, las estaciones lluviosas tienden a ser irregulares y suele haber frecuentes y prolongados períodos de sequía, perjudiciales para el cultivo.

Los territorios dependientes de Francia y Bélgica son en su mayoría zonas bajas que producen café *robusta* y cierta cantidad de *liberica* y *excelsa*. Sin embargo, existen algunas regiones como Ruanda-Urundi, algunas partes del Congo Belga oriental y el Camerún que producen café *arabica*.

En la mayoría de estos territorios, la producción de café está en manos de pequeños agricultores, que pueden poseer desde una docena de cafetos hasta unas cuantas hectáreas. La mayor parte de su café se beneficia en malas condiciones y carece de uniformidad en su calidad. Sin embargo, en el África Ecuatorial Francesa y en el Camerún cerca de las dos terceras partes del café se da en plantaciones explotadas por europeos, como ocurre con cerca de un tercio del café cosechado en la Costa de Marfil y una parte de la producción del Congo Belga y de Ruanda-Urundi. Estos productores en mayor escala obtienen café de calidad superior y más uniforme que el que cosechan los aborígenes, aunque la producción de estos últimos va aumentando en todas esas regiones. No es improbable que mejoren paulatinamente la calidad de su producto en la medida que lo permitan las características genéticas de la variedad predominante de café *robusta*.

En el África Occidental Francesa, y en especial en la Costa de Marfil, la caficultura ha progresado rápidamente. Los centros de experimentación han aclimatado cerca de cincuenta variedades y clases de cafetos, algunos de los cuales han resultado de importancia práctica.³⁴ Por otra parte, una oficina central de compras ha tratado de clasificar y mejorar el café que se envía al mercado. La producción de esta región ha experimentado un fuerte aumento.

³³ Este tipo de roya ataca a las hojas del cafeto y suele ocasionar su defoliación y muerte. Los lugares bajos, templados y húmedos son favorables a su desarrollo. Esta plaga apareció en Ceylán en 1867 y desde entonces ha destruido casi todas las plantaciones cafetaleras del tipo *arabica* de ese país, de la Indonesia, Madagascar y del continente africano, con excepción de las localidades situadas a mayor altura y más secas, como Etiopía, Uganda, Kenya y Ruanda-Urundi.

³⁴ Instituto Agrícola Internacional de la FAO "Studies of the Principal Agricultural Products on the World Market", *The World's Coffee* (Roma, 1947), p. 292.

Madagascar es una antigua región productora de café. Antes de que apareciera en 1873 el *hemileia vastatrix* ya se daba café *arabica* en la isla. Ahora se produce muy poco fuera del tipo *robusta*. Madagascar era la región cafetalera más importante de Francia hasta la Segunda Guerra Mundial, pero ahora el África Occidental Francesa ha tomado la delantera.

Cabe señalar que muchas regiones productoras de café del África no están bajo dominio de los miembros del CEE. En los últimos años la producción de café de estas otras zonas ha sido casi igual a la de los territorios asociados.

Las condiciones más favorables para el cultivo del café *arabica* se dan en el África nororiental, sobre todo en Etiopía y su vecina Kenya. Aquí, especialmente en el suroeste de Etiopía, crecen en los bosques en estado silvestre muchas variedades de café que proporcionan el grueso de la producción etíope. Hay relativamente pocas plantaciones. Las cerezas se recolectan de los cafetos silvestres o del suelo en las laderas montañosas y se preparan para el mercado con métodos muy primitivos. Esta región presenta grandes posibilidades de mayor producción, y además tiene importancia porque sus numerosas variedades de *coffea arabica* pueden constituir una fuente útil de material genético para mejorar las variedades latinoamericanas.

En Uganda y Tanganica, así como en Kenya, existen buenas regiones cafetaleras en tierras altas, comprendidas algunas con suelos de ceniza volcánica situados en las laderas de varios volcanes importantes. En estas regiones puede prosperar el *coffea arabica*. Esta variedad de café, que se cultiva a más de 1.500 metros de altitud, representa casi la tercera parte de la producción de los dos territorios. Las otras dos terceras partes corresponden al café *robusta*, que se produce en las zonas bajas. La mayor parte de esta producción proviene de los caficultores nativos, pero también hay plantaciones cuyos propietarios son europeos y asiáticos. En Uganda esas plantaciones representan cerca de la quinta parte de la superficie cafetalera.

En Angola crece considerable cantidad de cafetos silvestres en los bosques situados a 800 o 1.000 metros de altura. Las cerezas se recolectan y se benefician en seco. Además, existe un número creciente de plantaciones. Con objeto de mejorar la calidad del producto, el gobierno exige que pase por bodegas para inspeccionarlo, limpiarlo y clasificarlo. Durante el decenio pasado la producción de esta zona aumentó notablemente.

Tendencias de la producción. En los cuadros 10 y 11 se indican los promedios anuales de la producción total y de la exportación cafetaleras en 1935-39 en comparación con las de 1947-51 y 1952-56.³⁵ En 1935-39 la producción anual media de América Latina fue en cifras redondas de 36,5 millones de sacos, declinando en 1947-51 a 32 millones para volver a subir a 35,4 millones en 1952-56. En 1935-39 se destruía el café en el Brasil o se agregaba a las existencias. En el primer período mencionado las exportaciones reales de América Latina fueron de 23,8 millones de sacos en comparación con los 26,4 de 1947-51 y 28,1 millones de 1951-56. La mayor fluctuación en la producción y las exportaciones se dio en el

³⁵ La diferencia principal entre las cifras de los dos cuadros se explica por la cantidad de café que los países productores retienen para su consumo, más algunas variaciones de las existencias.

Cuadro 10

CAFE ORO: PRODUCCION MUNDIAL EN CINCO QUINQUENIOS SELECCIONADOS

(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	1935/36- 1939/40	1947/48- 1951/52	1952/53- 1955/56
	(Promedios anuales)		
América Latina:			
Brasil	25.340	18.902	19.694
Colombia	4.452	5.833	6.780
El Salvador	1.091	1.201	1.298
Guatemala	1.002	1.068	1.145
México	959	1.056	1.533
Otros	3.645	3.842	4.969
Subtotal	36.489	31.952	35.419
Africa:			
<i>Territorios asociados a la CEE</i>			
Congo Belga	320	552	740
Camerún Francés, Togo y África Ecuatorial Francesa	58 ^a	206 ^a	363 ^a
África Occidental Francesa	250	989	1.712
Madagascar	537	506	785
Subtotal	1.165	2.253	3.600
<i>Otras regiones africanas:</i>			
Angola	300	834	1.171
Etiopía	345 ^b	375	771
Kenya	297	177	322
Tanganyika	263	249	311
Uganda	225	588	1.018
Otros	7	157	190
Total de otras regiones africanas	1.437	2.380	3.783
Total de África	2.602	4.633	7.383
<i>Asia y Oceanía</i>	2.495	1.164	2.058
Total de la producción mundial	41.586	37.748	44.860

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Foreign Agricultural Service, *Foreign Crops and Markets*, varios números, y estadísticas inéditas suministradas por el Departamento.

^a Estimación.

^b Promedio trienal.

Brasil: la cosecha declinó de 25,3 millones en el primer período mencionado a 18,9 millones en el segundo, para luego experimentar un ligero aumento en 1952-56 en que llegó a 19,7 millones.

Los demás productores latinoamericanos importantes acusaron incrementos más regulares de su producción. Colombia y México aumentaron más de 50 por ciento desde antes de la guerra, y los demás países exportadores de importancia lo hicieron en proporciones menores.

Por su lado, la producción y las exportaciones de las regiones cafetaleras africanas han ido aumentando constantemente desde un nivel muy bajo en 1935-39 a totales importantes en 1952-56. En las posesiones francesas y belgas la producción se elevó a 1,2 millones de sacos en el primer período a 3,6 millones en el más reciente. En Madagascar el incremento se acercó al 50 por ciento; en el Congo Belga pasó de 320.000 a 740.000 sacos; en el África Occidental Francesa, de 250.000 a 1,7 millones

y en el África Ecuatorial Francesa de 58.000 a 363.000. Como se señaló ya, la mayor parte de este café es del tipo *robusta*.

No sólo las posesiones de los países miembros de la CEE, sino también otras regiones del África se han ido convirtiendo en competidores cada vez más serios de América Latina. En Kenya y Tanganyika la producción se elevó en forma lenta; en Etiopía aumentó a más del doble, y en Uganda y Angola casi se cuadruplicó.

Conviene señalar que estos fuertes incrementos de la producción se dieron antes de que hubiera sido intención de crear un mercado común europeo. En 1952-56 la producción de otras regiones africanas, aparte de las posesiones francesas y belgas, fue ligeramente mayor que la de esos territorios. Por último, parte del café de las "demás regiones" africanas es del tipo *arabica* y no del *robusta*. Es probable que con el tiempo mejoren los métodos de beneficio y clasificación en estas regiones. Y es seguro prever que, con o sin mercado común, el volumen

Cuadro 11

CAFE ORO: EXPORTACIONES MUNDIALES EN CINCO QUINQUENIOS SELECCIONADOS

(Miles de sacos de 60 kilogramos)

	1935/36- 1939/40	1947/48- 1951/52	1952/53- 1956/57
	(Promedios anuales)		
América Latina:			
Brasil	15.095	16.638	15.500
Colombia	3.972	5.117	6.044
El Salvador	922	1.119	1.155
Guatemala	759	878	948
México	599	703	1.330
Otros	2.461	1.994	3.149
Subtotal	23.808	26.449	28.126
Africa:			
<i>Territorios asociados a la CEE</i>			
Congo Belga	283	512	713
Camerún Francés, Togo y África Ecuatorial Francesa	52 ^a	206 ^a	363 ^a
África Occidental Francesa	185	949	1.627
Madagascar	456	454	741
Subtotal	976	2.121	3.446
<i>Otras regiones africanas:</i>			
Angola	268	801	1.162
Etiopía	183 ^b	322	704
Kenya	289	170	312
Tanganyika	253	240	323
Uganda	195	534	975
Otros	93	152	189
Total de otras regiones africanas	1.281	2.219	3.665
Total de África	2.257	4.340	7.111
<i>Asia y Oceanía</i>	1.678	340	1.054
Total	27.743	31.123	36.291

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Foreign Agricultural Service, *Foreign Crops and Markets*, varios números, y estadísticas inéditas suministradas por el Departamento.

^a Estimación.

^b Promedio trienal.

total de café, sobre todo del tipo *robusta*, producido en Africa continuará aumentando durante algún tiempo en el futuro.

Importaciones de los países de la CEE. En 1934-38 los países que ahora son miembros de la CEE importaron, en cifras redondas, 8,0 millones de sacos de café al año, cifra que experimentó una fuerte baja durante la Segunda Guerra Mundial, pero que se recuperó en 1952-56 cuando alcanzó a 7,0 millones de sacos. (Véase el cuadro 12.) Antes de la guerra, América Latina suministraba 6,1 millones de sacos; 786.000 provenían de las posesiones europeas en Africa y 150.000 de otras regiones africanas. En 1952-56 las importaciones desde América Latina fueron sólo de 3,8 millones de sacos en tanto que las enviadas por los territorios habían aumentado a 2,1 millones y las de las demás regiones africanas a 600.000. Francia y la República Federal de Alemania fueron los importadores de café más importantes y absorbieron cerca de dos tercios del total.

Tanto en el primero como en el último período, la República Federal de Alemania compró el grueso de su café en América Latina, principalmente en el Brasil y Colombia, al igual que Italia, Bélgica y los Países Bajos, que obtuvieron la mayor parte de su café en el Brasil.

Las importaciones de Francia siguieron un curso un tanto diferente. En 1934-38 ese país importó de América Latina, 2,1 millones de sacos y 518.000 de sus posesiones africanas. En 1947-51 las proporciones se habían invertido, y sólo compró 447.000 sacos de América Latina frente a los 1.253.000 sacos en sus posesiones africanas. Últimamente Francia ha aumentando sus importaciones de las colonias africanas a 1.808.000 sacos en comparación con 956.000 de América Latina.

Perspectivas para América Latina. Es evidente que hay mucho campo para ampliar la producción cafetalera tanto en los territorios africanos dependientes de la Comunidad como en las demás regiones de Africa, pero también existen algunas dificultades para esa expansión. En primer lugar, los suelos del Africa parecen en general ser menos productivos que los de las regiones cafetaleras de América Latina. Segundo, el café africano es en su mayoría del tipo *robusta* en vez de *arabica*. Tercero, el grueso de la producción africana está en manos de aborígenes que poseen muy poca experiencia como administradores. Cuarto, salvo en algunas zonas como Uganda y Kenya, la técnica que ahora se emplea en muchas partes de Africa es inferior a la de América Latina. Por otro lado, no parece haber inconvenientes para que la técnica africana vaya mejorando gradualmente. Aunque no es muy grande, el volumen de café *robusta* procedente de Africa basta para hacer sentir su competencia. Su empleo en los cafés solubles y en las mezclas más baratas de café tostado tiene un efecto deprimente sobre cualquier tendencia alcista de los precios del café *arabica* que se produce en América Latina.

En la proyección a largo plazo del GATT a que ya se ha hecho referencia se estima que la población de Europa Occidental aumentará en 12,5 por ciento entre 1953-55 y 1973-75 en tanto que la de América del Norte lo hará en 26 por ciento. También se prevé que en cada una de esas regiones la demanda de importaciones de café aumentará en 45 por ciento.³⁶ Dado que en América del

Cuadro 12

CAFE ORO: IMPORTACION DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

(Quinquenios seleccionados. Sacos de 60 kilogramos)

País importador y origen	1934-38	1947-51	1952-56
	(Promedios anuales)		
<i>República Federal de Alemania</i> ^a	2.763.452	346.039	1.645.236
América Latina	2.641.585	254.951	1.362.489
Africa, territorios asociados a la CEE	3.071	11.412	32.320
Otras regiones africanas	47.630	40.111	184.244
Otros países	71.168	39.564	66.183
<i>Francia</i>	3.077.019	1.805.088	2.867.797
América Latina	2.119.067	447.076	956.095
Africa, territorios asociados a la CEE	518.214	1.253.387	1.808.002
Otras regiones africanas	35.847	64.673	40.672
Otros países	403.891	39.931	63.029
<i>Italia</i>	618.610	802.120	1.151.004
América Latina	502.531	683.793	666.777
Africa, territorios asociados a la CEE	37	7.152	78.432
Otras regiones africanas	51.817	49.183	159.632
Otros países	64.226	61.992	246.163
<i>Bélgica-Luxemburgo</i>	839.605	1.273.961	852.917
América Latina	443.702	985.267	560.239
Africa, territorios asociados a la CEE	264.256	159.615	150.573
Otras regiones africanas	—	38.701	49.813
Otros países	131.646	90.378	92.292
<i>Países Bajos</i>	673.252	352.557	494.389
América Latina	371.367	190.915	254.144
Africa, territorios asociados a la CEE	413	23.358	11.269
Otras regiones africanas	14.766	109.265	166.236
Otros países	286.704	29.019	62.739
<i>Total de importaciones de la CEE</i>	7.971.938	4.579.765	7.011.343
América Latina	6.078.252	2.562.002	3.799.744
Africa, territorios asociados a la CEE	785.991	1.454.924	2.080.596
Otras regiones africanas	150.060	301.933	600.597
Otros países	957.635	260.904	530.406

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Para antes de la guerra (1934-38), Alemania.

Norte el consumo de café es considerablemente mayor que en los países de la CEE, es probable que aumente la demanda absoluta de café latinoamericano, consideradas ambas regiones en su conjunto. Pero se plantea la siguiente incógnita: la creación de la CEE ¿aumentará más esa demanda, o acudirán los países que la forman hacia sus posesiones africanas, reduciendo sus compras de café en América Latina?

En 1952-56 las importaciones de café de la CEE ascendieron a 7 millones de sacos. (Véase nuevamente el cuadro 12.) Por consiguiente, un incremento del 45 por ciento equivale a 3,1 millones, y eleva el total de las importaciones europeas a cerca de 10 millones de sacos. Si América Latina participara en este aumento en proporción a sus embarques a la región de la CEE efectuados

Las dos magnitudes consideradas a base de las proyecciones del GATT se dan sólo a título ilustrativo y no representan ni un mínimo ni un máximo para las posibilidades futuras.

³⁶ GATT, *International Trade 1956*, op. cit., pp. 17-20 y 30-31.

en 1952-56, el aumento sería de 1,4 millones. Por otra parte, puede pensarse que la combinación de una política favorable a las importaciones de los territorios dependientes y de un aumento de la producción cafetalera africana haría que África satisficiera la totalidad de la mayor demanda sin que ella beneficiara en absoluto a América Latina. Sin embargo, la diferencia entre estos dos límites equivaldría a una cifra algo inferior al 5 por ciento de las actuales exportaciones cafetaleras latinoamericanas. Aunque esta cifra es de cierta importancia, se ve superada por el aumento previsto de la demanda norteamericana. Dado el acelerado aumento demográfico de América Latina, es probable también que se vea superada dentro de 20-25 años por el mayor consumo interno latinoamericano.

Otro aspecto digno de consideración es que los consumidores europeos, cuando pueden obtenerlos, han mostrado preferencia por los cafés de calidad superior. Si la reducción de las barreras comerciales internas de Europa logra aumentar el poder adquisitivo de los consumidores, no cabe pensar como imposible que la demanda europea futura de café latinoamericano aumente por sobre la cifra proporcional de 1,4 millones de sacos mencionada antes.

Aparte de las cifras de población y de las estadísticas de ingreso, las importaciones de café dependerán de las tendencias de los hábitos de consumo. El consumo de café también se verá afectado directamente por las tasas de los derechos de importación, por los impuestos internos y por todo aquello que influya sobre el precio que el consumidor tenga que pagar finalmente.

La determinación estadística de la curva de la demanda de café presenta muchas dificultades. Algo se ha hecho en este sentido mediante la comparación de las tasas de consumo por habitante con los precios deflacionados sobre varios años. Otros estudios han comparado las tasas de consumo de los grupos de mayores y menores ingresos. Cada uno de estos métodos tiene determinados defectos lógicos y no hay seguridad alguna de los resultados de la variación que experimentaría el consumo total si el precio fluctuara en determinado porcentaje bajo ciertas condiciones.

Los resultados de los diversos ensayos hechos para medir la elasticidad de la demanda del café parecen coincidir en que en determinado momento la demanda es relativamente inelástica para los grupos de consumidores de ingresos elevados, pero parece que aumenta entre las clases de ingresos más bajos.³⁷ Siendo así, bien podría aumentar considerablemente el consumo si el precio bajara en proporción apreciable y el menor precio quedara en vigor un tiempo suficiente como para que los grupos de ingresos más bajos se acostumbraran a los niveles de consumo correspondientes.

El GATT señaló hace poco lo siguiente:

"La relación entre el consumo y el ingreso, según revelan las encuestas hechas sobre presupuestos familiares (y también las series históricas nacionales) en los Estados Unidos y los principales centros consumidores europeos, sugiere que el volumen de consumo de café —y, por ende, el de las necesidades de importación de las dos regiones— aumentaría en 45 por ciento entre 1953-55 y 1973-75. El valor f. o. b. (a precios de 1953-55) de estas importaciones futuras (incluidos el té y el cacao) alcan-

³⁷ Véase Kathryn H. Wylie, "Production, consumption and price trends of coffee", en Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agricultural Report N° 33*, diciembre de 1948.

zaría a cerca de 2.000 millones de dólares en Europa Occidental y 2.600 millones de dólares en América del Norte."

"Sin embargo, estas estimaciones son un tanto inciertas. Por un lado, la demanda de café de los Estados Unidos, que es con mucho el mayor importador, ha aumentado desde antes de la guerra mucho más (cerca de dos libras anuales por habitante) de lo que cabría haber esperado a juzgar por la experiencia de la preguerra y también hay indicios de un aumento similar de la demanda alemana durante la postguerra. Por otra parte, el consumo de café también podría ser mayor que el estimado en otros países europeos en caso de producirse una reducción del margen entre los precios de importación y los precios minoristas del café que a menudo incluyen un importante gravamen tributario."³⁸

La elasticidad del ingreso para el café adoptada por el GATT en las proyecciones del intercambio durante los próximos veinte años es de 0,5 para Europa Occidental y de 0,3 para América del Norte.

El establecimiento del mercado común tiende a dar la ventaja competitiva de las exportaciones de café a los territorios africanos dependientes de la CEE en desmedro de América Latina. Sin embargo, esta ventaja sólo se dejará sentir una vez que entren en vigor los convenios del mercado común durante el periodo de transición. En cierta medida los caficultores podrán precaverse contra los reajustes de los derechos de importación (o de otro tipo) cuando sepan que tales variaciones van a ocurrir en determinadas fechas. Es más probable que esto ocurra en las plantaciones administradas por europeos que en los cafetales más pequeños de los aborígenes, puesto que estos últimos no suelen estar al corriente de las disposiciones que regirán en el futuro.

La recaudación de derechos de importación y de impuestos internos sobre el café oro en los países miembros de la CEE en 1956, expresada en porcentaje de los valores correspondientes a enero de 1957, fue la siguiente:

	Derechos de aduana (Porcientos)	Impuestos internos (Porcientos)	Importación de café oro por habitante (Libras) ^a
Bélgica-Luxemburgo	b	5	14,6
Francia	20 ^c	51	9,8
Italia	6,6 ^d	66,3	3,5
Países Bajos	b	0	8,4
República Federal de Alemania	26	148	5,8

FUENTE: Las cifras sobre los derechos de aduana y los impuestos internos fueron suministradas por las embajadas respectivas en Washington.

^a Pan American Coffee Bureau, *Annual Coffee Statistics 1956*, (Nueva York, 1957), p. 78.

^b Suspendidos temporalmente.

^c No se aplica a las importaciones procedentes de los territorios dependientes.

^d Incluye 1,2 por ciento de impuesto administrativo.

La tasa media de los derechos de aduana vigentes en los países de la CEE en enero de 1957 fue de 33,5 por ciento *ad valorem*. Pero en Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos los derechos se suspendieron hasta el 31 de diciembre de 1957, período que podía prolongarse. La

³⁸ GATT, *International Trade 1956, op. cit.*, pp. 30-31. El GATT también señala que el margen entre el precio de importación y el precio minorista es del orden del 20 al 25 por ciento en los Estados Unidos (país en que las importaciones de café no pagan derechos), mientras que en Europa fluctuaba entre 35-50 por ciento en los países escandinavos, y 110-160 por ciento en Italia y la República Federal de Alemania respectivamente.

tasa media efectiva, ponderada según el valor de las importaciones imponibles de café efectuadas en 1952-56, fue sólo de 15,1 por ciento.³⁹ La tasa que se ha acordado finalmente aplicar en el arancel del mercado común es de 16 por ciento. Sin embargo, los derechos respectivos irán adaptándose paulatinamente a su nuevo nivel. Un año después de que entre en vigor el Tratado se producirá una variación del 10 por ciento, y hacia fines del segundo período de cuatro años se habrá producido una modificación no inferior al 50 por ciento del total. Durante el período de transición se irán aboliendo gradualmente los derechos y las restricciones sobre las importaciones al mercado común para las mercaderías provenientes de los países miembros.

Durante el primer período de transición se permitirá que Italia mantenga sus bajos derechos actuales para una cuota de importaciones de café oro igual a las de 1956. La cuota será reducida en 20 por ciento a partir del sexto año después de la puesta en vigor del Tratado hasta fines de la segunda etapa y en seguida a un nivel del 50 por ciento durante la tercera etapa. Pero la tasa arancelaria baja puede mantenerse en 20 por ciento de la cuota inicial de café durante los cuatro años siguientes al término del período de transición.

Se concederá una franquicia similar a los países del Benelux. Durante la segunda etapa de transición podrán seguir importando sin pagar derechos hasta un 85 por ciento del volumen de café importado durante el último año acerca del cual se disponga de estadística. En la tercera etapa esta cuota se reducirá al 50 por ciento.

Para el conjunto de la CEE, la adopción final de un derecho de importación para el café de 16 por ciento tendrá diversos efectos en los distintos países miembros, según sus derechos anteriores se encuentren por encima o por debajo de este nivel. Tenderá a reducir el consumo de café en Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, naciones en que se han suspendido los derechos sobre este producto. Por otra parte, el gravamen tenderá a fomentar el consumo en la República Federal de Alemania, donde ahora rige un arancel elevado.

Una política aduanera favorable a importaciones como las de café provenientes de los territorios de ultramar podría modificar la corriente comercial de manera que una proporción mayor de las importaciones de café de la CEE se obtenga con el tiempo de esas fuentes. En la medida en que los países miembros de la CEE absorban un mayor volumen de café del tipo *robusta* y de otras variedades, se reducirá en términos relativos la oferta de esos cafés en los Estados Unidos y en los países europeos no afiliados a la Comunidad. Por lo tanto, aumentaría el volumen relativo de las exportaciones de café latinoamericano a los Estados Unidos y a los países europeos no afiliados a la Comunidad y disminuiría el destinado a los países miembros.

Por sí solas, estas variaciones de las corrientes comerciales que obedecen a modificaciones de los derechos de importación no aumentarían la oferta mundial de café, y no se concibe en qué forma puedan ocasionar fuertes fluctuaciones de los precios en América Latina, salvo que hubiera algunos tipos de café latinoamericano de gran

³⁹ En fecha más reciente el promedio ponderado podría haber excedido el 16 por ciento como resultado de un aumento más acelerado de las importaciones cafetaleras de la República Federal de Alemania.

aceptación en los países miembros de la Comunidad, que no tengan tan buena acogida en otras partes del mercado internacional.

Asimismo, conviene tener en cuenta que en Francia, Italia y la República Federal de Alemania los impuestos internos sobre el café representan una suma mucho mayor que la correspondiente a los derechos de importación y recargan el precio para el consumidor como si fueran gravámenes arancelarios. Su reducción contribuiría en gran medida a fomentar un mayor consumo de café. Sin embargo, en esos impuestos internos no influye el Tratado de Roma.

Hay otro aspecto de la creación del mercado común que puede significar para los caficultores latinoamericanos una desventaja más tangible. El nivel más elevado de actividad económica de los países miembros de la CEE tiende a aumentar las entradas presupuestarias de los gobiernos metropolitanos para el financiamiento de inversiones básicas —sobre todo en transporte— en sus territorios dependientes. Ese esfuerzo se complementará con la creación del fondo especial de desarrollo para los territorios de ultramar. Al facilitar el acceso a las regiones productoras de los territorios dependientes se aumentarán los ingresos de los productores de las posesiones francesas y belgas y a consecuencia de ello se estimulará la producción. No es posible prever en qué medida aumentará la producción cafetalera después de diez o veinte años.

Desde el punto de vista práctico, lo que más preocupa al caficultor latinoamericano es cómo mantener sus ingresos y su posición delantera en el mercado mundial de café. De lo que va dicho se desprende claramente que la producción cafetalera está aumentando en África y que de hoy en adelante América Latina tendrá que hacer frente a una competencia mayor que en el pasado. Sin embargo, el aumento de la competencia se ha debido hasta ahora tanto a regiones como Uganda, Kenya, Angola y Etiopía que *no* están bajo el dominio de los miembros de la CEE, como a los territorios dependientes. Además, los efectos estimulantes del mercado común sobre la producción africana —aunque a la larga sean de importancia— sólo se dejarán sentir lentamente.

Existen por lo menos tres factores a favor de América Latina. En primer lugar, está aumentando la población de los países consumidores de café. Puede esperarse que el consumo siga creciendo en los Estados Unidos y —con mayor intensidad todavía— en los países europeos. Después de la guerra se ha registrado un marcado incremento en el Reino Unido y en la República Federal de Alemania. Los aumentos en otros países habrán de depender, en parte, del crecimiento demográfico y también en importante parte del poder adquisitivo de los consumidores.

Un segundo factor favorable para América Latina es que sus cafés son de calidad superior a la mayoría de los de origen africano. Esta ventaja no sólo podrá mantenerse, sino que en algunos casos sería relativamente fácil aumentarla mediante el mejoramiento de los métodos de la industria cafetalera.

La tercera ventaja es que América Latina supera por regla general a África en materia de técnica de producción. Si los caficultores latinoamericanos dejaran de renovar sus métodos de producción no hay duda de que poco a poco los productores africanos los alcanzarían o

ganarían la delantera.⁴⁰ Por otra parte, en América Latina se tiene cada vez mayor conciencia de la importancia y las posibilidades de mejorar los métodos. En el cultivo del café se cuenta ahora con variedades mejoradas y de mayor rendimiento y se conocen mucho mejor el uso de fertilizantes y otras prácticas modernas. Mediante investigaciones más intensivas y la aplicación inmediata de sus resultados, los caficultores latinoamericanos podrán aumentar el rendimiento por cafeto y reducir sus costos de explotación. En un medio de competencia creciente, acaso sea ésta la única manera de aventajar a los demás productores.

3. EL CACAO

Es muy probable que la organización del mercado común repercuta en el intercambio del cacao, hecho que interesa al Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, la República Dominicana, Venezuela y otros dos o tres países latinoamericanos. Si el mercado común logra acrecentar el poder de compra de los consumidores en los países miembros es probable que aumente la demanda mundial de cacao. Al mismo tiempo, habrá mayor producción en los territorios africanos de Francia y Bélgica gracias al mejoramiento técnico y económico, lo que intensificará la competencia con el hemisferio occidental.

Valor del intercambio. En el cuadro 13 se muestran los valores en juego. Durante el quinquenio 1952-56 los países de la CEE importaron semilla de cacao por un valor medio anual de 174 millones de dólares. De esta suma, 27,6 millones procedían de América Latina (dos tercios, del Brasil). Estos países importaron además —también principalmente del Brasil— mantequilla y pasta de cacao con un promedio de 1,9 millones de dólares. De la semilla de cacao, 15,4 millones de dólares se exportaron a la

⁴⁰ Si los acontecimientos políticos de África desalentaran las plantaciones de propiedad europea es probable que la evolución de los métodos de producción siga a la zaga de los que se aplican en América Latina.

República Federal de Alemania, 4,9 millones a Italia, 3,4 millones a los Países Bajos y el resto a Francia y Bélgica.

Un hecho sobresaliente que se desprende del cuadro 13 es que el valor de las importaciones de cacao desde América Latina sólo equivalía al 16 por ciento de las compras totales de la CEE.⁴¹ Los territorios franceses y belgas contribuían con el 42 por ciento y otras regiones africanas, sobre todo Ghana (Costa de Oro) y Nigeria, con 36 por ciento. Los principales clientes de los dominios fueron Francia y los Países Bajos, así como la República Federal de Alemania lo fue de las demás regiones africanas.

En 1952-56 los países de la CEE importaron conjuntamente un promedio anual de 209.000 toneladas de semilla de cacao. De éstas, 92.000 provenían de las posesiones africanas, 77.000 de otras regiones de ese continente y 32.000 de América Latina. Sin embargo, para tener una perspectiva adecuada de los datos, cabría mencionar que el Reino Unido y los Estados Unidos también son fuertes consumidores de cacao africano. En 1956, el último de esos países importó 123.000 toneladas de semilla de cacao de las diversas fuentes africanas y 129.000 en el hemisferio occidental.

Condiciones de las regiones productoras. El cacao es de origen americano, pero se cultiva hoy en la mayoría de las zonas tropicales húmedas del mundo, sobre todo en América Latina y África.⁴² En los dos últimos decenios su cultivo se ha difundido gradualmente en nuevas regiones de África y América Latina.

Las plantaciones típicas de cacao ocupan una superficie muy reducida. Esto es más cierto en África que en las tierras americanas. En Ghana y en la Costa de Marfil casi toda la producción de cacao está en manos de pequeños

⁴¹ Estos porcentajes serían ligeramente más altos si se agregaran las reexportaciones de cacao por otros países, que en el cuadro se incluyen junto con el cacao de Asia y Oceanía bajo la denominación "otras regiones".

⁴² Generalmente el cacao se cultiva a altitudes no mayores de 500 metros. Los árboles son muy sensibles al frío y pueden resentirse a temperaturas menores de 10° a 15° C.

Cuadro 13

SEMILLA DE CACAO: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA, 1952-56

(Promedios anuales, en miles de dólares)

	CEE Total	República Federal de Alemania	Francia ^a	Italia ^a	Bélgica- Luxemburgo	Países Bajos
<i>Importaciones totales.</i>	173.989	63.901	41.247	14.868	7.156	46.817
<i>Origen de las importaciones:</i>						
<i>América Latina,^b total.</i>	27.589	15.380	1.711	4.916	2.167	3.415
Brasil.	20.013	12.338	1.296	3.497	237	2.645
Ecuador	4.032	1.712	219	1.049	839	213
Venezuela.	2.961	1.144	196	345	1.091	185
<i>África, total.</i>	137.078	47.161	38.382	9.093	3.069	39.373
Territorios de la CEE.	74.050	11.786	33.527	5.301	1.250	22.186
Otras regiones africanas.	63.028	35.375	4.855	3.792	1.819	17.187
<i>Otras regiones^c.</i>	9.333	1.369	1.154 ^d	859	1.921	4.030

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Provisional.

^b Repúblicas latinoamericanas. En el total para América Latina se han incluido otros países que no figuran por separado.

^c Incluidos Asia, Oceanía, la Martinica, Guadalupe y también transbordos a través de otros países.

^d Incluidos 233.000 dólares correspondientes a la Martinica y Guadalupe.

agricultores aborígenes. Las plantaciones europeas son más comunes en los territorios franceses y predominan en el Congo Belga. Las cifras del cuadro 14 muestran la distribución por tamaño de las plantaciones de cacao de Ghana, Nigeria y la Costa de Marfil. En Ghana el 92 por ciento de las plantaciones tienen menos de 2 hectáreas, tamaño que guardan el 75 por ciento de las de Nigeria y el 20 por ciento en la Costa de Marfil.

Hasta hace poco no se había hecho prácticamente nada por enseñar mejores métodos de producción a los productores africanos. Según un informe de la FAO, "la hacienda típica de cacao consiste en una pequeña agrupación de árboles de diferentes edades, plantados muy cerca unos de otros, sin orden ni sistema".⁴³ En otra fuente se subraya que "la gran región productora de cacao se sigue caracterizando por haciendas africanas desordenadas (con una superficie media de sólo unos 3 acres), escondidas en gran parte entre los bosques. Su mismo desorden les permite evitar los daños de la erosión".⁴⁴ La poda se practica apenas y el uso de fertilizantes es prácticamente desconocido.

Factores que limitan la producción. La expansión del cultivo del cacao ha tropezado con tres dificultades principales a saber, las enfermedades y los insectos dañinos, el agotamiento del suelo y la extrema vejez de los árboles en las regiones productoras más antiguas.

Cada región presenta su propia combinación de enfermedades, plagas y otros problemas de producción. En varias regiones de América se encuentran las enfermedades denominadas escoba de bruja, monilla y podredumbre negra de la mazorca, que ocasionan fuertes pérdidas y han hecho desaparecer la producción de cacao en algunas regiones. Los daños causados por la escoba de bruja han sido especialmente graves en el Ecuador, Colombia y Venezuela.

En África también son tres las causas principales de

⁴³ FAO, "Cacao, A. Review of Current Trends in Production Price and Consumption", *Commodity Series*, Boletín 27 (Roma, noviembre de 1955), p. 19.

⁴⁴ L. Dudley Stamp, *Africa, A Study in Tropical Development* (Nueva York, John Wiley and Sons, 1953), p. 303.

Cuadro 14

AFRICA: DISTRIBUCION DE LAS PLANTACIONES DE CACAO SEGUN SU TAMAÑO

Tamaño de las plantaciones de cacao (Hectáreas)	Porcentaje de predios			Porcentaje de superficie que ocupan	
	Ghana	Nigeria	Costa de Marfil	Ghana	Nigeria
Menos de 0,5	71,0		0,5	20,6	
Menos de 1,0		50,0			17,0
De 0,5 a 2,0	20,8		19,0	39,4	
De 1,0 a 2,0		25,0			20,0
De 2,0 a 4,0		18,5			30,0
De 2,0 a 10,0	8,0			37,2	
De 2,0 a 10,0			79,0		
De 4,0 a 8,0		5,0			19,0
8,0 y más		1,5			14,0
10,0 y más	0,2		1,5	2,8	
Total.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FAO, *Commodity Series*, Boletín N° 27, *Cacao, a Review of Current Trends in Production, Price and Consumption*, noviembre de 1955.

pérdidas: la hinchazón de los vástagos, la podredumbre negra y los daños causados por los cápsidos. Se estima que en algunos años las pérdidas causadas en Nigeria por la podredumbre negra de la mazorca (*phytoththora palmivora*) pueden llegar al 30 por ciento.⁴⁵

La hinchazón de los vástagos, enfermedad causada por un virus del que existen muchas variedades, ha ocasionado fuertes pérdidas en África, sobre todo en Ghana. Hasta ahora el único medio de combatir esta enfermedad ha sido cortar los árboles enfermos y los que han estado en contacto con ellos. Desde hace varios años se ha estado realizando una intensa campaña de difusión de esta práctica en Ghana y Nigeria. Se informa que en 1956 el número total de árboles cortados en Ghana llegó a 54 millones.

En las plantaciones africanas también se sufren los daños causados por los cápsidos, que atacan los renuevos y la madera nueva. En los últimos años se han adoptado enérgicas medidas en Ghana y Nigeria encaminadas a divulgar los métodos para combatir las pestes y enfermedades. Parte de esta campaña consiste en subvencionar la distribución de bombas fumigadoras de mano y materiales fumigadores para combatir los cápsidos y la podredumbre negra de la mazorca. La práctica de la fumigación ha despertado un entusiasmo sorprendente. Se dice que con estas medidas ya están mejorando visiblemente los rendimientos.

El segundo factor limitante de la producción de cacao es el rápido agotamiento de los suelos tropicales, sobre todo en África. Los suelos más adecuados para el cultivo del cacao son los mantillos profundos con bastante humus y bien avenados. En las primeras plantaciones africanas se obtenían rendimientos elevados talando por completo los bosques primitivos y plantando el cacao en el suelo virgen. Pero el humus disminuye rápidamente en el clima tropical, y el suelo sin protección elimina pronto el alimento de las plantas. El resultado es que los rendimientos disminuyen con el transcurso de los años. La producción de los árboles replantados es muy inferior a la de las plantaciones originales. Así, pues, la plantación de cacao tiende a disminuir en las regiones antiguas y se desplaza hacia las regiones nuevas siempre que haya tierras adecuadas. Por la demanda competitiva de otros cultivos alimenticios ha ido declinando rápidamente la superficie disponible para el cacao en las regiones productoras más antiguas. Según algunas estimaciones, en Ghana se agotarán dentro de un decenio las tierras forestales aptas para el cultivo del cacao.

El tercer factor que restringe la producción, sobre todo en África, es la relativamente elevada tasa de senilidad de los árboles en producción. El árbol del cacao comienza a producir entre los 5 y los 6 años, alcanza plena producción entre los 10 y los 15 y comienza a declinar entre los 25 y los 30. Tanto en Ghana como en Nigeria se estima que el 30 por ciento de los árboles tiene más de 30 años. Últimamente el número de árboles perdidos por senilidad sobrepasa el de plantaciones nuevas. En los años recientes han aumentado considerablemente las plantaciones en la Costa de Marfil, el Camerún Francés y el Congo Belga, pero esto se ha visto contrarrestado en parte por la creciente tasa de senilidad registrada en la Costa de Marfil.

Tendencias de la producción. Cerca de la tercera parte

⁴⁵ FAO, *Commodity Series*, Boletín 27, *op. cit.*, p. 27.

Cuadro 15

SEMILLA DE CACAO: PRODUCCION MUNDIAL

(Toneladas)

	1935/36- 1939/40	1947/48- 1951/52	1952/53- 1955/56
	(Promedios anuales)		
<i>América Latina:</i>			
Brasil	119.768	126.641	135.014
República Dominicana	24.522	28.680	32.857
Ecuador	19.225	21.767	28.269
Otros países latinoamericanos	67.391	64.372	71.235
Total	230.906	240.461	267.375
<i>Africa:</i>			
<i>Territorios de la CEE:</i>			
Congo Belga	1.275	1.736	2.928
Africa Ecuatorial Francesa, Camerún	27.322	46.984	62.186
Africa Occidental Francesa Togo Francés y Mada- gascar	49.878	50.194	62.328
	1.116	4.231	7.916
Total	79.591	103.145	135.358
<i>Otras regiones africanas:</i>			
Ghana	276.468	247.970	234.251
Nigeria	98.143	102.499	106.086
Fernando Poo y Río Muni	11.343	15.321	19.059
São Thomé y Príncipe . .	10.206	7.940	7.757
Angola, Liberia, Sierra Leone	315	1.194	2.233
Total	396.475	374.924	369.386
Total de Africa	476.067	478.069	504.744
<i>Asia y Oceanía</i>	7.932	6.377	7.642
Total mundial	717.173	724.913	779.761

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Agrícola Extranjero, *Foreign Crops and Markets*, varios números, y estadísticas inéditas proporcionadas por el Departamento.

de la producción mundial de cacao corresponde a América Latina, casi dos tercios al África, y en Asia y Oceanía se dan pequeñas cantidades diseminadas. (Véase el cuadro 15.) América Latina ha acusado una tendencia al alza continua aunque más bien irregular, motivada por el incremento de la producción brasileña desde un promedio anual de 120.000 toneladas (en cifras redondas) en 1935-39 a 135.000 en 1952-56. En el mismo período la producción de la República Dominicana pasó de 25.000 a 33.000 toneladas y en el Ecuador de 19.000 a 28.000. La producción total latinoamericana aumentó 16 por ciento: de 231.000 a 267.000 toneladas en tanto que la producción mundial subió de 717.000 a 780.000 toneladas.

En ciertas regiones del Brasil, Colombia, el Ecuador, México y algunos otros países se dan condiciones relativamente favorables al cultivo del cacao en zonas mucho más extensas que las que actualmente ocupan las plantaciones. Es posible, además, aumentar los rendimientos combatiendo las enfermedades y pestes con la fumigación, reemplazando los árboles viejos por variedades mejoradas y por otros medios.

En cada región de África la producción presenta diver-

sas tendencias. En Ghana se registró una declinación de casi 15 por ciento entre 1935-39 y 1952-56. (Véase de nuevo el cuadro 15.) Ya se indicó que esto guarda relación con la senilidad de los árboles y con la propagación de las enfermedades y plagas. En Nigeria la producción ha aumentado en cerca de 8 por ciento. En el África Occidental Francesa y en el África Ecuatorial Francesa se registraron aumentos lo mismo en la superficie plantada que en la producción. En el Congo Belga están aumentando las plantaciones de cacao, y aunque la producción es todavía pequeña, se prevé que aumentará en los años venideros. De 1935-39 a 1952-56 la producción total de los territorios dependientes de la CEE aumentó 69 por ciento, mientras que la de las demás regiones africanas disminuyó en 7 por ciento. Los territorios dependientes aumentaron su contribución a la producción mundial de 11 por ciento en 1935-39 a 17 por ciento en 1952-56; en cambio, la contribución de las demás regiones africanas declinó de 55 a 47 por ciento. En diversas zonas del África tropical todavía hay tierras propicias para el cultivo del cacao; además, ya se están mejorando las técnicas de producción.

Importaciones en los países de la CEE. En 1934-38 los países de la CEE importaron en números redondo un promedio anual de 208.000 toneladas de semilla de cacao. Estas importaciones experimentaron una fuerte reducción durante la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente después de ella, pero en 1952-56 volvieron a su nivel anterior a la guerra. (Véase el cuadro 16.) Las importaciones procedentes de América Latina fueron de 29.000 toneladas en el primero de esos períodos y de 32.000 en 1952-56, o sea 15,3 por ciento del total. Este es el intercambio en que puede influir el acuerdo del mercado común. Cabría señalar que en 1952-56 los países de la Comunidad absorbieron sólo el 12 por ciento de la producción total latinoamericana.

La República Federal de Alemania es el principal importador de cacao de la CEE. Le siguen por orden de importancia los Países Bajos, Francia, Italia y Bélgica. En 1952-56 las importaciones alemanas de cacao promediaron 76.210 toneladas, de las cuales cerca de 18.000 venían de América Latina, 14.000 de los territorios franceses y belgas en África y 42.000 toneladas de otras regiones africanas.

Los Países Bajos presentan una distribución distinta. De las 58.000 toneladas de semilla de cacao importadas anualmente en 1952-56, sólo compraron 4.000 toneladas en América Latina, 29.000 en las posesiones francesas y belgas y 22.000 en otras regiones africanas. Estas últimas experimentaron un fuerte descenso a partir de 1934-38, en tanto que las importaciones de los territorios dependientes aumentaron de 6.000 a 29.000 toneladas.

En 1952-56, de las 48.000 toneladas que importó Francia, un promedio de 40.000 provenían de sus propios territorios, que registran la mayor producción de cacao. Se importaron 5.000 toneladas de otras fuentes africanas y menos de 2.000 toneladas desde América Latina.

Italia importó poco menos de 18.000 toneladas, de las cuales cerca de 6.000 provenían de América Latina, un volumen similar, de los territorios dependientes de la CEE y 5.000, de otras fuentes africanas. Las importaciones de Italia de sus territorios han alcanzado la cifra mencionada partiendo de sólo 216 toneladas anuales en 1934-38.

El derecho de importación del cacao que la CEE apli-

CACAO: ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE LOS
PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

(Promedios anuales de quinquenios seleccionados, en toneladas)

<i>País importador y origen de las importaciones</i>	1934-38	1947-51	1952-56
<i>República Federal de Alemania.</i>	81.224	25.982	76.201
América Latina, total.	16.199	2.752	17.934
Brasil.	6.446	1.677	14.627
Ecuador.	5.875	905	1.867
Africa, territorios de la CEE.	4.578	4.374	14.469
Otras regiones africanas.	58.555	18.250	42.416
Otros países.	1.892	606	1.382
<i>Francia.</i>	43.009	58.007	48.359
América Latina, total.	2.128	1.607 ^a	1.667
Brasil.	783	1.408 ^a	1.253
Ecuador.	374	79 ^a	227
Africa, territorios de la CEE.	36.316	55.235	40.275
Otras regiones africanas.	565	766	5.137
Otros países.	4.000	399	1.280
<i>Italia.</i>	9.129	9.471	17.765
América Latina, total.	3.600	5.346	5.828
Brasil.	3.042	4.100	4.129
Ecuador.	372	693	1.196
Africa, territorios de la CEE.	216	1.594	6.349
Otras regiones africanas.	4.563	1.120	4.743
Otros países.	751	1.411	845
<i>Bélgica-Luxemburgo.</i>	9.910	10.724	8.934
América Latina, total.	2.883	2.995	2.579
Brasil.	1.083	1.328	244
Ecuador.	360	675	1.029
Africa, territorios de la CEE.	1.655	1.548	1.627
Otras regiones africanas.	1.833	3.469	2.391
Otros países.	3.539	2.712	2.337
<i>Países Bajos.</i>	64.688	44.513	58.118
América Latina, total.	4.128	9.777	4.077
Brasil.	3.137	8.661	3.311
Ecuador.	429	370	248
Africa, territorios de la CEE.	5.911	11.437	29.326
Otras regiones africanas.	52.136	21.072	22.143
Otros países.	2.513	2.227	2.572
<i>Países de la CEE, total.</i>	207.960	148.697	209.377
América Latina.	28.938	21.999	32.085
Brasil.	14.491	17.174	23.564
Ecuador.	7.410	2.722	4.567
Africa, territorios de la CEE.	48.676	74.286	92.046
Otros países.	117.651	43.958	76.830
Otras regiones africanas.	12.695	7.985	8.416

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Promedio anual de 1948-51.

cará a todos los países no miembros es del 9 por ciento, tarifa relativamente baja. Sin embargo, cuando entre en vigor tenderá a favorecer más a los territorios dependientes. Las exportaciones desde esas regiones han aumentado ya en comparación con las procedentes de América Latina, y el grueso de su producción ya ha estado yendo a los países de la CEE. En 1952-56 esos países importaron de América Latina 32.000 toneladas de cacao por año, en comparación con las 29.000 de 1934-38. Durante el mismo lapso las importaciones desde los territorios africanos aumentaron de 49.000 a 92.000 toneladas. El mayor intercambio con las posesiones se hizo a expensas de las demás regiones africanas, cuyas exportaciones a los países de la CEE bajaron de 118.000 a 77.000 toneladas.

Durante algunos años los productores latinoamericanos de banano han cifrado sus esperanzas en desarrollar mercados europeos más amplios. A continuación se analizan las posibilidades de alcanzar esta meta cuando esté plenamente establecida la CEE y el producto latinoamericano tenga que competir con el africano, que gozará de trato preferencial.

Valor del intercambio. El valor total anual de las importaciones de banano por países miembros de la CEE alcanzó un promedio de 105 millones de dólares en 1952-56. (Véase el cuadro 17.) Sin embargo, de esta suma, 55 millones corresponden a las importaciones de Francia, que compró por valor de 26,7 millones de dólares en sus territorios africanos y de 28 millones de Martinica y Guadalupe. En segundo lugar figura la República Federal de Alemania, con 28 millones de importaciones, distribuidas casi por iguales partes entre Colombia, el Ecuador y Guatemala. Las importaciones de Bélgica y Luxemburgo suman 7 millones de dólares, y las de los Países Bajos, 4,7 millones.

El valor total de las importaciones de banano desde América Latina a los países de la CEE llegó a 33,6 millones de dólares, o sea, casi el 10 por ciento menos que sus compras en los territorios africanos. Por un valor casi idéntico se importó de otras regiones, sobre todo de la Martinica y de Guadalupe. Como se verá luego, las importaciones actuales de banano corresponden a un nivel muy superior al de preguerra.

Condiciones y problemas en las zonas productoras. Aunque en los trópicos se ha generalizado el cultivo del banano para consumo interno, durante muchos años la producción destinada al comercio internacional estuvo concentrada en el hemisferio occidental. Las exportaciones mundiales ascendían en 1915 a 131 millones de racimos de 50 libras, de los que 43 millones se exportaron de Centroamérica, 16 millones del Caribe y 45 millones de Sudamérica, lo que da un total de 79 por ciento de las exportaciones mundiales. Del saldo, 24 millones procedían de Africa y sus islas adyacentes, y el resto de Oceanía y Taiwan.

La producción en gran escala de banano exige ciertas condiciones naturales bien definidas,⁴⁶ y para que la producción y la comercialización resulten económicas debe existir un sistema de transportes bien organizado a fin de que la fruta se traslade de las plantaciones a los centros de consumo con celeridad y sin que se deteriore. Requiere, por lo tanto, un sistema de barcos frigoríficos —que traslade la fruta desde los puertos de la zona productora y que trabajen en estrecha coordinación con los ferrocarriles o transportes camineros— e instalaciones portuarias que puedan cargar los bananos sin dañarlos.

Muchas de las regiones tropicales latinoamericanas reúnen las condiciones naturales necesarias. Se encuentran a corta distancia de los puertos de embarque y los medios de transporte necesarios ya se han desarrollado o podrían

⁴⁶ El banano necesita un suelo profundo y fértil, con preferencia mantillo aluvial. Es bastante exigente en cuanto a temperatura, que debe ser por lo menos de 23° C, con pocas variaciones, y es preferible que haya una precipitación de 2.000 milímetros bien distribuida en todo el año. La zona productora no debe estar expuesta a ventarrones, que causan grandes perjuicios al voltear las pesadas plantas y frutas.

Cuadro 17

BANANO: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1952-56

(Promedios anuales, en miles de dólares)

	Total CEE	Alemania	Francia ^b	Italia ^b	Bélgica Luxemburgo	Países Bajos
Total importaciones de banano ^a . . .	105.106	28.043	55.295	10.123	6.985	4.660
Origen de las importaciones:						
América Latina: ^c	33.603	24.662	—	32	5.198	3.711
Colombia.	12.785	8.560 ^d	—	32	2.270	1.923
Ecuador.	11.463	8.692 ^d	—	—	2.176	595
Guatemala.	6.842	7.393 ^d	—	—	523	926
Africa:						
Territorios de la CEE.	37.481	422	26.688	9.185	1.080	106
Otras regiones africanas.	1.875	680	551	636	—	8
Otras regiones.	32.144	2.279	28.055 ^e	271	706	833

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Por haberse redondeado las cifras, es posible que la suma de los datos parciales no coincida con los totales del cuadro.^b Provisional.^c Totales, excluidos los territorios europeos del Caribe.^d Puede contener pequeñas cantidades de otras frutas tropicales.^e Incluye 27.929.000 dólares en bananos de Martinica y Guadalupe.

desarrollarse en muchos puntos de la costa. En el Africa occidental tropical hay también zonas que poseen estas condiciones. Se han desarrollado plantaciones en la Guinea Francesa, en la Costa de Marfil, en el Camerún Francés, en el Camerún Británico, en el Congo Belga, en la Somalia Italiana y cerca de Lorenzo Marqués de Mozambique. Sin embargo, la producción mayor y más concentrada en la región se halla en las Islas Canarias.

Hay distintas enfermedades y plagas que atacan el banano. Las más serias y difundidas son el Sigatoka (*cercospora musae*) y la enfermedad de Panamá (*fusarium oxiosporum f. cubense*), que actualmente azotan la mayoría de las zonas productoras de América Latina y Africa. Ambas son enfermedades causadas por hongos. El Sigatoka ataca las hojas de la planta y se reproduce mediante esporas aéreas. Puede atajarse con aspersiones cada dos a cuatro semanas. El tratamiento es caro, pero es totalmente imprescindible para poder obtener fruta comercial y uniforme.

La enfermedad de Panamá la produce un organismo del suelo. Una vez infectadas las plantas, no hay medio de salvarlas. El banano Gross Michel, tan apetecido por su uniforme buena calidad y buenas condiciones para el transporte, es muy susceptible a esta enfermedad. En algunas zonas productoras del Brasil y de Africa se ha abandonado el cultivo del Gross Michel en las plantaciones comerciales, aunque sigue siendo el tipo principal cultivado en el Camerún Británico. En vez de él se plantan variedades resistentes, como la Cavendish, que también debe asperjarse contra el Sigatoka.

En las condiciones descritas, la producción comercial de banano se ha llevado en mejor forma en plantaciones relativamente grandes, con una administración muy técnica, personal preparado científicamente, elevados insumos de capital, estrecha coordinación con los medios de transporte y una organización extensa y eficaz de comercialización. Estas características diferencian claramente a la industria bananera internacional de las pequeñas plantaciones que sólo producen para el consumo interno. Hasta

ahora, la producción comercial del hemisferio occidental supera a la de otras regiones por su organización uniforme y la calidad superior de la fruta que entrega a los consumidores. Sin embargo, nada impide que las zonas productoras africanas lleguen a alcanzar el nivel de las americanas en cuanto a técnica y organización.

Los problemas que se plantean a los productores de banano de América Latina son seguramente más apremiantes que los de la competencia africana. Para resolverlos la mayoría de ellos requiere modificaciones técnicas o administrativas. Existen ante todo los problemas derivados de la enfermedad de Panamá, que da visos de transitoria a la industria por lo que toca a los pequeños productores. A medida que los suelos de las zonas bananeras se van infiltrando de las esporas patógenas, el agricultor debe desplazarse a nuevas tierras o inundar sus campos durante varios meses para erradicar el hongo. El tratamiento demanda mucho capital y la cercanía de agua. La merma de la producción en muchas antiguas zonas bananeras puede atribuirse a esa enfermedad. Cabe esperar que las actuales zonas de cultivo corran la misma suerte si no se descubre un remedio más barato.

En segundo lugar, es necesario enseñar a los pequeños productores los métodos de combatir el Sigatoka. Las técnicas adecuadas de aspersión son conocidas pero no siempre se aplican. Es preciso combatir la enfermedad en esta forma con objeto de obtener frutos aceptables en el comercio internacional, y aunque ello requiere grandes capitales, las sumas son menores que en el caso de la enfermedad de Panamá.

Un tercer problema muy importante, sobre todo para el pequeño productor, es el del transporte del banano al puerto. Esto implica la ampliación de caminos suaves y pavimentados o de ferrocarriles y el adiestramiento de agricultores y braceros en el acarreo del fruto sin causarle daños.

Un cuarto problema, que reviste suma importancia en algunas zonas, es el de aprovechar la fruta rechazada para el embarque. Se han dado casos en que más de la

Cuadro 18

BANANO: EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

(Promedios anuales, miles de racimos de 50 libras)

Principal país o región exportadora	1935-39	1947-51	1952-55
América Latina^a			
Brasil.	9.366	6.975	8.920
Colombia.	7.475	4.773	8.056
Costa Rica.	4.569	14.277	15.741
Ecuador.	1.920	6.422	21.173
Guatemala.	8.405	9.207	7.066
Honduras.	11.723	14.051	13.573
México.	13.103	4.141	1.959
Panamá ^b	9.779	8.136	8.559
Guadalupe, Martinica.	3.146	4.352	5.432
Jamaica.	13.042	2.868	6.015
Otros.	9.124	4.980	3.273
Total.	91.652	80.182	99.767
África			
Territorios de la CEE:			
Congo Belga.	73	316	1.048
Eritrea, Somalia italiana	983	491	1.493
Camerún Francés.	907	1.395	3.056
Guinea Francesa.	1.882	1.859	} 4.434
Costa de Marfil.	517	756	
Total.	4.362	4.817	10.031
Otras regiones africanas:			
Islas Canarias.	5.319	6.919	7.624
Nigeria, Camerún Británico.	2.337	2.195	3.610
Otros.	457	445	751
Total.	8.113	9.559	11.985
Total África.	12.475	14.376	22.016
Asia y Oceanía.	6.122	926	2.300
Total mundial.	110.299	95.484	124.083

FUENTE: Servicio Agrícola Extranjero, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos *Foreign Crops and Markets*, varios números, y datos estadísticos inéditos proporcionados por el Departamento.

^a Incluidos los territorios de los países europeos en el Caribe.

^b Incluida la zona del Canal.

mitad de los bananos acarreados a través de largas distancias y por caminos ásperos han sido rechazados para la exportación al llegar al puerto. Es evidente que se podría lograr una reducción considerable de este tipo de pérdidas si se mejoraran los caminos y los métodos de acarreo. Sin embargo, suele registrarse una gran proporción de rechazos de racimos de inferior tamaño o ligeramente machucados que podrían emplearse para fabricar productos desecados, puré de banano o incluso forrajes, aparte de que algunos racimos podrían venderse localmente. Esto plantea problemas de técnica y de capital para la instalación de plantas deshidratadoras o de otros equipos.

Tendencias de la producción comercial. Desde antes de la guerra la producción bananera de distintos países registra tendencias bastante dispares. Los cambios se deben en algunos casos a la apertura de nuevas tierras. En otros, el banano no deja ganancias cuando se extiende la enfermedad de Panamá o el Sigatoka. Si se considera la producción comercial del mundo entero, el nivel de producción en 1952-56 fue 10 a 12 por ciento superior al de preguerra. El cuadro 18 muestra las exportaciones de los principales países productores en escala comercial. Los datos sobre la producción total no son muy exactos ni enteramente fidedignos; sin embargo, a los fines de este estudio, las exportaciones de los países productores pueden tomarse como indicativas de las tendencias generales de la producción.

Las exportaciones del hemisferio occidental, comprendidos los territorios británicos y franceses, llegaron a un promedio de 91,7 millones de racimos por año en 1935-39. Después de una marcada contracción durante la guerra, alcanzaron a 80,1 millones en 1947-51 y siguieron subiendo hasta 99,8 millones en 1952-55 (104 millones en 1955). El acontecimiento más importante de los últimos tiempos en el comercio bananero del hemisferio occidental ha sido el rápido desarrollo de la producción ecuatoriana, que de 1,9 millones de racimos exportados anualmente antes de la guerra, ha llegado a más de 26 millones en 1955. Costa Rica aumentó sus exportaciones desde 4,6 millones de racimos anuales antes de la guerra a 15,7 millones en 1952-55. La producción en el Brasil, Colombia y Panamá se ha recuperado más o menos a su nivel de preguerra. En cambio, en México no tuvo éxito la campaña contra las enfermedades de Sigatoka y Panamá y las exportaciones decayeron de 13,1 millones de racimos inmediatamente antes de la guerra, a 4,1 en 1947-51 y a 2,0 millones en 1952-55.

En cuanto al conjunto de América Latina cabe aseverar que los productores de banano en escala comercial han demostrado su habilidad para mantener el nivel de producción en las condiciones que exigen los precios y demanda actuales y los conocimientos que poseen para combatir las enfermedades.

El total de las exportaciones bananeras africanas aumentó de 12,5 millones de racimos de 50 libras en los años anteriores a la guerra a 22 millones en 1952-55. Sin embargo, las exportaciones de los territorios dependientes de la CEE acusaron un incremento más acelerado que las de otras regiones, elevándose de 4,4 a 10,0 millones de racimos.

El aumento más marcado de exportación se registró en el Congo Belga, aunque los envíos sólo sumaron en total 1,0 millones de racimos en 1952-55. Las exportacio-

nes del Camerún Francés se triplicaron entre la preguerra y 1952-55 y las de la Guinea Francesa y la Costa de Marfil crecieron de 2,3 a 4,4 millones de racimos. Las exportaciones de la Somalia Italiana aumentaron casi en 50 por ciento bajo el estímulo de la metrópoli. Además, las importaciones italianas de banano están a cargo de un monopolio que prefiere los productos de los territorios dependientes de Italia.

De los territorios no asociados a la CEE, la fuente principal de exportaciones africanas son las Islas Canarias y el Camerún Británico. Las exportaciones de estas regiones también vienen aumentando aunque no a una tasa tan rápida como en los territorios dependientes.

El cultivo del banano para el consumo interno se ha generalizado en el África tropical. En su mayoría el banano es del tipo plátano y se come cocido. Sin embargo, no hay muchos suelos de óptima calidad y faltan medios de transporte entre las posibles zonas productoras y los puertos.

Importaciones de los países de la CEE. El 53 por ciento de las exportaciones mundiales de bananos se destinaba

Cuadro 19

BANANO: IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

(Promedios anuales de quinquenios seleccionados, en toneladas)

Países importadores y origen de las importaciones	1934-38	1947-51	1952-56
Bélgica-Luxemburgo.	22.371	36.596 ^a	46.956
América Latina. . . . .	...	15.401	34.880
Territorios africanos de la CEE. . . . .	...	6.674	7.450
Otras regiones africanas. . . . .	...	—	—
Otros países. . . . .	...	14.521 ^a	4.626
Francia.	170.878	171.145	263.747
América Latina.	6.887	580	—
Territorios africanos de la CEE.	58.949	80.863	104.880
Otras regiones africanas.	40.932	3.094	3.418
Otros países.	64.110	86.608	155.449
República Federal de Alemania.	119.775	35.929	185.606
América Latina.	33.315	18.133	165.718
Territorios africanos de la CEE.	35.747	5.803	6.656
Otras regiones africanas.	29.681	7.120	12.688
Otros países.	21.031	4.873	544
Italia.	19.202	9.362	39.457
América Latina.	—	55	162
Territorios africanos de la CEE.	19.154	8.094	34.162
Otras regiones africanas.	47	969	3.546
Otros países.	1	245	1.567
Países Bajos.	31.259	9.981	29.466
América Latina.	19.335	4.366	23.645
Territorios africanos de la CEE.	33	331	566
Otras regiones africanas.	1.325	1.799	82
Otros países.	10.566	3.485	5.172
Total general.	341.114 ^a	263.013	565.232
América Latina.	59.537 ^c	38.535	224.405
Territorios africanos de la CEE.	113.883 ^c	101.765	153.734
Otras regiones africanas.	71.883 ^c	12.982	19.734
Otros países.	95.708 ^c	109.732	167.358

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Promedios de 1948-51.^b Principalmente de Guadalupe y Martinica.^c Excluye Bélgica-Luxemburgo; el total general incluyendo estos dos países es de 363.485 dólares.

en 1955 a los Estados Unidos, el 21 por ciento a los países miembros de la CEE y el 17 por ciento a otros países europeos. En el cuadro 19 se resumen esas importaciones correspondientes a 1934-38, 1947-51 y 1952-56.

Las importaciones totales de banano de los países de la CEE daban un promedio anual de 341.000 toneladas antes de la guerra. Después de ella subieron a 263.000 en 1947-51 y a 565.000 (en números redondos) en 1952-56. En la postguerra las importaciones desde los territorios dependientes en África crecieron mucho más rápidamente que las de otra procedencia y en 1952-56 llegaron a 154.000 toneladas, en tanto que las importaciones desde otras zonas africanas sólo daban en total 20.000 toneladas. A la luz del incremento de dichas importaciones —de 60.000 a 224.000 toneladas entre la preguerra y 1952-56— se pone de manifiesto la posibilidad de ampliar los mercados europeos para el producto latinoamericano. En efecto, en 1956 las importaciones de banano latinoamericano de los países miembros de la CEE sumaron 349.000 toneladas, de las que 277.000 corresponden a la República Federal de Alemania (103.000 de origen colombiano, 111.000 ecuatoriano y 34.000 guatemalteco).

Bélgica y Luxemburgo también aumentaron considerablemente sus importaciones de América Latina. En 1952-56 llegaban a 47.000 toneladas, o sea más del doble de la cifra anterior a la guerra. De este total, 35.000 provenían de América Latina. Los Países Bajos, por el contrario, redujeron algo sus importaciones, pero las tres cuartas partes procedían de América Latina.

Es notablemente diferente la estructura de las importaciones francesas de banano. En efecto, Francia aumentó su consumo en 55 por ciento. Pero de las 264.000 toneladas anuales que importó en 1952-56, unas 105.000 provenían de los territorios dependientes y 155.000 de otras regiones, sobre todo de Guadalupe y de la Martinica. De América Latina, puede decirse que últimamente no ha importado casi nada y poco en el período de preguerra.

Como ya se vio, Italia ha estado fomentando la producción bananera en Somalia. Sus importaciones en 1952-56 ascendieron a 39.000 toneladas, es decir, el doble de las importaciones de preguerra, pero sólo 162 eran de América Latina en tanto que 34.000 provenían de Somalia. Como Somalia está a punto de independizarse de Italia, el verdadero estado de las importaciones de esa procedencia en la CEE después de ese acontecimiento no está nada claro. Sin embargo, los estados miembros han manifestado su deseo de invitar a Somalia para que participe en la CEE.

Las perspectivas latinoamericanas. Parece muy probable que a medida que progrese la organización del mercado común dentro de los próximos 12 ó 15 años, los productores latinoamericanos tendrían que hacer frente a la creciente competencia de los territorios africanos. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta si disminuirá el volumen absoluto de las exportaciones latinoamericanas a estos países. Por el contrario, el rápido aumento observado desde la guerra en las importaciones europeas de este producto es indicio de que todavía es posible aumentar su consumo en muchos países.

Según la proyección a largo plazo del GATT acerca de lo que será el comercio internacional de productos, se prevé que entre 1953-55 y 1972-75 las importaciones de frutas y hortalizas de la Europa Occidental —compuesta en su mayoría de banano y frutas cítricas— aumentarán en 70 por ciento.⁴⁷ Esta proyección se basa en una elasticidad del ingreso de 0,8, es decir, en que al crecer en 10 por ciento el ingreso por habitante, aumentará en 8 por ciento el gasto en los distintos componentes de la categoría de importación de que se trate. Suponiendo que a los países de la CEE se les apliquen las mismas consideraciones que a la Europa Occidental (países de la OECE), podría esperarse de las exportaciones latinoamericanas de banano a la CEE que por lo menos conserven su volumen actual de 224.000 toneladas y que en el mejor caso mantengan su participación (39 por ciento) dentro del total de las importaciones de banano de la CEE, en cuyo caso esa participación en 1973-75 alcanzaría a 374.000 toneladas. Es posible que ni siquiera esta amplia escala corresponda a la realidad, ya que es distinta la posición del banano dentro de la estructura del consumo de los países de la CEE y es probable que los precios minoristas de estos países no sean comparables después de entrar en vigor el arancel común.

⁴⁷ *International Trade 1956*, op. cit., p. 31.

Una prueba de que en realidad existe un alto grado de elasticidad en la demanda del banano es el fuerte aumento de las importaciones del Reino Unido y la República Federal de Alemania, desde la Segunda Guerra Mundial. La gran divergencia entre las tasas de consumo de los diversos países de la CEE indica también que es posible elevar la tasa de consumo de los países que hasta ahora han importado poco esta fruta.

En 1952-56, cerca de dos tercios del total de banano que la CEE importó de América Latina se consignaron a la República Federal de Alemania, país al que ahora pueden entrar libres de derechos de importación. Aún con esta tasa de importación el consumo alemán de banano por habitante fue ligeramente inferior al 50 por ciento del de los Estados Unidos en 1955.⁴⁸ El total de las importaciones de Francia fue algo más elevado que el alemán, y el consumo por habitante llegó casi a los dos tercios del de los Estados Unidos. Las importaciones de Italia correspondieron sólo a la quinta parte de las importaciones alemanas, y el consumo por habitante fue muy inferior al de los tres países mencionados. De estas cifras puede inferirse que en Europa hay una gran demanda potencial de este producto. Pero la medida en que esa demanda se abastecerá dependerá del costo que el banano tenga para los consumidores, del poder de compra de éstos, de la producción de otras frutas que le hagan competencia y de la estructura general de su consumo.

El derecho que de común acuerdo pagará el banano al ser importado por los países del mercado común al término del período de transición será de 20 por ciento *ad valorem*. En virtud del Tratado de Roma, la República Federal de Alemania podrá continuar importando el producto libre de derechos hasta completar una cuota equivalente al 90 por ciento de las importaciones de 1956,

⁴⁸ Basado en los datos sobre importación contenidos en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, "Banana Exports Continue Upward Trend", *Foreign Agricultural Circular*, 12 de septiembre de 1956.

menos el volumen procedente de los territorios hasta que termine la segunda etapa de transición. Según un protocolo del Tratado; esta cifra sería de 290.000 toneladas. En la tercera etapa la cuota será 80 por ciento de la cifra básica, y 75 por ciento después del período de transición. La aplicación gradual del 20 por ciento de derechos sobre las importaciones superiores a la cuota tenderá a elevar el costo para los consumidores, lo que impedirá que siga aumentando el consumo de banano en la República Federal de Alemania.

En Italia el derecho de importación que grava al banano es de 36 por ciento. Su reducción a 20 por ciento estimulará el consumo. Pero esto puede beneficiar más a la Somalia Italiana que a América Latina. Con la política italiana que favorece el desarrollo de esa región y con el monopolio nacional que controla todas las importaciones bananeras es probable que el consumo italiano de este producto dependa tanto de consideraciones políticas como económicas. Francia continuará indudablemente importando la mayor parte de su banano de sus territorios africanos y de Guadalupe y Martinica.

Hay una considerable elasticidad en la demanda potencial de banano de los países de la CEE. Pero es imposible calcular cuánto va a aumentar el consumo de esta fruta dentro de los próximos años si no se sabe cuánto va a crecer en realidad el ingreso de los consumidores ni cuál será el efecto de los diversos factores que ahora restringen su uso.

En cuanto a la oferta, es evidente la oportunidad que se presenta de producir más banano en los territorios africanos de la CEE. A pesar de que las condiciones no son allí tan favorables como en algunas regiones latinoamericanas, ya hay plantaciones de propiedad europea produciendo para la exportación en la Guinea Francesa, en la Costa de Marfil, en el Camerún Francés, en el Camerún Británico y en el Congo Belga. Por lo demás, tendrá que transcurrir todavía algún tiempo antes de que se pueda juzgar si la mayor producción de estas regiones africanas podrá abastecer por completo el creciente consumo de los

Cuadro 20

ALGODON EN RAMA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1952-56

(Promedios anuales en miles de dólares)

	Total CEE	República Federal de Alemania	Francia	Italia	Bélgica- Luxemburgo	Países Bajos
Total importaciones	797.053	237.290	256.506	160.297	81.589	61.371
Origen de las importaciones						
América Latina	152.707	73.767	27.239	13.667	26.601	11.433
Argentina	4.547	843	279	133	2.324	968
Brasil	39.756	18.813	10.220	7.651	1.897	1.175
México	59.260	30.726	7.982	4.567	12.515	3.470
Nicaragua	12.808	8.903	185	257	1.542	1.921
Paraguay	2.913	927	255	27	1.327	377
Perú	28.098	10.111	8.091	757	6.214	2.925
El Salvador	3.112	1.967	227	205	321	392
Africa						
Territorios asociados a la CEE . .	53.178	8.822	31.866	16	12.094	380
Otras regiones africanas	140.761	40.878	52.978	37.500	4.310	5.095
Otras regiones	450.407	113.823	144.423	109.114	38.584	44.463

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

países de la CEE o si América Latina también seguirá aprovechándose de ella. Es evidente, por lo menos, que la competencia africana será mayor que antes.

5. EL ALGODÓN

Valor del intercambio. Las importaciones de algodón de los seis miembros de la CEE alcanzaron en el período 1952-56 un promedio anual de 797 millones de dólares. (Véase el cuadro 20.) De esta suma, Francia importó 256 millones, la República Federal de Alemania 237 e Italia 160 millones. América Latina proporcionó algodón a estos países por valor de 153 millones de dólares, o sea un 19 por ciento del total. Cuatro países latinoamericanos —México, Brasil, Perú y Nicaragua, por orden de magnitudes— exportaron algodón por un valor promedio superior a los 10 millones anuales. Por los valores en juego, es evidente que el comercio algodoneo merece atención.

En virtud del Tratado de Roma, el algodón entrará libre de derechos de importación al mercado común. Por lo tanto, los países latinoamericanos se encontrarán en posición tan favorable como los demás productores incluidos los territorios ultramarinos de los miembros de la CEE. Además, es probable que con el desarrollo de una amplia zona de mercado libre aumente hasta cierto punto el ingreso disponible para el consumo en los seis países miembros, lo que incrementará la demanda de productos textiles.

En consecuencia, los países productores no tienen mucho que temer en los mercados europeos, a menos que los territorios africanos amplíen considerablemente el cultivo algodoneo en competencia con los antiguos productores de otras zonas. La posibilidad de que esto suceda se analiza a continuación.

Tendencias de la producción. Según una proyección a largo plazo formulada por el GATT, es probable que entre 1953-55 y 1973-75 aumente en un 45 por ciento la producción textil de la Europa Occidental y en 67 por ciento la de América del Norte.⁴⁹ Sin embargo, se advierte que la proporción de fibras sintéticas en la fabricación de esos productos viene aumentando a razón de unos 2 puntos por año desde la guerra, y que ahora constituye más o menos 35 y 20 por ciento del total de fibra en los Estados Unidos y Europa, respectivamente. De mantenerse la tendencia, casi todo el incremento del consumo lo cubrirían hacia 1973-75 las fibras sintéticas y sería poco necesario elevar la producción de las fibras naturales como el algodón, la lana o la seda.

Sin embargo, algunas autoridades dudan de que esta tendencia se mantenga con el mismo ritmo. Ponen de relieve el gran aumento de las exportaciones y el consumo mundiales de algodón desde que bajaron los precios a comienzos de 1955. Aducen que, si los precios algodoneos se mantienen niveles de competencia, la fibra podrá seguir representando una parte importante —aunque no sea la más grande— del mercado de fibras textiles. Con todo, es indudable que los precios bajarían más aún si la producción algodonea aumentara significativamente.

La técnica influirá también sobre el volumen de la producción. El desarrollo de variedades nuevas y mejoradas, el perfeccionamiento de los métodos de cultivo, el progreso en materia de erradicación de enfermedades y

Cuadro 21

ALGODÓN: PRODUCCION DURANTE ALGUNOS QUINQUENIOS*

(Miles de fardos de 480 libras, peso neto)

	1935-39	1947-51	1952-56
	(Promedios anuales)		
<i>América Latina</i>			
Argentina	288	513	560
Brasil	1.948	1.532	1.540
México	333	883	1.652
Nicaragua	9	20	143
Paraguay	111	52	54
Perú	377	345	480
El Salvador	9	29	96
Otros	127	182	474
Total	3.073	4.455	4.706
Estados Unidos	13.097	13.603	14.666
<i>África</i>			
<i>Territorios asociados a la CEE</i>			
Congo Belga	171	212	231
África Ecuatorial Francesa	41	115	153
África Occidental Francesa	27	25	56
Somalia Italiana	3	...	...
Total	242	352	440
<i>Otras regiones africanas</i>			
Egipto	1.885	1.673	1.627
Mozambique	32	117	144
Nigeria	35	73	133
Sudán	247	306	434
Uganda	280	271	290
Otros	97	103	180
Total	2.576	2.543	2.808
Total África	2.818	2.895	3.248
Europa	146	173	459
URSS (en Europa y Asia)	3.417	3.040	...
Asia y Oceanía	9.009	6.731	9.887
Total mundial	31.560	30.897	38.485

FUENTE: Foreign Agricultural Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Crops and Markets*, varios números y estadísticas inéditas proporcionadas por ese Departamento.

* Registrados en fardos de 480 libras netas, o convertidos a esa equivalencia, para años que comienzan el 1° de agosto, cuando se recoge la mayor parte de la cosecha. Los totales comprenden estimaciones para los productores secundarios que no se indican separadamente.

plagas y el avance de la mecanización influirán en cada zona sobre las relaciones de costos y precios y sobre el nivel marginal de la producción algodonea. Sin embargo, el tema escapa a los límites asignados a este estudio. Por ahora, sólo cabe pasar revista a las tendencias generales de la producción y analizar someramente, desde el punto de vista del cultivo algodoneo, las ventajas y desventajas de las principales regiones interesadas.

Las tendencias de la producción algodonea desde 1935-39 aparecen en el cuadro 21. Desde esa época hasta 1952-56 la producción ha aumentado en América Latina en 53 por ciento, de un promedio anual de 3.073.000 fardos a 4.706.000. La mayor parte de este incremento se debe a la rápida expansión habida en México, aunque la producción de la Argentina, El Salvador y Nicaragua también aumentó en elevada proporción.

⁴⁹ Véase *International Trade*, 1956, op. cit., pp. 27-28.

Cuadro 22

ALGODON: EXPORTACIONES POR PAISES DE ORIGEN

(Miles de fardos de 480 libras netas; años comerciales que comienzan el 1° de agosto)

	1934-38	1947-51	1952-55
	(Promedios anuales)		
<i>América Latina</i>			
Argentina	133	71	133
Brasil	1.065	731	849
México	105	592	1.306
Nicaragua	3	11	128
Paraguay	41 ^a	42	48
Perú	377	274	394
El Salvador	b	14	66
Total	1.683	1.749	2.956
Estados Unidos	5.296	4.596	3.250
<i>África</i>			
<i>Territorios asociados a la CEE</i>			
Congo Belga	133 ^a	202	203
África Ecuatorial Francesa	35	115	148
África Occidental Francesa	22 ^a	8	18
Total	190	325	369
<i>Otras regiones africanas</i>			
África Oriental Británica	334 ^a	323	398
Egipto	1.747	1.470	1.432
Mozambique	25 ^a	121	155
Nigeria	40 ^a	49	133
Sudán	257	335	384
Total otras regiones africanas	2.413	2.327	2.565
Total de África	2.603	2.652	2.934
<i>Asia</i>			
India	(2.746)	287	289
Pakistán	(—)	873	881
Irán	80	38	166
Turquía	84	191	296
Siria	12	63	262
Total ^c	3.192	1.522	2.064
Otros países ^d	116	731	1.260
Total mundial	12.892	11.250	12.464

FUENTE: Foreign Agricultural Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Crops and Markets*, varios números, y estadísticas inéditas proporcionadas por el Departamento.

^a Promedio del año calendario.

^b Menos de 500 fardos.

^c Incluye otras zonas no indicadas separadamente.

^d Casi todo de la URSS.

Al mismo tiempo la producción algodonera en los territorios dependientes de la CEE en África aumentaba en 80 por ciento: de 242.000 a 440.000 fardos. Sin embargo, conviene señalar que su producción en 1952-56 sólo era una décima parte de la de América Latina y menos de un sexto de la del resto de África, comprendidos Egipto y el Sudán. La expansión porcentual latinoamericana y en los territorios dependientes superó el 22 por ciento de la de todo el mundo y el 12 por ciento de los Estados Unidos.

No parece que la producción algodonera en los territorios africanos asociados al mercado común vaya a constituir una seria amenaza para América Latina en un futuro

Cuadro 23

ALGODON EN RAMA:^a IMPORTACIONES DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA^a

(Promedios anuales de algunos quinquenios, en toneladas)

Pais importador y país de origen	1934-38	1947-51	1952-55
<i>República Federal de Alemania</i> ^b	271.703	167.137 ^c	259.833
América Latina	89.120	8.120 ^c	90.755
Brasil	53.758	4.050 ^c	23.278
México	6.033	1.267 ^c	37.565
Perú	17.602	2.113 ^c	11.309
Territorios africanos asociados a la CEE	3.776	1.804 ^c	10.227
Otras regiones africanas ^d	43.465	15.664 ^c	39.380
Otros países	135.342	141.550 ^c	119.471
<i>Francia</i>	267.858	237.787	278.769
América Latina	22.290	26.263	30.093
Brasil	15.636	17.664	12.167
México	1.105	6.169	8.618
Perú	1.955	1.455	8.084
Territorios africanos asociados a la CEE	6.136	27.272	40.004
Otras regiones africanas ^d	52.518	39.176	50.189
Otros países	186.913	145.076	158.482
<i>Italia</i>	152.381	187.369	167.630
América Latina	7.447	25.079	16.929
Brasil	3.935	14.296	10.500
México	602	6.052	5.329
Perú	748	1.620	353
Territorios africanos asociados a la CEE	1.327	395	642
Otras regiones africanas ^d	27.488	32.842	32.372
Otros países	116.119	129.052	117.688
<i>Bélgica-Luxemburgo</i>	109.631	94.692	94.981
América Latina	8.410	16.505	34.040
Brasil	5.753	5.046	4.046
México	41	5.636	15.059
Perú	5.753	5.107	6.795
Territorios africanos asociados a la CEE	27.490	21.622	15.199
Otras regiones africanas ^d	3.645	3.528	5.080
Otros países	70.090	53.038	40.662
<i>Países Bajos</i>	50.065	55.947	69.330
América Latina	6.864	8.813	14.111
Brasil	3.855	4.023	1.708
México	55	2.236	4.201
Perú	1.243	1.624	3.176
Territorios africanos asociados a la CEE	2.050	1.986	429
Otras regiones africanas ^d	1.806	3.067	4.892
Otros países	39.344	42.081	49.898
<i>Totales</i>	851.638	742.932	870.543
América Latina	134.131	84.780	185.928
Brasil	82.936	45.079	51.699
México	7.836	21.360	70.772
Perú	27.301	33.279	37.981
Territorios africanos asociados a la CEE	40.779	53.079	66.501
Otras regiones africanas ^d	128.922	94.277	131.913
Otros países	547.808	510.797	486.201

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Las importaciones alemanas incluyen determinado volumen de algodón cardado y peinado. Las importaciones francesas comprenden pequeñas partidas de algodón sin despepitar convertidas a su equivalente de algodón en rama.

^b Las importaciones alemanas de "otros países" durante la guerra provenían en gran parte de los Estados Unidos.

^c En el caso de Alemania se empleó un promedio de cuatro años (1948-51).

^d Las cifras correspondientes a las "otras regiones" africanas, comprenden los siguientes volúmenes de algodón importados de Argelia: 1934-38, 79 toneladas a Francia, 8 a Alemania y 2 a Italia; 1947-51, 432 toneladas a Francia y 13 a Italia; 1952-56, 1935 toneladas a Francia, 82 a Alemania y 18 a Bélgica.

cercano. La mayor parte del algodón de esos territorios se cultiva en la región del Lago Tchad y en la parte oriental del Congo Belga. Es probable que se riegue mayor cantidad de tierra en las partes más secas del Africa Ecuatorial Francesa y en el Africa Occidental Francesa, en que el clima es propicio para este cultivo, pero improbable que se produzca mucho algodón en las zonas húmedas del Africa Occidental. Debido a las torrenciales lluvias y al clima tórrido de las partes meridionales de Africa Occidental y Ecuatorial Francesas, se hace muy difícil la lucha contra las malezas y los insectos que prosperan en esas condiciones. Puede ser que la expansión algodонера en el Africa central y occidental tenga que depender sobre todo del progreso del riego en las zonas de precipitación moderada.

Las exportaciones algodoneiras se resumen en el cuadro 22. Puede verse que para todo el mundo las exportaciones sólo representan aproximadamente un tercio de la producción. Como es natural, la diferencia se debe en gran parte al consumo interno de algodón en los países productores. No es posible hacer comparaciones exactas entre los cuadros 21 y 22, porque los años no corresponden en los períodos primero y tercero.

Durante los últimos dos quinquenios los Estados Unidos, en vez de exportar sus excedentes, estaban acumulando grandes existencias de algodón. En cambio, para los años 1947-51 es posible hacer algunas comparaciones bastante interesantes.

Los Estados Unidos eran los más importantes productores mundiales de algodón. Sin embargo, por su gran mercado interno, en 1947-51 sólo exportaron 34 por ciento del algodón producido. Los países asiáticos, con sus grandes poblaciones y con sus cosechas de algodón relativamente pequeñas en estos años agitados, sólo exportaron el 23 por ciento de su algodón, parte del cual se vendió en la misma región. América Latina, con una población relativamente más pequeña en comparación con su producción algodонера y una industria textil desarrollada sólo moderadamente, exportaba 39 por ciento de su producción. Tanto los territorios dependientes de la CEE como los demás productores africanos exportaron

en este período 92 por ciento del algodón que producían, pues aún no tenían grandes industrias textiles. Así, de ampliarse la producción algodонера en Africa, gran proporción del aumento entraría directamente al comercio mundial, en competencia con el algodón de otras regiones.

Importaciones en los países de la CEE. Pese al crecimiento de la población y a la actividad de sus industrias en los últimos años, los países de la CEE importaron sólo 871.000 toneladas (4 millones de fardos) de algodón por año en 1952-56, en comparación con 852.000 toneladas (3,9 millones de fardos) en el quinquenio anterior a la guerra. El aumento sólo equivale a un 2 por ciento frente a un incremento de una sexta parte de la población. El fenómeno se debe sin duda a una modificación del tipo de textiles empleados y al mayor uso de las fibras sintéticas.

Entre los mismos dos períodos las importaciones de los países de la CEE desde América Latina se elevaron de 134.000 toneladas (616.000 fardos) anuales a 186.000 toneladas (856.000 fardos), aumento que benefició principalmente a México, al Perú y a algunos productores secundarios como Nicaragua. Al mismo tiempo, las importaciones de los países de la CEE desde sus territorios africanos aumentaron de 41.000 a 67.000 toneladas anuales de las cuales en el último quinquenio 40.000 fueron a Francia y 15.000 a Bélgica. En cambio disminuyeron las importaciones desde otras fuentes, sobre todo de los Estados Unidos.

Perspectivas para América Latina. Se ha demostrado que el consumo de algodón en los países de la CEE ha crecido muy poco en los últimos veinte años. Además, según la proyección del comercio internacional hecho por el GATT, la mayor parte del aumento de la producción textil entre 1953-55 y 1973-75 se deberá a la expansión de las fibras sintéticas.⁵⁰ Otras autoridades opinan que este pronóstico es demasiado pesimista. Por una parte, la baja de los precios de 1955 reveló que existía una demanda mucho mayor que la prevista; por otra se espera que la industria textil algodонера desarrolle algunos

⁵⁰ *International Trade 1956, op. cit., pp. 27 ss.*

Cuadro 24

AZUCAR: VALOR DE LAS IMPORTACIONES EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, 1952-56

(Miles de dólares, promedios anuales)

	Total de la CEE	República Federal de Alemania	Francia	Italia	Bélgica Luxemburgo	Países Bajos
Total importaciones	123.300	27.746	60.589	2.554	7.168	25.243
Origen de las importaciones:						
América Latina	52.554	15.616	12.693	585	5.470	18.190
Brasil	1.271	—	350	—	183	738
Cuba	46.186	14.014	12.258	553	4.626	14.735
República Dominicana	2.732	681	63	—	502	1.486
Africa	22.334	—	22.136	92	—	106
Territorios asociados a la CEE	149	—	139	10	—	—
Otras regiones africanas	22.185	—	21.997 ^a	82	—	106
Otras regiones	48.412	12.131	25.759 ^b	1.877	1.698	6.947

FUENTE: CEPAL a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Sobre todo de La Reunión.

^b Comprende 22.521.000 dólares de Martinica y Guadalupe.

productos nuevos y que se emplee el algodón en otros usos industriales aparte del vestuario. A pesar de todo, no puede decirse que sean muy favorables las perspectivas de una mayor utilización del algodón, a menos que los precios se mantengan a su nivel actual o bajen más aún.

Aunque la mayor parte de la superficie de los territorios africanos asociados al mercado común no reúne muy buenas condiciones para el cultivo algodonerero, no hay

que olvidar que podría estimularse la producción regando las zonas de mediana precipitación próximas al lago Tchad y quizá otras. Es probable, por lo tanto, que conforme avance el riego, la producción algodonerera siga creciendo, en competencia con otros cultivos, en los territorios asociados y en América Latina. Aunque la producción en los territorios asociados todavía es relativamente pequeña, quizás entre a competir con la de otras regiones en los próximos veinte años.

Cuadro 25

COMERCIO AZUCARERO ENTRE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES Y CONSUMIDORES
(Miles de toneladas, promedios anuales)

	Exportaciones			Importaciones		
	1933-39	1948-51 ^a	1952-56 ^a	1935-39	1948-51 ^a	1952-56 ^a
<i>América Latina:</i>						
Cuba.	2.605	5.346	5.057	...	...	...
República Dominicana.	436	437	577	b	b	b
Perú.	299	287	409	b	...	b
Chile. . . . .	...	...	...	128	174	211
Total de América Latina.	3.440	6.332	6.396	248	365	393
<i>Otros países del hemisferio occidental:</i>						
Canadá.	2	3	2	440	552	590
Territorios británicos del Caribe.	552	666	926	7	7	8
Estados Unidos ^c	84	106	62	2.722	3.255	3.595
Guadalupe Martinica.	102	75	165	3	3	5
Total del hemisferio occidental	4.180	7.182	7.551	3.422	4.181	4.591
<i>Europa:</i>						
<i>Países de la CEE</i>						
República Federal de Alemania. . . . .	...	...	2	505	585	285
Francia.	238	223	530	366	270	355
Italia.	18	b	b	24	65	16
Bélgica-Luxemburgo.	109	114	128	144	...	...
Países Bajos.	59	130	116	147	273	257
Total de la CEE.	423	467	776	1.188	1.281	972
Reino Unido.	367	726	728	2.235	2.147	2.453
Total de Europa ^d	1.649 ^e	1.795 ^e	2.053	4.019 ^e	4.294 ^f	4.432
<i>África:</i>						
<i>Territorios asociados de la CEE:</i>						
Argelia.	b	b	b	83	118	161
África Occidental Francesa. . . . .	...	...	...	23	41	76
La Reunión.	75	89	161	b	...	...
Otros territorios asociados.	20	4	7	4	5	10
Total.	96	93	168	110	164	247
<i>Otras regiones africanas:</i>						
Marruecos.	10 ^g	25	25	180 ^g	185	285
Mauricio.	283	423	495	...	...	...
Unión Sudafricana.	214	54	142	1	3	1
Total de África ^d	800	710	949	509	621	983
<i>Asia y Oceanía, total.</i>	3.701	1.722	2.512	2.208	1.415	2.602
Total mundial.	10.473	12.826	13.228	10.158	12.268	12.825
Total de los territorios asociados a la CEE.	198	168	333	113	167	252

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Cifras preliminares para 1951 y 1956.

^b Menos de 500 toneladas.

^c Excluido el comercio entre los Estados Unidos, Hawai, Puerto Rico y los territorios norteamericanos.

^d Incluyendo otros países no individualizados.

^e Menos de los promedios quinquenales en Austria, Checoslovaquia, Japón, Marruecos, Polonia y España.

^f Estimaciones basadas en las importaciones conocidas de Checoslovaquia, la República Democrática Alemana, Hungría y Polonia.

6. EL AZÚCAR

Valor del intercambio. En los países de la CEE la situación en cuanto al azúcar difiere de la del café, el cacao o el banano. Los tres últimos artículos no se producen en Europa, y por lo tanto los países de aquella región tienen que abastecerse enteramente con importaciones. En cambio, Europa obtiene grandes volúmenes de azúcar de remolacha; el objeto de las importaciones es complementar la producción local o meramente reexportar en algunos casos. La producción azucarera en los países de la CEE llegó a 4.952.000 toneladas en el año agrícola de 1955 y en el de 1956 a 4.183.000. Las importaciones en el año calendario de 1956 sumaron 897.000 toneladas pero, gracias a la buena cosecha del año anterior se exportaron 827.000 toneladas.

En el cuadro 24 se presenta el valor de las importaciones de azúcar de estos países. En números redondos, las importaciones de 1952-56 dieron un promedio anual de 123 millones de dólares, de los cuales correspondieron 53 millones a América Latina. Francia importó 22 millones de dólares de sus territorios de Martinica y Guadalupe y un valor similar de La Reunión. En los territorios africanos asociados a la CEE producen poca azúcar. En 1952-56, el valor de las exportaciones latinoamericanas destinadas a los países de la CEE se descompone así: Cuba, 46 millones de dólares; la República Dominicana, 2,7 millones y el Brasil 1,3 millones.

Desde la preguerra las exportaciones netas del hemisferio occidental han aumentado en forma marcada. (Véase el cuadro 25.) Desde esos años hasta 1952-56 crecieron ligeramente los envíos netos al conjunto de Europa. Sin embargo, al revés de lo que ocurre en otras partes de aquel continente, los países de la CEE han logrado bastante autarquía en materia de azúcar. En 1935-39 las importaciones netas de estos países bordearon las 765.000 toneladas por año y en 1952-56 habían decaído a 196.000 toneladas. El aumento de la producción de remolacha en estos países ha tendido a reducir la demanda de importaciones procedentes de América Latina.

Tendencias de la producción. Desde la Segunda Guerra Mundial, entre 60 y 65 por ciento de la oferta internacional de azúcar proviene de la caña y se produce en las regiones tropicales y subtropicales. El resto corresponde a la remolacha que se cultiva en las zonas templadas, sobre todo en Europa y en los Estados Unidos. Algunos productores latinoamericanos temían que con la formación del mercado común europeo se estimulara en los territorios africanos la producción de azúcar de caña. Pero conviene no olvidar que la producción de azúcar de remolacha en los propios países de la CEE podrá aumentar si sus planes de desarrollo agrícola —todavía en ciernes— logran hacer más eficiente la producción agrícola europea.

Para desarrollarse, la caña de azúcar necesita un clima cálido y un suelo relativamente rico. Sin embargo, el más alto rendimiento lo da con un tiempo más o menos seco y algo más frío durante el período inmediatamente anterior a la cosecha, sin que la temperatura descienda bajo cero. Estas condiciones se dan en algunas partes de los territorios africanos, pero en la mayor parte de las zonas bajas de esta región la temperatura tiende a ser constantemente alta y en gran parte de África la precipitación tiende a ser irregular. Por lo tanto, la mayoría de los territorios

franceses y belgas no reúnen las mejores condiciones para el cultivo de la caña, aunque hay algunos terrenos adecuados en el Congo Belga. Sin embargo, existe una elevada producción en La Reunión y se cree que la costa oriental de Madagascar se prestaría para este cultivo. Podría aumentar la producción de caña de azúcar allí y en algunas otras zonas circunscritas, en beneficio de los países de la CEE.

La técnica de la producción azucarera ha mejorado mucho desde antes de la guerra. De 1935-39 a 1952-56, la producción mundial subió en 46 por ciento. (Véase el cuadro 26.) En América Latina se elevó casi el doble contribuyendo al incremento los seis productores principales. En la misma época, aumentó en 65 por ciento la producción de la Europa Occidental, en 14 por ciento la de Asia y Oceanía y en 71 por ciento la de África. En esta última, los principales aumentos se registraron en

Cuadro 26

AZUCAR: "PROMEDIO ANUAL DE PRODUCCION EN ALGUNOS QUINQUENIOS

(Miles de toneladas)

<i>País o región</i>	1935-39	1947-51	1952-56 ^b
<i>Hemisferio occidental^c</i>	9.853	15.113	16.578
<i>América Latina^c</i>	5.464	10.144	10.945
Argentina	463	625	715
Brasil	753	1.460	2.200
Cuba	2.888	5.967	5.028
México	320	680	887
Perú	403	464	660
República Dominicana	446	498	694
Guadalupe y Martinica	113	96	182
Estados Unidos, Puerto Rico y Hawai	3.587	3.940	4.255
<i>Europa^c</i>	6.605	7.187	9.320
<i>Países de la CEE</i>	2.379	2.925	4.369
República Federal de Alemania	554	738	1.210
Francia	978	1.042	1.471
Italia	376	518	911
Bélgica-Luxemburgo	235	291	358
Países Bajos	237	336	419
Europa occidental, total	3.950	4.726	6.531
Europa oriental, excl. la URSS	2.655	2.461	2.788
URSS (Europa y Asia)	2.505	1.996	3.385
<i>África^c</i>	1.175	1.487	2.011
<i>Territorios de la CEE</i>	110	130	194
Congo Belga	13	15	17
Madagascar	15	13	22
La Reunión	83	102	172
<i>Otras regiones africanas^c</i>	1.065	1.357	1.817
Egipto	151	194	284
Mauricio	290	420	517
Unión Sudafricana	452	526	728
<i>Asia y Ocenia^c</i>	5.756	4.306	6.583
India	1.182	1.351	1.818
Indonesia	1.095	240	711
Filipinas	960	694	1.156
Taiwan	1.125	485	808
Australia	811	839	1.166
Total mundial	25.894	30.088	37.877
Total de los territorios dependientes	222	226	397

FUENTES CEPAL, sobre estadísticas nacionales y otras citadas al final en la Nota sobre fuentes estadísticas.

^a Azúcar centrifugada en el año agrícola indicado.

^b Incluye cifras preliminares de 1956.

^c Incluyendo otras zonas no individualizadas.

Cuadro 27

AZUCAR: IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

(Promedios anuales de algunos quinquenios: toneladas de azúcar sin refinar)

<i>País importador y de origen</i>	1934-38	1947-51	1952-56
<i>República Federal de Alemania</i>	14.531	502.806	246.913
<i>América Latina, total</i>	4.494	298.069	161.617
Cuba	1.659	289.420	145.712
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	—	—	—
<i>Otras regiones africanas</i>	—	9	—
<i>Otros países</i>	10.037	204.728	85.296
<i>Francia</i>	363.482	243.674	351.800
<i>América Latina, total</i>	151.388	125.865	100.686
Cuba	90.428	100.233	95.194
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	8.278	—	25.129
<i>Otras regiones africanas</i>	76.709	36.504	74.503
<i>Otros países</i>	127.107	81.305	151.482
<i>Italia</i>	16.617	61.389	18.441
<i>América Latina, total</i>	257	34.976	2.145
Cuba	253	31.046	1.975
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	967	2	1
<i>Otras regiones africanas</i>	313	15	—
<i>Otros países</i>	15.080	26.396	16.295
<i>Bélgica-Luxemburgo</i>	133.399	92.567	59.634
<i>América Latina, total</i>	96.096	88.223	50.045
Cuba	57.271	79.445	39.950
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	7.403	2.679	—
<i>Otras regiones africanas</i>	—	—	—
<i>Otros países</i>	29.900	1.665	9.589
<i>Países Bajos</i>	138.832	233.598	256.037
<i>América Latina, total</i>	55.556	224.245	189.875
Cuba	32.737	197.599	150.052
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	—	—	—
<i>Otras regiones africanas</i>	—	—	—
<i>Otros países</i>	83.276	9.353	66.162
<i>Importaciones totales de la CEE</i>	666.861	1.134.034	932.825
<i>América Latina, total</i>	307.791	771.378	504.368
Cuba	182.348	697.743	432.783
<i>Africa, territorios asociados</i>			
a la CEE	16.648	2.681	25.130
<i>Otras regiones africanas</i>	77.022	36.528	74.503
<i>Otros países</i>	265.400	323.447	328.824

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la nota sobre Fuentes Estadísticas.

Egipto, la Unión Sudafricana y la isla Mauricio. Sólo La Reunión, de los territorios asociados a la CEE, tuvo un incremento marcado. En los territorios del continente africano la producción se elevó de 28.000 a 39.000 toneladas. Aunque este aumento resulta relativamente grande en términos porcentuales, la producción es todavía muy pequeña en cantidades absolutas y el Africa tropical sigue siendo una zona deficitaria en este producto.

Es evidente que continuará creciendo la producción azucarera. Un estudio de los planes de extensión de diversos países, realizado a comienzos de 1957, reveló que en el Lejano Oriente se construirán por lo menos 70 nuevos ingenios, lo que implica que la producción de esa zona aumentará alrededor de un tercio.⁵¹ En el Cercano Oriente se instalarán 17 nuevos ingenios y otros 9 en Africa. Europa proyecta agregar 7 más y Norteamérica está edificando o reacondicionando 5. Cuando se cumplan los planes anunciados, América del Sur contará con 12 ingenios más que en 1950. De los nuevos ingenios proyectados en Africa, uno corresponde al Africa Ecuatorial Francesa y otro al Congo Belga. La capacidad conjunta de ambos será de 25.000 toneladas. Los demás se distribuirán en varias partes del continente africano, pero sólo los dos mencionados estarán en los territorios asociados a la CEE.

Importaciones en los países de la CEE. En el cuadro 27 se resumen las importaciones de azúcar en los países de la CEE. Del promedio anual, 933.000 toneladas importadas en 1952-56 provienen de América Latina, siendo Cuba con mucho el abastecedor principal. Unas 100.000 toneladas proceden de Africa. Francia importó volúmenes apreciables de Martinica y Guadalupe. Sin embargo, gran parte del comercio registrado corresponde a remesas de azúcar de un país a otro dentro de Europa misma. Francia, los Países Bajos y la República Federal de Alemania fueron grandes importadores, en tanto que Italia ha internado muy poca azúcar durante todo el período.

Perspectivas para América Latina. Se ha dicho que las condiciones naturales de la mayoría de los territorios africanos asociados no son muy propicias para la caña de azúcar. Es posible que ante la perspectiva de que aumente considerablemente la producción en otras partes, se desaliente una expansión mayor en esta región y así se descartaría una posible fuente de competencia para América Latina.

En una proyección a largo plazo del comercio internacional de productos primarios, el CATT estimó que entre 1953-55 y 1973-75⁵² la población aumentaría en 12,5 por ciento en la Europa Occidental y en 26 por ciento en América del Norte. Se espera un incremento significativo del ingreso por habitante en ambas regiones y con ello, del consumo de los alimentos más sabrosos y refinados, entre los que se cuenta el azúcar. Por cada 10 por ciento de aumento en el ingreso por habitante se supone que el consumo de alimentos crece en otro 5 por ciento y el de azúcar en 2 por ciento en Europa y en más del 3 en América del Norte. Estos incrementos absorberían la expansión de la producción azucarera previsible para un futuro cercano.

De influencia adversa es el continuo apoyo de los países europeos a su industria del azúcar de remolacha, mediante

⁵¹ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, "World Sugar Mill Developments" *Foreign Agriculture Circular FS 1-57*, 18 de febrero de 1957.

⁵² CATT, *International Trade 1956*, op. cit., pp. 17-35.

la protección arancelaria, las cuotas y otras restricciones a la importación. Si se tienen en cuenta estos subsidios indirectos, parece que resulta mucho más caro producir azúcar de remolacha que comprar azúcar de caña. Es posible que los gobiernos europeos no estén dispuestos a seguir manteniendo indefinidamente su producción al nivel actual. Por otra parte, la CEE se ha comprometido a desarrollar un programa destinado a estimular y fomentar la agricultura en los países miembros. Hay mucho campo para mejorar la eficiencia agrícola en Europa y lo que se haga en este sentido bien puede influir sobre la producción de remolacha.

En resumen, se prevé un crecimiento sostenido de la demanda de azúcar, probablemente mayor en Norteamérica que en Europa. Al mismo tiempo, con los planes para

aumentar el número y la capacidad de los ingenios, se podrá satisfacer el consumo durante muchos años. Por ahora no hay razón para creer seriamente que África se convierta pronto en competidora de América Latina dentro del mercado de exportación azucarera. Más deberían preocupar los planes y la política de la CEE en Europa, así como el creciente volumen de producción en otras partes del mundo.

7. EL COBRE

A juzgar por las informaciones disponibles, la creación de un mercado común europeo no tendrá necesariamente consecuencias perjudiciales para las exportaciones latinoamericanas futuras de cobre. Como en el pasado, los envíos chilenos, peruanos y mexicanos de este metal continuarán en general recibiendo su mayor impulso más de los Estados Unidos que del mercado de la CEE. El aumento del volumen de producción en cualquiera de esos mercados —pero sobre todo en el primero— revestirá mucha mayor importancia para el comercio del cobre latinoamericano que los arreglos institucionales dispuestos en el Tratado de Roma.

Evolución del mercado internacional. Tres acontecimientos importantes han caracterizado a la industria del cobre durante el presente siglo. En primer lugar, ha crecido significativamente la demanda y la oferta de este metal, expansión que sólo es superada por la del aluminio, entre los cinco principales metales no ferrosos.⁵³ En 1956, por ejemplo, la producción minera mundial había aumentado a un nivel sin precedentes, seis veces superior al de 1900, a consecuencia del empleo generalizado del cobre en las industrias de artículos eléctricos, de construcción, de transporte y de otras manufacturas duraderas cuya producción se ve especialmente estimulada por los altos y ascendentes niveles de ingreso y actividad económica. En segundo lugar, el beneficio y el empleo del cobre se ha concentrado entre límites geográficos bastante estrechos. Por una parte, las minas de América del Norte, Chile, Rhodesia del Norte y el Congo Belga han contribuido con más del 80 por ciento de la producción primaria de cobre y, por otra parte, los Estados Unidos, el Reino Unido y los países de la CEE han consumido el 80 por ciento o más del total.⁵⁴ (Véanse los cuadros 28 y 29.) En tercer lugar, los precios del cobre oscilaron ampliamente a corto plazo. Después de 1946 los precios comenzaron a subir rápidamente y a comienzos de 1956 llegaron a un nivel sin precedentes de 47 centavos por libra. Después bajaron bruscamente a su nivel actual de menos de 30

⁵³ Por orden de importancia recientemente: aluminio, cobre, zinc, plomo y estaño. Véase *Metal Statistics 1956*, Metallgesellschaft Aktiengesellschaft, Frankfurt, Alemania, 1956. Cuadro II. En toda esta sección, los datos excluyen a la U.R.S.S.

⁵⁴ Desde la Segunda Guerra Mundial se han registrado dos importantes cambios de distribución. En 1936-39 África producía el 19 y América Latina el 23 por ciento del total mundial, porcentajes que se habían trastocado casi por entero de 1952-56, a causa de un incremento del 80 por ciento en la producción africana frente a un aumento de sólo 22 por ciento en América Latina. Del lado del consumo, la participación europea en el total decayó de 54 por ciento en 1935 a sólo 37 por ciento en el período inmediato de postguerra. Volvió a subir a 46 por ciento en 1956 y en esa recuperación tuvieron un importante papel los países de la CEE.

Cuadro 28

COBRE: PRODUCCION MINERA MUNDIAL, POR REGIONES PRINCIPALES*

(Promedios anuales en miles de toneladas)

	1936-39	1947-51	1952-56
<i>Total mundial</i>	1.914	2.177	2.633
<i>América del Norte</i>	872	1.006	1.141
Estados Unidos	622	775	869
Canadá	250	231	272
<i>África</i>	365	465	661
Congo Belga	124	163	225
Rhodesia del Norte	223	260	373
Unión Sudafricana	11	35	41
Otros ^b	7	7	22
<i>América Latina</i>	433	509	528
Chile	341	397	412
México	41	62	57
Perú	36	26	38
Otros ^c	15	24	21
<i>Todos los demás</i>	243	197	303

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1956* y Departamento de Minas de los Estados Unidos.

* Excluida la URSS.

^b Sobre todo el África Sudoccidental y Angola.

^c Sobre todo Cuba y Bolivia. En 1947-56, corresponde a Cuba alrededor del 80 por ciento.

^d Incluidas Europa, Asia y Australia.

Cuadro 29

COBRE: CONSUMO MUNDIAL, POR REGIONES PRINCIPALES*

(Miles de toneladas)

	1935	Promedios		1956
		1948-50	1951-55	
<i>Total mundial</i>	1.315	2.266	2.740	3.226
<i>América del Norte</i>	562	1.229	1.366	1.461
Estados Unidos	524	1.133	1.254	1.329
Canadá	41	96	112	123
<i>Europa</i>	712	844	1.113	1.445
Francia	91	109	139	184
Alemania ^b	221	132	249	351
Italia	63	54	75	110
Bélgica-Luxemburgo	27	54	68	73
Países Bajos	5	14	26	37
(Países de la CEE)	(407)	(363)	(558)	(755)
Reino Unido	220	343	395	509
Otros países europeos ^c	85	138	160	181
<i>Todos los demás</i> ^d	38	193	261	320

FUENTE: American Bureau of Metal Statistics, *Yearbook*, varios números, convertidas a toneladas métricas las cifras de toneladas cortas.

* Excluida la URSS. Se incluye el consumo de cobre secundario calculado a base de informaciones parciales, que por lo tanto, no es comparable directamente con las informaciones sobre la producción primaria.

^b Los datos de 1935 corresponden a las fronteras de preguerra; en la postguerra las cifras se refieren a la República Federal de Alemania.

^c Principalmente Suecia, Suiza y Yugoslavia.

^d Se incluyen América Latina, Japón, Australia y Asia. América Latina representó en 1956 menos del 2 por ciento de este total, lo que corresponde sobre todo al consumo del Brasil, Chile, México y la Argentina.

centavos.⁵⁵ (Véase el cuadro 30.) La evolución de los precios del cobre y del aluminio —tanto en términos de nivel como de estabilidad— ha favorecido al segundo metal desde 1947 hasta comienzos de 1956 y ha contribuido a estimular en muchas industrias una creciente sustitución del cobre por él. En cambio, las relaciones de precios registrados a fines de 1957 deben moderar los incentivos que existen para esa sustitución.

Corrientes del intercambio. En los cuadros 28 y 29 se aprecia que —con la importante excepción de los Estados Unidos— las principales zonas consumidoras de cobre acostumbran importar el grueso de lo que necesitan, en tanto que la mayoría de los grandes productores exportan casi toda su producción. A continuación se analizará un importante sector del comercio internacional del cobre que de ello resulta, a saber, la corriente de África y América hacia los países de la CEE.⁵⁶

⁵⁵ Pese a que los precios del cobre fueron en general bajos entre 1919 y 1939, la producción minera aumentó considerablemente, debido sobre todo al descubrimiento de nuevos y ricos yacimientos en Canadá, África y América Latina y a la introducción de innovaciones metalúrgicas tan importantes como la sustitución del beneficio selectivo bajo tierra por la explotación a tajo abierto de yacimientos de menor ley y el creciente empleo de los nuevos procesos de flotación que aumentan la escala de trabajo efectivo y elevan las tasas medias de recuperación. Sin embargo, desde fines de los años treinta hasta los primeros de postguerra, el proceso de instalar nuevas minas primarias fue lento, porque todavía estaba vivo el recuerdo de las tendencias de precios entre las dos guerras. No obstante, ante las necesidades generales de reconstrucción y desarrollo, junto con estímulos tan concretos como el interés europeo por cobre no pagadero en dólares y la demanda norteamericana después del conflicto coreano, los programas de inversión adquirieron impulso rápidamente. Como demora 2 a 5 años llegar a la producción a plena capacidad, la intensa demanda de postguerra ejerció una presión constante sobre la oferta y los precios se elevaron en la forma indicada. Sin embargo, hacia 1956 la nueva producción derivada de las inversiones realizadas anteriormente —sobre todo alrededor de 1950— llevaron a un ulterior aflojamiento de los precios.

⁵⁶ En forma simplificada puede decirse que el intercambio in-

Cuadro 30

ESTADOS UNIDOS: RELACION DE PRECIOS ENTRE EL COBRE Y EL ALUMINIO

(Centavos por libra y porcentos)

	Cobre ^a	Aluminio ^b	Aluminio en porcentaje del cobre
Promedio de 1935-39	10,45	20,22	193
Promedio de 1947-51	21,53	16,89	78
Promedio de 1952-56	36,40	22,36	61
1956: Enero	43,75	24,40	56
Marzo	46,73	24,40	52
Junio	45,06	25,90	57
Septiembre	39,60	27,10	68
1957: Enero	35,53	25,00	70
Marzo	31,45	25,00	80
Junio	30,30	25,00	83

FUENTE: American Bureau of Metal Statistics, *Yearbook*, junio de 1957 y *Engineering and Mining Journal*, varios números.

^a Promedios anuales y mensuales, electrolítico, refineries nacionales, cotizaciones de Nueva York.

^b Promedios anuales y mensuales, lingotes de 99 por ciento de pureza, cotizaciones de Nueva York.

Valor del intercambio. Aunque las ventas de cobre representaron menos del 4 por ciento de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios en 1952-56, su valor a precios corrientes ascendía a no menos de unos 370 millones de dólares anuales. Chile es con mucho el principal exportador latinoamericano y representa el 80 por ciento del total de la región. Como compradores directos, los países de la CEE no han tendido a absorber en los últimos años más que una proporción relativamente pequeña de esas exportaciones. Por ejemplo, se calcula que desde 1952 sólo una sexta parte del valor de las exportaciones latinoamericanas de cobre se destinó directamente a los países de la CEE, y más de dos terceras partes se enviaron a los Estados Unidos, siendo el Reino Unido el segundo cliente por orden de importancia.

Las importaciones de cobre de los países de la CEE desde todas las regiones alcanzaron a un promedio de 540 millones de dólares anuales entre 1952 y 1956.⁵⁷ Como se ve en el cuadro 31, la República Federal de Alemania es el importador más importante (154 millones de dólares), seguida por Bélgica-Luxemburgo (142 millones) y Francia (128 millones). Los Países Bajos e Italia sólo absorbieron una quinta parte (116 millones) del total. Parte importante de todo el cobre que importa la CEE viene en distintas formas elaboradas de los países desarrollados. En realidad, el comercio interno de la CEE, junto con sus importaciones de los Estados Unidos y del Reino Unido, representó 271 millones, o sea casi exactamente la mitad de los 540 millones de dólares en cuestión. El 50 por ciento restante corresponde a tipos de importaciones en que África y América Latina compiten más directamente y de él le tocó la mayor parte a África con exportaciones anuales de 205 millones de dólares a los países de la CEE desde 1952. Además, en África misma, los territorios asociados a la CEE (casi exclusivamente el Congo Belga) proporcionaron 157 millones de este total. El saldo de las importaciones de la CEE provino de América Latina con un promedio anual de 64 millones a partir de 1952. Como cabría esperar, este comercio es de primordial interés para Chile que participó en él con 53 millones de dólares, o sea más de cuatro quintas partes de todas las exportaciones cupríferas latinoamericanas al mercado de la CEE. El Perú y México se repartieron por partes iguales el remanente de 11 millones.

El comercio internacional del cobre se mueve en dos grandes direcciones. Una va de América Latina y África a Europa Occidental y los Estados Unidos. La otra comprende los movimientos inter e intrarregionales entre los Estados Unidos y Europa Occidental, comerciándose el cobre principalmente en formas refinadas o manufacturadas o como componente de los bienes de consumo duradero y de capital. De esta manera, dado que parte de las importaciones de los Estados Unidos y del Reino Unido desde América Latina se reexportan finalmente a los países de la CEE en forma más elaborada, el efecto final de la demanda directa e indirecta de la CEE sobre el comercio cuprífero de América Latina es mayor que el indicado por el intercambio directo antes analizado. Para mayores detalles sobre el comercio mundial del cobre, entre otros la significación de los circuitos internos de comercio de las empresas, véase *Non ferrous metals in under-developed countries*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1955.II.B.3.

⁵⁷ En esta sección y en las estadísticas correspondientes se habla de cobre elaborado y sin elaborar, pero se excluyen los minerales y los concentrados. Las importaciones totales de este último tipo en los países de la CEE dieron un promedio de sólo 28 millones de dólares anuales entre 1952 y 1956, correspondiendo el 96 por ciento a las compras alemanas. América Latina proporcionó 5 millones de los 28 millones de dólares en juego y Chile exportó casi toda esa suma.

Cuadro 31

COBRE: IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA CEE DESDE ALGUNAS ZONAS^a
1952-56

(Promedios anuales en millones de dólares)

	Total CEE	República Fede- ral de Alemania	Francia	Italia	Bélgica- Luxemburgo	Países Bajos
<i>Importaciones totales.</i>	539,8	153,6	127,5	69,0	142,3	47,4
<i>Origen de las importaciones</i>						
<i>América Latina.</i>	63,7	41,6	3,3	17,2	0,7	0,9
Chile.	52,7	35,5	1,5	14,3	0,5	0,9
Perú.	5,7	1,6	1,8	2,2	0,2	—
México.	5,2	4,4	—	0,7	—	—
<i>Africa</i>	205,1	14,2	39,4	25,2	126,2	0,1
Territorios de la CEE.	156,9	—	31,0	8,0	117,8	—
Otras regiones africanas.	48,2	14,2	8,3	17,2	8,4	0,1
<i>Otras regiones</i>	271,0	98,8	84,9	26,7	15,4	46,3

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Comprende aleaciones de cobre sin elaborar, refinadas y sin refinar; cobre y aleaciones de cobre —barras trabajadas, varillas, planchas, láminas, alambre, tubos y tubería, piezas moldeadas y forjadas— (Código 682 de la CUCI). Se excluyen los minerales y concentrados que sumaron un promedio de menos de 28 millones anuales entre 1952 y 1956 de los cuales la República Federal de Alemania importaba el 96 por ciento. América Latina proporcionó alrededor de 5 millones de esta cantidad, casi todo ello exportado por Chile.

Volumen del intercambio. Después de la Segunda Guerra Mundial, el volumen inicial de las importaciones de cobre de la CEE estuvo muy por debajo del registrado en los años inmediatamente anteriores al conflicto. (Véase el cuadro 32.) Ello se debió en gran parte a la situación especial alemana⁵⁸ y al deprimido nivel de la actividad industrial europea en ese tiempo. Sin embargo, en los últimos años el ingreso y la producción se elevaron en forma marcada en los países de la CEE y con ello aumentaron las importaciones de cobre en casi 50 por ciento entre 1947-51 y 1952-56. En la República Federal de Alemania se registró el crecimiento más importante y durante los dos quinquenios mencionados sus importaciones aumentaron en 2,5 veces en tanto que en ninguno de los demás pasó el incremento del 50 por ciento. Por lo tanto, durante 1952-56, por el rápido crecimiento de su producción industrial, la República Federal de Alemania ha pasado a ser el mayor importador de cobre y absorbe 30 por ciento del total de la CEE. Bélgica, que importa sobre todo del Congo y después reexporta cobre refinado o en manufacturas, se encuentra en segundo lugar con 27 por ciento. En tercer lugar y con 22 por ciento figura Francia que también obtiene grandes volúmenes de cobre del Congo. Los Países Bajos e Italia, pese a las elevadas tasas de consumo en los últimos años, importaron en conjunto sólo el 20 por ciento del total de la CEE.

No sólo ha ido aumentando la participación de Africa en las importaciones de cobre de la CEE —de 37 por ciento en 1934-38 a 40 por ciento de 1952-56— sino que, además, esta mejor posición se ha debido al crecimiento de la producción en los territorios asociados, que ahora proporcionan 29 por ciento de tales importaciones frente a sólo 23 por ciento antes de la guerra. Han conducido a este resultado los grandes envíos del Congo a Bélgica y Francia y estos países por sí solos importan ahora más o menos el 95 por ciento de todo el cobre de la CEE que se obtiene de los territorios africanos asociados.

⁵⁸ Las informaciones de preguerra se refieren a las fronteras antes de la partición y las de postguerra sólo a la República Federal de Alemania. En el período de preguerra se incluyen grandes importaciones para fines militares.

En 1952-56 el volumen de las exportaciones latinoamericanas a los países de la CEE era casi el mismo que en 1934-38, siendo un poco menores las ventas chilenas, aunque la pequeña diferencia se compensaba con la nueva producción de México y el Perú. No obstante, como las importaciones de la CEE de todo origen habían aumentado en ese lapso, la posición relativa de América Latina como proveedor decayó del 13 por ciento de la preguerra a 11 por ciento en los quinquenios de postguerra considerados. Ahora, como antes, Italia y la República Federal de Alemania son los dos mejores clientes y en 1952-56 absorbieron 25 y 65 por ciento, respectivamente, de las importaciones totales de cobre de la CEE desde América Latina.

Así, pues, al valorar la posible influencia que pueda tener la creación de la CEE sobre el futuro comercio latinoamericano del cobre, conviene considerar cuatro factores fundamentales. En primer lugar, los seis miembros de la CEE han experimentado un considerable incremento en el volumen de sus importaciones en los últimos años. Segundo, Africa ha sido siempre un proveedor más importante que América Latina para la CEE y, por el acelerado crecimiento de su producción en la postguerra, su participación en las importaciones totales ha crecido todavía más, a expensas de la de América Latina. Tercero, Bélgica y Francia absorben ahora más del 80 por ciento de todas las importaciones de cobre de la CEE desde Africa, y la República Federal de Alemania, junto con Italia, el 90 por ciento de las que provienen de América Latina. Las importaciones belgas y francesas sin duda continuarán siendo en el futuro de cobre africano, sobre todo del Congo, e incluso sin un mercado común, es probable que América Latina no pueda hacer grandes conquistas en ese intercambio tan bien establecido. Por lo tanto, las perspectivas latinoamericanas en los países de la CEE dependerán sobre todo de Italia y la República Federal de Alemania y como el arancel común de la CEE no prevé ninguna discriminación por regiones para las importaciones de cobre sin elaborar, la situación futura de América Latina estará determinada no tanto por los aspectos institucionales del mercado común, cuanto por

Cuadro 32

SOBRE: IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA CEE^a
EN ALGUNOS QUINQUENIOS

(Promedios anuales en toneladas)

País importador y de origen	1934-38	1947-51	1952-56
Bélgica-Luxemburgo^b	172.233	166.638	178.962
América Latina.	254	67	1.245
Territorios africanos de la CEE.	119.204	117.685	147.616
Otras regiones africanas.	4.019	5.416	16.146
Otros países.	48.756	43.470	13.955
Francia	124.119	114.295	148.884
América Latina.	25.027	30.895	4.235
Territorios africanos de la CEE.	—	7.686	38.525
Otras regiones africanas.	3.934	12.769	9.608
Otros países.	95.158	62.945	96.515
Alemania^c	228.589	58.660 ^d	200.701
América Latina.	28.427	6.781 ^d	49.289
Territorios africanos de la CEE.	24.945	228 ^d	25
Otras regiones africanas.	52.863	8.430 ^d	18.224
Otros países.	122.354	43.221 ^d	133.164
Italia	81.096	64.121	87.165
América Latina.	21.028	20.133	19.886
Territorios africanos de la CEE.	4.022	4.567	10.379
Otras regiones africanas.	20.698	8.230	21.586
Otros países.	35.346	31.191	35.318
Países Bajos	23.762	43.842	54.388
América Latina.	727	151	1.138
Territorios africanos de la CEE.	85	—	41
Otras regiones africanas.	243	23	29
Otros países.	22.707	43.668	53.180
Países de la CEE	629.799	447.556	670.100
América Latina.	75.463	58.027	75.793
Territorios africanos de la CEE.	148.256	130.166	196.586
Otras regiones africanas ^e	81.757	34.868	65.593
Otros países.	324.321	224.495	332.132

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales y de otras citadas al final en la Nota sobre Fuentes Estadísticas.

^a Comprende cobre sin elaborar y semimanufacturas, pero se excluyen la chatarra, los minerales y los concentrados.^b Comprende chatarra en 1934, 1947-48.^c La Alemania de preguerra en 1934-38 y la República Federal de Alemania en la postguerra.^d Promedio de 1948-51.^e Las importaciones de Argelia, con un promedio aproximado de 400 toneladas anuales en 1952-56, se incluyen en "otras regiones africanas".

las consideraciones comerciales normales de precio y oferta. Por último, los países de la CEE continuarán siendo el principal mercado del cobre de sus territorios africanos⁵⁰ en tanto que es lógico suponer que los Estados Unidos seguirán siendo los mayores compradores del cobre latinoamericano, al menos en cuanto al destino inicial de esas exportaciones. En resumen, la influencia de la CEE sobre el cobre latinoamericano no debe considerarse sino en conjunción con las tendencias generales futuras del crecimiento y demanda industriales en los Estados Unidos y Europa.

Perspectivas. Dado que el consumo de cobre ha aumentado considerablemente en el pasado en concomitancia con los niveles mundiales de ingreso y producción, la

⁵⁰ El Reino Unido es también un gran importador de cobre africano. Por ejemplo, a partir de 1952-55 la Federación de Rhodesia cubrió por sí sola las tres quintas partes (en valor) de todas las importaciones de cobre del Reino Unido.

expansión industrial futura debe seguir provocando una tendencia alcista en la demanda del metal. Esta previsión se justifica aún más si se considera que las perspectivas de crecimiento son especialmente favorables en aquellas industrias que más estimulan el consumo de cobre.⁶⁰ Los países poco desarrollados contribuirán a esa demanda, pero mayor importancia tienen las estimaciones actuales sobre las necesidades de metales en los Estados Unidos y Europa Occidental. Por ejemplo, en unas proyecciones recientes del GATT se considera que el consumo de los cuatro metales no ferrosos más importantes (cobre, plomo, zinc y estaño) en América del Norte y Europa Occidental crecerá en total casi en 50 por ciento entre 1953-55 y 1973-75. (Véase el cuadro 33.) Aunque se suponga que en esta expansión el cobre participará sólo en forma lineal, la tendencia resultante es equiparable a la de períodos anteriores cuando el consumo de cobre crecía con

⁶⁰ Como se señala en *World Minerals and World Peace* (The Brookings Institution, 1942), ha habido una correlación íntima entre las tendencias a largo plazo de la producción industrial y de la minera. Durante los últimos 25 años, se observa una relación similar entre el consumo de cobre de los Estados Unidos y de Europa, por una parte, y el nivel de producción de bienes duraderos, por la otra.

Cuadro 33

PRODUCCION, CONSUMO E IMPORTACIONES NETAS DE
METALES NO FERROSOS EN LA EUROPA OCCIDENTAL
Y AMERICA DEL NORTE DURANTE 1953-55, Y PROYECCIONES PARA 1973-75

	Europa Occidental		América del Norte		Total	
	1953-55	1973-75	1953-55	1973-75	1953-55	1973-75
(Volumen en millones de toneladas de equivalente de cobre)						
Producción^a						
Metales tradicionales ^b	0,27	0,3	1,75	2,3	2,02	2,6
Aluminio.	0,32	0,5	1,21	3,0	1,53	3,5
	0,59	0,8	2,96	5,3	3,55	6,1
Consumo						
Metales tradicionales ^b	2,10	3,5	2,66 ^c	3,5	4,76	7,0
Aluminio.	0,44	1,6	1,07	2,4	1,51	4,0
	2,54	5,1	3,73 ^c	5,9	6,27	11,0
Importaciones netas						
Metales tradicionales ^b	1,83	3,2	0,91	1,2	2,74	4,4
Aluminio.	0,12	1,1	-0,14	-0,6	-0,02	0,5
	1,95	4,3	0,77	0,6	2,72	4,9
(Valor en miles de millones de dólares)						
Importaciones netas (FOB)						
de todos los metales y minerales no ferrosos, incluido el mineral de hierro y manganeso.	1,01	2,2	0,64	0,8	1,65	3,0

FUENTE: GATT, *International Trade 1956*, (Ginebra, junio de 1957,) p. 270.

NOTA: Todas las cifras (también los valores) se refieren en principio al metal primario solamente. Por lo tanto queda excluida la chatarra.

^a Producción minera para los metales tradicionales, producción de fundición para el aluminio.^b Cobre, plomo, zinc y estaño.^c Comprende unas 330.000 toneladas en equivalente de cobre agregadas a las existencias.

rapidez.⁶¹ Además, según la misma fuente, el volumen de importación en América del Norte y Europa Occidental crecerá con mayor rapidez todavía, es decir, en más de 60 por ciento en los próximos 20 años. Aunque las importaciones se presentan en términos netos y no se hace una proyección separada para el cobre, esas estimaciones y varias otras publicadas en los últimos tiempos coinciden en la previsión de que habrá un fuerte y continuo estímulo para el consumo y el comercio internacional del metal.⁶²

Por otra parte, las depresiones económicas así como los conflictos obreros y las medidas futuras en materia arancelaria y tributaria podrían alterar las tendencias favorables anotadas. Sin embargo, como no hay certeza alguna de que se presenten o de los efectos que podrían tener, sólo se mencionarán algunos factores técnicos que pueden estimular la sustitución del cobre y la restricción del consumo de este material. En cuanto al último punto, con el empleo creciente de chatarra secundaria de recuperación y de nuevas aleaciones se reducirá la demanda de cobre primario. Por lo que toca a la sustitución, la extremada difusión del empleo del aluminio podrá ser un factor muy importante para moderar la demanda futura del metal rojo. Aparte de su rápida tasa de expansión histórica, el volumen absoluto de la producción de aluminio llegó en 1954 por primera vez en la historia a igualar al del cobre. Esta aguda competencia se ha debido a las características físicas del aluminio y, como se dijo antes, a los movimientos de precios de ambos metales entre 1947 y 1956. Sin embargo, en vista de que parece que mejorará el equilibrio de la oferta y la demanda del cobre, los precios de este metal podrían mantenerse bastante por debajo de su nivel de 1955-56 durante un buen tiempo. Es indudable que la relación de precios relativos registrada en la postguerra, que estimulaba la sustitución por el aluminio, sufriría una gran alteración si se mantuvieran los niveles de 1956.

En suma, son favorables las perspectivas a largo plazo para la producción y el comercio mundiales del cobre. En ambos, América Latina parece estar en buena posición para mantener la misma participación que en los últimos tiempos gracias a que sus instalaciones y técnicas, especialmente en Chile, son avanzadas tanto para la produc-

⁶¹ El aumento de 50 por ciento en 20 años equivale a una tasa acumulativa de crecimiento anual del 2 por ciento. A juzgar por las informaciones a largo plazo, el consumo conjunto de los Estados Unidos y Europa aumentó a una tasa acumulativa anual de más o menos 1,8 por ciento entre 1926-30 y 1950-54.

⁶² Véase sobre todo: a) la lista de factores que llevan a la conclusión de que "...la tendencia a largo plazo del consumo mundial de cobre es de un alza fuerte y definida" en OEA, *Commodity Market Trends*, documento 5, volumen II, julio de 1957, y de que "se espera un consumo creciente de cobre en el futuro, con más o menos la misma modalidad de incremento que en el pasado..." en United States Bureau of Mines, "Minerals Facts and Problems", *Bulletin 556*, 1956; b) el mayor volumen de consumo de cobre por habitante en el mundo occidental pronosticado para 1965 en *Iron Age*, 3 de enero de 1957; c) la estimación de que las importaciones brutas de cobre en Estados Unidos se duplicarán de 1956 a 1975, que aparece en Henry Aubrey, *United States Imports and World Trade*, Oxford University Press, 1957; y d) el gran crecimiento de la demanda de cobre en los Estados Unidos y otros países del mundo occidental previsto para 1975 en *Resources for Freedom*, op. cit. (Informe Paley), vol. II, 1952. Conviene señalar que algunas de las proyecciones para 1975 de este último estudio casi se han cumplido ya, debido al rápido incremento de la producción y del consumo en el mundo occidental entre 1952 y 1957.

ción primaria como para la elaboración; a que su mano de obra es numerosa y capacitada; a que tiene acceso a la técnica moderna y a nuevos recursos para expansión de grandes compañías matrices norteamericanas; y a que sus costos de producción se comparan favorablemente con los de otras importantes zonas productoras del mundo.⁶³ Además, las reservas latinoamericanas estimadas figuran entre las más grandes del mundo, son de alta ley y, según un estudio reciente, los programas de inversión proyectados en América Latina para aumentar la capacidad mundial de producción primaria de cobre hasta 1962 son los más importantes de todas las regiones tabuladas. (Véase el cuadro 34.)

En los Estados Unidos, la creciente demanda industrial ejercerá una presión sostenida sobre la producción interna de cobre y se necesitará un volumen cada vez mayor de importaciones del metal.⁶⁴ Los programas latinoamericanos de inversión ya en marcha y la conservación de sus características técnicas y de fijación de precios deben ayudar a mantener a América Latina como el proveedor más importante de este gran mercado. En cuanto a Europa, los países de la CEE han dependido durante mucho tiempo en mayor grado de África que de América Latina para sus compras de cobre. Como el cobre sin elaborar (refinado o no) quedará libre de derechos de aduana⁶⁵

⁶³ Véanse, por ejemplo, CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1954. II.G.1 y *Revista de la Comisión Económica para América Latina*, Número especial, Bogotá, Colombia, agosto de 1955, pp. 34 ss.; OEA, op. cit. y United States Bureau of Mines, op. cit. En este último estudio se subrayan las dificultades de transporte, falta de combustible, energía y mano de obra especializada que enfrentan los productores africanos y la variable política local de los gobiernos latinoamericanos.

⁶⁴ Durante el decenio 1931-40 la relación entre las importaciones de cobre de los Estados Unidos y la producción minera interna era de 45 por ciento. De 1947 a 1956 esta relación aumentó a 63 por ciento. Además, tres cuartas partes de toda la producción interna de los Estados Unidos proviene de beneficios a tajo abierto que necesariamente llegarán a paralizarse debido a la creciente proporción de piedra inútil que debe retirarse para descubrir el mineral. (Véase United States Bureau of Mines, op. cit.). Es evidente que si las importaciones crecen o los precios bajan demasiado existe siempre la posibilidad de dar mayor protección a los productores nacionales. Por ejemplo, según las leyes en vigor, podrá aplicarse un impuesto de compraventa del 2 por ciento si los precios del cobre caen por debajo de 24 centavos la libra.

⁶⁵ A juzgar por la información asequible, los únicos derechos arancelarios que existen en los países de la CEE para esos tipos

Cuadro 34

PREVISIONES DE LA EXPANSION NETA DE LA CAPACIDAD MUNDIAL DE BENEFICIO DEL COBRE*

(Miles de toneladas cortas)

	En Estados Unidos	En otras partes ^b	Total mundial
1956.	1.130	2.183	3.313
1962.	1.278	2.666	3.944

FUENTE: *Engineering and Mining Journal*, febrero de 1957.

* Capacidad en 1956 más las ampliaciones hasta 1962.

^b De la diferencia que arroja esta columna (483.000 toneladas), se supone que correspondan 204.000 a América Latina, 146.000 al África y 63.000 al Canadá. La distribución en América Latina es la siguiente: Chile, 79.000; Perú, 120.000, y Nicaragua, 5.000. La de Rhodesia del Norte, 107.000; Rhodesia del Sur, 9.000; África Occidental Francesa, 22.000, y Kenya y Uganda, 8.000.

en virtud del Tratado de Roma, pesarán más las consideraciones comerciales normales que los factores institucionales en el aumento o disminución de la parte relativamente pequeña que representa América Latina en este comercio, sobre todo porque no se tiene noticia de que se emprendan nuevos proyectos para ampliar la capacidad primaria en los territorios africanos. Además, se espera que la ampliación de la actividad industrial en que se fundamenta todo el plan del mercado común exigirá un incremento continuo e importante a largo plazo de las importaciones de metales no ferrosos —comprendido el cobre— y América Latina podrá competir directamente para ganar parte de este mercado en expansión. Aunque hubiera un incremento de la capacidad cuprífera en el Congo, y los países de la CEE pudieran obtener una proporción más elevada de sus importaciones en ese territorio, es probable que aumenten también las importaciones de distintos productos terminados de cobre desde los Estados Unidos. Esto a su vez estimularía una mayor exportación latinoamericana hacia este país. Por lo tanto, directa o indirectamente los mismos factores que influían antes sobre la demanda de cobre latinoamericano —el crecimiento de la producción industrial en Europa y, sobre todo, en los Estados Unidos— tendrán repercusiones de mucha mayor importancia que los arreglos institucionales de la CEE sobre las exportaciones futuras de cobre latinoamericano.

8. PERSPECTIVAS DE LOS PRODUCTOS SELECCIONADOS

La creación del mercado común europeo y la remoción de las barreras comerciales entre los seis países miembros deberán elevar considerablemente el poder de compra de los consumidores. Ello debe llevar a una mayor demanda de cada uno de los seis productos principales estudiados. Los territorios africanos de Francia y Bélgica ya han estado aumentando su producción de los cinco productos agrícolas. La tasa futura de incremento de esa producción dependerá de la demanda mundial y de la política gubernamental encaminada a aumentar el capital social básico. También influirán en ella la magnitud de los trabajos de investigación y difusión agrícolas y el nuevo capital que se invierta en la agricultura, así como la inversión en caminos, vías férreas, mejoramiento portuario y riego. La tasa de incremento en cada producto se verá afectada por la competencia entre éste y otros cultivos para emplear los limitados recursos de mano de obra, tierra y capital disponibles. Como es natural, también dependerá de la rapidez con que los administradores de plantaciones y los productores aborígenes aprovechen los progresos de la técnica.

En lo que toca al *café*, es evidente que los productores latinoamericanos tendrán que hacer frente a una competencia africana cada vez mayor. La producción de África ya ha estado aumentando con celeridad y continuará haciéndolo durante varios años gracias a las nuevas plantaciones. Esta expansión se había iniciado antes del establecimiento de la CEE y se registra tanto en sus territorios africanos como en los demás.

de cobre —que ahora representan el 90-95 por ciento de sus importaciones— son los que se aplican en la República Federal de Alemania e Italia sobre el cobre refinado y que equivalen al 5 y al 1-3,5 por ciento respectivamente. Según el Tratado, el cobre elaborado puede gravarse hasta en 10 por ciento.

El grueso de la producción africana es del tipo *robusta*, que tiene menos demanda que el *arabica* producido en América Latina. La mayor parte se ha enviado a Europa, sobre todo a Francia, pero los Estados Unidos también se han convertido en compradores importantes de este café, que se emplea en mezclas o para la fabricación de café soluble. Sin embargo, el *robusta* sólo se puede mezclar en limitado porcentaje con otros tipos de café sin afectar los gustos de los consumidores. Por lo tanto, a medida que aumente la oferta de *robusta* es probable que baje su precio en relación con el *arabica*.

Algunos factores compensarán el incremento de la disponibilidad de café. En primer término, la población crece en los centros de consumo de Europa y los Estados Unidos. Segundo, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha dado un cambio en los hábitos de los consumidores en el sentido de consumir más café en Europa. Tercero, existe la posibilidad de que los impuestos internos que gravan este producto en algunos países europeos —por ejemplo, la República Federal de Alemania— puedan reducirse de manera que esté al alcance de mayor número de consumidores.

Por último, la mayor parte del café latinoamericano —aunque no toda— es de mejor calidad que el de África y la mayoría de los productores de América Latina emplean técnicas más avanzadas que los productores africanos. Sin embargo, en ambos casos hay excepciones. Algunos productores africanos son eficientes y parte de su café es de muy buena calidad. Los productores latinoamericanos harían bien en incorporar tan pronto como fuera posible las nuevas variedades de mayor rendimiento, las prácticas de fertilización y las técnicas modernas si desean mantener la delantera frente a sus competidores de África. Comprenderán de ahora en adelante que es más necesario todavía que antes poner extremo cuidado en la reducción de sus costos y en mantener al mismo tiempo la mejor calidad posible.

La producción de *cacao* en los territorios dependientes de la CEE se ha elevado en casi 70 por ciento desde los años anteriores a la guerra, en tanto que se registró sólo un modesto incremento en América Latina y una franca disminución en otras partes de África. Además, hay nuevas plantaciones en los territorios de la CEE que están por entrar en producción y parece que existen vastas superficies de tierra sin explotar que se prestarían para este cultivo. En cambio, en Ghana y Nigeria se va reduciendo bastante la disponibilidad de tierras buenas para el cacao. Las autoridades gubernamentales del Congo Belga y las posesiones francesas se están esforzando en estimular la producción y en enseñar a los africanos métodos perfeccionados para su cultivo. No sería raro que la producción continuara aumentando durante algunos años. Sin embargo, cabe señalar que la expansión había comenzado ya antes de crearse la CEE.

En este caso también los productores latinoamericanos tendrán que hacer frente a una competencia más aguda. Su mejor defensa parece estar en los trabajos de investigación y difusión aplicados de modo que impliquen una reducción de costos y una mayor producción en condiciones favorables. La mayor parte del cacao latinoamericano se exporta a los Estados Unidos. Sólo cerca de una sexta parte se ha destinado a los países de la CEE.

El grueso de la producción de *banano* del hemisferio occidental se envía también a los Estados Unidos. De los

países de la CEE, la República Federal de Alemania y Bélgica-Luxemburgo han sido los principales importadores de banano de procedencia latinoamericana. Francia ha obtenido casi toda su importación en sus territorios africanos o en Guadalupe y Martinica. Italia trata de limitar sus importaciones a las que produce la Somalia italiana. Aunque las condiciones que reúnen los territorios africanos pueden no ser tan propicias, en general, como las de las zonas productoras de América Latina, existen ya grandes plantaciones en África y las exportaciones se duplicaron entre 1947-51 y 1952-55. Cabe esperar que la producción aumente todavía más en los territorios dependientes de la CEE y en otras zonas africanas con acceso a medios de embarque. En este caso, como en el del café y del cacao, los productores latinoamericanos deben prever que se mantenga la competencia.

Un aspecto más halagüeño de la situación es que las importaciones bananeras han aumentado con rapidez en el Reino Unido y la República Federal de Alemania después de la guerra, lo que revela una alta elasticidad de la demanda. Además, el efecto del gravamen del 20 por ciento sobre el banano que entra a los países de la CEE se verá mitigado con el arreglo mediante el cual la República Federal de Alemania podrá seguir importando, durante el período de transición, una gran cuota de banano de otras fuentes que los territorios dependientes de la CEE.

No hay derechos de importación sobre el algodón o el cobre sin elaborar que se internan en el mercado común. Por lo tanto, los países exportadores de América Latina no estarán en desventaja en comparación con los productores de los territorios africanos. Lo que más les preocupará es que pueda aumentar la producción de esos artículos en los territorios africanos gracias a la apertura de nuevas minas en el caso del cobre o al aprovechamiento de zonas favorables, en el del algodón.

La zona húmeda de bosques tropicales de los territorios dependientes de la CEE no se presta para el cultivo del algodón. Pero existen zonas más septentrionales que son menos húmedas en que se cultivá ya y en que podría aumentarse considerablemente su producción mediante el riego. En la medida en que se desarrollen estas zonas en el futuro podrá haber mayor competencia. Sin embargo, la producción en los territorios dependientes de la CEE no alcanzó en los últimos tiempos ni a una décima parte de la América Latina y a menos de 1/30 parte de la de Estados Unidos. La producción algodonera ha aumentado en América Latina con rapidez desde los años de preguerra. Parece que el motivo de mayor preocupación actualmente es el hecho de que el empleo de fibras sintéticas pueda limitar la expansión general de la producción algodonera y esa preocupación es mayor que la que despierta cualquiera peligro inmediato de competencia por parte de África.

El grueso de las exportaciones latinoamericanas de cobre se ha destinado a los Estados Unidos y no a Europa y seguramente seguirá haciéndose así en el futuro. Los

países de la CEE han importado mucho más cobre de África que de América Latina. Es probable que la creación del mercado común no tenga efecto alguno sobre la proporción relativamente pequeña de cobre que América Latina vende ordinariamente a los países de la CEE. Como el cobre sin elaborar entrará libre de derechos a los países miembros de la CEE, los productores latinoamericanos no encontrarán impedimentos institucionales para continuar exportando a esa zona. Parece que no hay proyectos concretos para estimular la producción en los territorios africanos de la CEE. Por lo tanto, el intercambio se seguirá rigiendo por las consideraciones comerciales normales. Sin embargo, es posible que aumente la inversión directa europea en los territorios africanos para la exploración y explotación de nuevos yacimientos de este y otros minerales.

Se producen grandes cantidades de azúcar a base de remolacha en los propios países de la CEE. Se importa algún volumen de azúcar de caña para complementar estos suministros o para reexportarla, en algunos casos. Sin embargo, Francia importa grandes cantidades desde Martinica, Guadalupe y la isla de La Reunión. Los territorios tropicales de la CEE en África no producen grandes cantidades. Se prevé ahora que la producción azucarera de otras regiones —entre ellas América Latina— aumentará mucho más que en África. Las importaciones de los países de la CEE desde América Latina no han sido muy considerables y no se verán estimuladas por el derecho de importación de 80 por ciento con que se gravarán en el mercado común. (Actualmente ese derecho asciende a un 84 por ciento.) Hasta cierto punto la expansión de la producción azucarera podrá contrapesarse con el continuo crecimiento de la población y de los ingresos disponibles para el consumo en los países importadores.

En suma, el algodón y el cobre sin elaborar entran a los países de la CEE libres de derechos. En cambio, los productores latinoamericanos de café, cacao y banano probablemente tendrán que hacer frente a una competencia más aguda por parte de los productores de los territorios africanos, aunque esa competencia sólo se hará sentir paulatinamente a medida que entren en vigor las disposiciones del Tratado de Roma en los próximos 12 a 15 años. Por esta mayor competencia es mucho más importante que en el pasado que los productores latinoamericanos continúen investigando e incorporando con rapidez los progresos de la técnica a fin de mantener sus costos bajos haciéndolos compatibles con la mejor calidad posible.

El azúcar se encuentra en una situación especial. La producción ha ido creciendo en todo el mundo, pero sólo en muy pequeña escala en África. Las perspectivas de que aumenten las importaciones azucareras en los países de la CEE no parecen muy halagüeñas, porque se mantendrán los derechos elevados y porque los países de la CEE producen con su remolacha la mayor parte del azúcar que necesitan.

V. POLÍTICA Y DESARROLLO AGRICOLAS EN EL MERCADO COMUN

Se ha examinado minuciosamente la creación de la CEE porque se cree que puede tener efectos desfavorables sobre las exportaciones de productos agrícolas tropicales desde América Latina a la Comunidad debido al trato

preferencial que ésta dará a productos similares procedentes de sus territorios africanos. Aunque el problema quedó analizado en parte, en la sección IV, existe otro amplio campo en que probablemente se acentuará la com-

petencia entre productos primarios. La política agraria de la CEE y la revolución de la técnica agrícola que ha tenido lugar en la Europa Occidental tendrán una influencia directa sobre el comercio mundial de productos de clima templado y, particularmente, sobre las exportaciones argentinas y uruguayas. Es probable que la repercusión sobre las exportaciones de productos de clima templado sea aun mayor que sobre los tropicales.

El Tratado de Roma describe con mucho detalle la política y la organización agrícolas de la CEE (artículos 38 a 47). Su anexo II contiene una lista de los productos a que se aplicará esta política y en ella figuran artículos pecuarios y lecheros, cereales, frutas, hortalizas, café, cacao, azúcar, tabaco, grasas y aceites vegetales y animales.⁶⁶ Después de estar dos años en vigor el Tratado de Roma, el Consejo decidirá qué artículos agregar a la extensa lista. Los países miembros deberán seguir una política común (artículo 38) tendiente a: *a*) aumentar la productividad agrícola mediante el uso racional de los factores de producción, sobre todo la mano de obra; *b*) garantizar de esa forma un nivel de vida equitativo para la población rural; *c*) estabilizar los mercados; *d*) garantizar suministros regulares, y *e*) asegurar precios razonables para el consumidor (artículo 39).

Para alcanzar esos objetivos, existirá una organización común de mercados agrícolas, que revestirá alguna de las formas siguientes: *a*) reglamentación común de la competencia; *b*) coordinación obligatoria de las distintas organizaciones nacionales de mercado; *c*) organización europea del mercado (artículo 40).

Se podrán adoptar medidas a fin de coordinar los sistemas de capacitación profesional, la investigación y la difusión de los principios de la economía rural, lo que puede entrañar el establecimiento de proyectos o instituciones financiados en conjunto. Podrá haber una acción mancomunada para aumentar el consumo de determinados productos (artículo 41.) El Consejo de la CEE podrá autorizar la ayuda a los programas de desarrollo económico o a las empresas que trabajan en condiciones desventajosas (artículo 42.)

Se convocará una conferencia de países miembros cuando entre en vigor el Tratado para determinar las líneas generales de la política, para comparar la política agrícola de los distintos países y para preparar un balance de sus recursos y necesidades. Dos años después de que el Tratado comience a regir se presentarán proposiciones para elaborar y aplicar una política agrícola en que se considere el reemplazo de las organizaciones nacionales por uno de los tipos de organismos comunes mencionados en el artículo 40 (artículo 43.)

Como la abolición de los derechos aduaneros entre los países miembros puede resultar en precios que hagan zozobrar la aplicación de la política agrícola, durante el período de transición los miembros podrán fijar precios mínimos a determinados productos. Por debajo de estos precios, las importaciones pueden suspenderse temporalmente o ser autorizadas a condición de que para el producto en cuestión rija un precio mayor que el mínimo fijado. Tan pronto como entre en vigor el Tratado, el Consejo determinará criterios objetivos para establecer los

sistemas de precios mínimos y para fijar éstos (artículo 44.)

Mientras una de las formas de organización común previstas en el artículo 40 no haya reemplazado a las organizaciones nacionales, mediante acuerdos o contratos a largo plazo entre los estados miembros y los países exportadores se conseguirá la expansión del intercambio de productos para los cuales existan en los estados miembros *a*) disposiciones que garanticen mercados a los productores nacionales y *b*) una demanda de importaciones (artículo 45.)

Es evidente que el mercado común se concibe como una unidad muy organizada y estrictamente controlada y que no es un mercado libre en el sentido corriente del término. Por el tamaño y la importancia de la región de la CEE, en los artículos 38 y 47 se preve que la organización del mercado influirá poderosamente en las transacciones con los países exportadores de productos agrícolas. Esta influencia será tanto mayor cuanto que Europa, durante los últimos años, ha logrado autoabastecerse de los productos de clima templado en escala cada vez mayor.

LA REVOLUCIÓN AGRÍCOLA EN EUROPA

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en la Europa Occidental se ha registrado una revolución técnica de mayor envergadura que cualquier evolución anterior en esa región y el ritmo de ese progreso no se compara desfavorablemente con el de los Estados Unidos. Todavía continúa esta revolución y avanzará mucho más en los próximos decenios. En todo el siglo xx, los agricultores norteamericanos han ido incorporando rápidamente los progresos técnicos y científicos. El proceso llegó a un máximo durante la Segunda Guerra Mundial como respuesta a los incentivos económicos y a la disminución de la fuerza de trabajo. Este proceso, junto con una serie de años agrícolas favorables, llevó al gran aumento de la producción y a los actuales excedentes de productos agropecuarios.

En Europa durante los años de recuperación posteriores a la guerra, parece que los agricultores adquirieron conciencia de las nuevas posibilidades que brinda la técnica. Sin embargo, el progreso ha sido bastante desigual en los distintos países y regiones, como se aprecia en parte en el cuadro 35, donde se comparan diversas informaciones sobre el uso de la tierra, el ganado, la población equina y los tractores, fertilizantes y forrajes entre los años anteriores y posteriores a la guerra en el grupo de la CEE, en toda la OECE y en el Reino Unido.

En toda la región de la OECE aumentó considerablemente la superficie cultivada entre los años de preguerra y 1952-55; se registró un incremento de la superficie destinada a cereales y a pasturas temporales, en tanto que disminuyó la superficie de pastos permanentes. Todos estos cambios en el uso de la tierra no se aprecian en las cifras correspondientes a los propios países de la CEE. En cierta medida se advierten movimientos en sentido contrario, pues la tierra en algunas regiones ya no se emplea para la producción marginal o se utiliza para la construcción urbana para caminos o para otros fines no agrícolas. Por lo que atañe a los países de la CEE, el cuadro 35 muestra un incremento anual de 43 por ciento en el volumen total de fertilizantes usados entre la preguerra y 1952-55. En todos los países de la OECE el aumento

⁶⁶ Para mayores informaciones sobre las perspectivas comerciales de estos productos, véase FAO, "Agricultural Commodities and the European Common Market Commodity Series No 29 (Roma, 1957).

Cuadro 35

CAMBIOS EN LA ECONOMIA AGRARIA EUROPEA DESDE ANTES DE LA GUERRA HASTA 1955

	Unidad (Miles)	Países de la CEE			Total de la OECE ^a			Reino Unido		
		Pre- guerra	1948-51	1952-55	Pre- guerra	1958-51	1952-55	Pre- guerra	1948-51	1952-55
Población.	personas	140.545	153.523 ^b	163.685 ^c	244.822	267.177 ^b	285.020 ^c	47.100	49.300 ^b	50.900 ^c
Superficie agrícola.	hectáreas	77.904	78.337	78.418	192.094	187.992	187.872 ^d	19.552	19.521	19.432 ^d
Tierra arable.	hectáreas	49.641 ^e	47.410 ^e	47.798 ^e	87.405	90.286	95.436	5.296	7.425	7.246
Tierra cultivada.	hectáreas	41.502 ^f	49.487	39.333	73.703 ^g	74.790 ^h	79.373 ^h	3.604	5.129	4.826
Pastos temporales.	hectáreas	6.929 ^f	7.923	8.465	13.702	15.496	16.063	1.692	2.296	2.420
Pastos permanentes.	hectáreas	20.480	21.192	21.210	58.492	51.457	46.589	7.588	5.159	5.337
Pasturas agrestes.	hectáreas	9.783 ⁱ	9.735 ⁱ	9.410 ⁱ	46.197	46.249	45.847	6.668	6.937	6.849
Total cereales.	hectáreas	24.394	20.903	21.665	40.550	40.154	44.177	2.144	3.281	3.167
Remolacha azucarera.	hectáreas	653	836	995	983	1.233	1.420	136	171	170
Caballos, mulas y asnos.	cabezas	7.244 ^j	6.649 ^j	5.953 ^j	14.906	13.669	12.514	1.305	707	427
Ganado bovino.	cabezas	39.834	39.617	42.985	75.182	77.587	82.432	8.675	10.286	10.519
Vachas lecheras.	cabezas	15.354	16.263	18.042	28.928	30.400	32.333	3.281	3.673	3.678
Ganado porcino.	cabezas	26.195	23.907	28.634	42.267	36.903	47.326	4.674	3.386	6.028
Aves.	cabezas	266.320	235.117	268.829	473.090	455.401	489.190	91.300	110.617	105.947
Tractores.	unidades	107	230 ^k	1.001 ^l	198	598 ^k	1.801 ^l	50 ^m	280 ^k	430 ^l
Fertilizantes empleados										
Nitrogenados.	toneladas	822	974	1.257	1.002	1.416	1.853	66	202	254
Fosfatos.	toneladas	1.270	1.327	1.684	1.694	2.123	2.553	178	402	376
Potasio.	toneladas	1.112	1.307	1.656	1.238	1.779	2.313	74	211	260
Empleado para forraje										
Total de cereales.	toneladas	19.832	16.008	21.335	36.853	31.933	41.197	6.464	6.418	8.247
Importados.	toneladas	4.988	2.942	4.124	10.706	6.373	8.845	3.789	1.947	2.980
Granos no panificables.	toneladas	15.906	13.207	17.022	30.867	27.690	35.062	5.528	5.600	6.824
Importados.	toneladas	4.289	2.855	3.780	9.817	6.160	7.884	3.649	1.868	2.556
Tortas oleaginosas, import.	toneladas	2.476	1.407	1.934	5.490	3.243	4.358	1.748	1.029	1.395

FUENTE: OECE, *Agricultural and Food Statistics*, París, 1956.^a Comprende Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza y Turquía.^b Para 1947-48.^c Para 1954-55.^d Comprendidas la tierra de cultivo y la de pastos permanentes temporalmente en desuso por inundación: 20.000 hectáreas.^e Para los Países Bajos las tierras de pastos permanentes incluyen la superficie de plantaciones frutales: 34.000 hectáreas antes de la guerra, 26.000 en 1948-51 y 21.500 en 1952-55.^f No hay datos anteriores a la guerra para Bélgica-Luxemburgo.^g Comprende tierras de pastos temporales en Bélgica y Portugal.^h Comprende tierras de pastos temporales en Portugal.ⁱ Sólo Francia e Italia.^j Para los Países Bajos y Bélgica-Luxemburgo sólo se incluyen los animales en el predio agrícola. En Italia se excluyen los animales del ejército.^k Para 1948.^l Para 1955.^m Estimación a base de los resultados de un censo incompleto levantado en 1937-38.

llegó a 71 por ciento y en el Reino Unido a 180 por ciento. En los rendimientos de los cultivos también ha influido el mejoramiento de las técnicas, y un mejor control de enfermedades y plagas. Con el mejor rendimiento de forrajes y granos de forrajeros se ha podido acrecentar la población bovina —sobre todo las vacas lecheras— y porcina. Al aumentar los rendimientos, los agricultores han podido emplear como forraje mayor cantidad de granos no panificables para compensar una menor importación de granos y tortas oleaginosas.

El tipo de tracción rural constituye una de las modificaciones más trascendentales. El número de caballos, mulas y asnos disminuyó en 17 por ciento desde la preguerra en la zona de la CEE y en 67 por ciento en el Reino Unido. En cambio, aumentó en más de 800 por ciento el parque de tractores agrícolas en ambas regiones. Como la sustitución de la tracción animal por la mecánica es más reciente en los países de la CEE, el número de caballos no se ha reducido tanto en éstos como en el Reino

Unido. A medida que se vaya eliminando la población equina, la mano de obra empleada en su cuidado podrá transferirse a otro tipo de ganado o a la producción de cultivos de consumo directo. Al propio tiempo, el forraje que antes ingerían los animales de tiro podrá emplearse en la crianza de ganado vacuno, puercos y aves. El efecto general de la evolución hacia la tracción mecánica ha sido desplazar hacia las fábricas de tractores y hacia las refinerías de petróleo —que proporcionan el combustible— el esfuerzo económico que antes se gastaba en suministrar tracción en el predio agrícola. Ahora el agricultor deberá comprar tractores y combustibles en vez de criar animales de tiro y cultivar forrajes. En consecuencia, depende más que antes de sus vinculaciones comerciales y es más vulnerable a las fluctuaciones de la actividad económica.

Es evidente que el gran aumento de la productividad y la modificación en el empleo de los recursos económicos en las zonas rurales tendrá hondas repercusiones en el

comercio internacional entre Europa y aquellos países predominantemente agrícolas, como son los latinoamericanos.

Sin embargo, la revolución de la técnica agrícola es algo más que un cambio de la tracción animal a la mecánica. Un estudio reciente del Servicio Agrícola Extranjero del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos señala que la expansión de la industria y el comercio de la Europa Occidental en la postguerra ha influido en la agricultura de muchas maneras.⁶⁷ El crecimiento de la población y del ingreso por habitante ha estimulado la producción agrícola. La demanda urbana de mano de obra ha absorbido a las personas subempleadas de los distritos rurales, mientras que a causa del aumento de los salarios el agricultor encuentra provechoso emplear métodos y artefactos que ahorran mano de obra. En 1955-56, la producción agrícola de la Europa Occidental llegó a ser 25 por ciento superior a la de preguerra, en tanto que la población sólo había crecido 13 por ciento. En los últimos años del decenio 1940-50, la agricultura se recuperó rápidamente de los bajos niveles a que llegó durante la guerra. Después (de 1950 a 1955-56) continuó la expansión de la producción a una tasa aproximada de 2,5 por ciento anual, tasa notable para esta gran región. Además, aunque se registraron nuevas inversiones en equipo mecánico, entre otras cosas, es evidente que gran parte del aumento corresponde a una mayor producción por unidad de insumo.

El informe aludido compara las tasas de expansión de algunos productos principales con las de mediados del decenio 1930-40. Así, la producción frutera ha crecido en un 70 por ciento, el azúcar en 50, los huevos en 25, la leche en 10, los principales cereales en 20 y las papas en 10 por ciento. Se registran progresos notables en el rendimiento de granos por hectárea. A pesar de que se han importado menos forrajes, se ha obtenido un incremento del 12 por ciento en el rendimiento de leche de vaca.

El mejoramiento de las variedades vegetales y de los métodos de cultivo, junto a la aplicación de mayores cantidades de fertilizantes por hectárea, explican en gran parte el aumento de la producción. Se presta más atención al análisis y a la certificación de semillas. Los organismos agrícolas proporcionan ahora más asesoramiento a los agricultores en la lucha contra las enfermedades y plagas y se está difundiendo el empleo de yerbicidas químicos.

En la producción pecuaria se atiende más a la crianza y se emplea más la inseminación artificial. En la mayoría de los países se han organizado campañas para la erradicación o control de enfermedades como la tuberculosis bovina, la aftosa, la brucelosis y el cólera porcino.

La agricultura es un complejo de muchos factores y métodos de producción. El camino de cualquiera de ellos implica un reajuste posterior en otras etapas antes de alcanzar un nuevo equilibrio. Está lejos de terminar la

incorporación de los progresos técnicos, pues todavía existen predios y regiones rezagados en la adopción de los nuevos métodos, sigue creciendo el interés de los agricultores y las autoridades y prosigue el impulso hacia la renovación, todo lo cual asegura que esa incorporación continuará con bastante rapidez.

El progreso puede orientarse en otras direcciones. El citado informe del Departamento de Agricultura apunta la posibilidad de que se atenúe el rápido crecimiento de la productividad por la limitada capacidad de absorción del mercado. Las importaciones de productos de clima templado —cereales y tortas oleaginosas— ya se han reducido apreciablemente. Es probable que en un futuro no muy lejano produzca la Europa Occidental todos los productos de esta especie que necesita para su consumo. Quizás sea ésta una hipótesis más bien optimista. Cabe argüir que hay muchas familias europeas que podrían consumir mayor cantidad de productos agropecuarios si tuvieran suficiente poder de compra. Está dentro de lo posible que los países europeos tiendan a seguir importando desde ultramar con objeto de mantener abiertos esos mercados para sus manufacturas. Sin embargo, durante algún tiempo la disponibilidad de productos agropecuarios podría ser mayor que el incremento de la demanda, y así se reduciría la necesidad de importaciones. En realidad, el volumen de producción ha superado ya el del consumo en los últimos años, lo que ha tenido consecuencias desfavorables para las exportaciones de la Argentina, Australia, el Canadá y los Estados Unidos. Esta tendencia podrá mantenerse durante cierto tiempo.

El mejoramiento de la técnica agrícola europea que se comenta anteriormente se registró antes de formarse el mercado común. Sin embargo, se espera que con la remoción de las barreras comerciales se aceleren los reajustes en el empleo de recursos agrícolas, por lo menos de tres maneras. Primero, porque los mercados más amplios darán nuevas oportunidades a los agricultores en cuanto a la producción especializada de distintos productos; la racionalización y la renovación serán así más ventajosas que antes. Segundo, la unificación de los organismos agrícolas y su cooperación más íntima no dejará de acelerar el trabajo de investigación y difusión, aumentando así la necesidad de un reajuste posterior. Tercero, los organismos centralizados de comercialización y compra esbozados en el Tratado de Roma serán muy valiosos para dar nueva forma al comercio exterior agrícola de la región.

Parece, pues, que disminuirá todavía más el comercio de productos de clima templado —cereales, tortas oleaginosas, tabaco, carne, productos lecheros y fruta— y que la fruta europea competirá más vigorosamente con las importaciones. El marcado incremento de la producción azucarera europea ha reducido el mercado de ese producto. El aumento de la población europea y su creciente poder de compra prometen un mayor mercado para el café y el cacao. Sin embargo, de la tasa de desarrollo africana y del grado en que su futuro se ligue al de Europa dependerá que el grueso de esos productos se importe o no desde América Latina.

⁶⁷ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Agrícola Extranjero "Technology and Agricultural expansion in Western Europe", *Foreign Agricultural Report* N° 102 (agosto 1957).

NOTA SOBRE FUENTES ESTADÍSTICAS

A. FUENTES DE LOS CUADROS SOBRE VALORES DE IMPORTACIÓN DE LA CEE

1. Café (cuadro 9), algodón (cuadro 20), azúcar (cuadro 24) y cobre (cuadro 31)

1952-55: TODOS LOS PAÍSES: Naciones Unidas, Oficina de Estadística, *Statistical Papers, Series D. Commodity Trade Statistics*, vols. II-V.

1956: FRANCIA E ITALIA: Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV*, 1956. BÉLGICA-LUXEMBURGO: Ministère des Affaires Economiques, Institut National de Statistique, *Bulletin Mensuel du Commerce Extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise*, diciembre de 1956. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: Statistisches Bundesamt, *Der Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, 1956. PAÍSES BAJOS: Central Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de in-, uit- en Doorvoer per Goederensoort*, diciembre de 1956.

2. Bananos (cuadro 17) y cacao (cuadro 13)

1952-56: FRANCIA: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, *Tableau Général du Commerce Extérieur*, anuarios y diciembre de 1956. ITALIA: Istituto Centrale di Statistica, *Statistica Annuale del Commercio con l'Estero*, anuarios y diciembre de 1956. BÉLGICA-LUXEMBURGO: Ministère des Affaires Economiques, Institut National de Statistique, *Bulletin Mensuel du Commerce Extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise*, diciembre de cada año. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: Statistisches Bundesamt, *Der Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, diciembre de cada año. PAÍSES BAJOS: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de in-, uit- en Doorvoer per Goederensoort*, diciembre de cada año.

B. FUENTES DE LOS CUADROS SOBRE VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DE LA CEE

1. Café (cuadro 12) y cacao (cuadro 16)

BÉLGICA-LUXEMBURGO: 1934-38: Ministère des Finances de Belgique, Service de la Statistique Commerciale, *Bulletin Mensuel de Commerce avec les Pays Etrangers*, diciembre de 1947 y, en parte, de 1938 y 1948; Ministère des Affaires Economiques, Institut National de Statistique, *Statistique Annuelle du Commerce Extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise*, 1949. 1948-56: Ministère des Affaires Economiques, Institut National de Statistique, *Bulletin Mensuel du Commerce de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise*, diciembre de cada año. 1951-1955 (en parte): Naciones Unidas, Oficina de Estadística, *Statistical Papers, Series D. Commodity Trade Statistics* (trimestral), enero-diciembre de cada año. 1956: (en parte): Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade, Belgium-Luxembourg* (semestral), enero-diciembre de 1956.

FRANCIA: 1934-38 y 1947-55: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, *Tableau Général du Commerce Extérieur* (anuario). 1956: Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade, France* (semestral), enero-diciembre de 1956.

ALEMANIA (en la postguerra, República Federal): 1934-38: Statistisches Reichsamt, *Monatliche Nachweise über den Auswärtigen Deutschlands*, diciembre de cada año. 1947: Naciones Unidas, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Roma, *Yearbook of Food and Agricultural Statistics, 1950, Part 2, Trade*. 1948-56: Statistisches Bundesamt, *Der Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, parte 2 (el título varía mensualmente en 1948-49 y la publicación sólo muestra datos de la región bizonal), diciembre de cada año.

ITALIA: 1934-38: Istituto Centrale di Statistica, *Commercio di Importazione e di Esportazione del Regno d'Italia*, vol. I, *Analisi per Mercati e per Paesi* (anuario, el título varía en 1934-36). 1947-55: Istituto Centrale di Statistica, *Statistica Annuale del Commercio con l'Estero*. 1956: Istituto Centrale di Statistica, *Statistica Mensile del Commercio con l'Estero*, diciembre de 1956, y (en parte) Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade, Italy* (semestral), enero-diciembre de 1956.

PAÍSES BAJOS: 1934-38: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarstatistiek van den in-, uit- en Doorvoer*, parte 1. 1947-56: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van den in-, uit- en Doorvoer per Goederensoort*, diciembre de cada año.

2. Bananos (cuadro 19)

Como antes, apartado B, con las siguientes excepciones y adiciones.

BÉLGICA, FRANCIA E ITALIA: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*, y Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade*, no se incluyen.

BÉLGICA-LUXEMBURGO: 1947: Naciones Unidas, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Roma, *Yearbook of Food and Agricultural Statistics, 1950, Part 2, Trade*.

FRANCIA: 1956: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, *Statistique Mensuelle du Commerce Extérieur*, diciembre de 1956.

3. Algodón (cuadro 23)

Como antes, apartado B-1, con la siguiente excepción.

ITALIA: 1956: Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade, Italy*.

4. Azúcar (cuadro 27)

Como antes, apartado B-1, con las siguientes excepciones y adiciones.

BÉLGICA-LUXEMBURGO: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*, y Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins Series IV. Foreign Trade, Belgium*, no se incluyen.

FRANCIA: 1956: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, *Statistique Mensuelle du Commerce Extérieur*, diciembre de 1956, y (en parte), Organización Europea de Cooperación Económica, París, *OEEC Statistical Bulletins, Series IV. Foreign Trade, France*, enero-diciembre de 1956.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: 1949-56 (en parte): Consejo Internacional del Azúcar, *Pocket Sugar Yearbook*, 1956.

ITALIA: 1955 (en parte): Naciones Unidas, Oficina de Estadística, *Commodity Trade Statistics*, enero-diciembre de 1955.

PAÍSES BAJOS: 1953 (en parte): Consejo Internacional del Azúcar, *Pocket Sugar Yearbook*, 1956.

5. Cobre (cuadro 32)

Como antes, apartado B-1, con las siguientes excepciones y adiciones. (*Yearbook of Food and Agricultural Statistics* no se incluye respecto a ningún país).

BÉLGICA, FRANCIA, ITALIA Y PAÍSES BAJOS. 1951-55: Naciones Unidas, Oficina de Estadística, *Statistical Papers, Series D. Commodity Trade Statistics* (trimestral), enero-diciembre de cada año.

ITALIA: 1952-55: No se incluyen las fuentes mencionadas en el apartado B-1 correspondientes a este período.

PAÍSES BAJOS: 1953 (sólo en parte): No se incluyen las fuentes mencionadas en el apartado B-1 correspondientes a este año.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: 1952-56: Statistisches Bundesamt, *Der Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, parte 5 (mensual), diciembre de cada año.

POLITICA Y PROGRAMAS DE DESARROLLO*

por *Hollis B. Chenery*, profesor de Economía de la
Universidad de Stanford, California

INTRODUCCION

Los gobiernos de todos los países poco desarrollados del mundo se vienen preocupando cada vez más de las medidas tendientes a fomentar el crecimiento económico. Una de las técnicas más corrientes consiste en adoptar un "programa de desarrollo" cuya finalidad es proporcionar una base analítica adecuada para distintos tipos de política. Aun en los casos en que no se ha llegado a formular un programa general, el alcance y la variedad de la intervención gubernamental ha aumentado intensamente en aquellas iniciativas que influyen sobre la actividad económica a largo plazo, sobre todo en el campo de las inversiones.

Los problemas que plantean los campos apuntados en la política económica y que pueden observarse lo mismo en América Latina que en Asia y África, nada tienen que ver con los antiguos debates sobre el socialismo frente al capitalismo como formas ideales de organización económica. Fuera del bloque comunista, en todas partes se reconocen las ventajas de la iniciativa privada, incluso en los países que tienen una mayor inclinación socializante. La actitud básica de la mayoría de los países democráticos consiste en limitar la intervención a los aspectos de la actividad económica en que no parece dar resultados óptimos el libre juego de las fuerzas económicas. Como la inversión en un momento dado determina el curso futuro del crecimiento, las medidas contempladas en la política de desarrollo tienen como punto focal la magnitud y la composición de las inversiones, aunque también toman en cuenta la calidad de la mano de obra y de los otros factores de producción disponibles y la distribución del ingreso entre los diversos grupos sociales.

Aquí se pretenden examinar las bases sobre las que se asienta la intervención gubernamental en el proceso de crecimiento económico. Se considerarán en forma sumaria: *i*) las deficiencias del mecanismo del mercado para conseguir el empleo óptimo de los recursos; *ii*) el fundamento lógico de una política de desarrollo; *iii*) la variedad de instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos; *iv*) las técnicas analíticas de que se dispone para formular programas de desarrollo, y *v*) al-

gunos de los problemas inherentes a la aplicación de una política de desarrollo.

El tema principal de esta exposición se deriva del trabajo exploratorio de Tinbergen¹ sobre política económica, y reside en que la elección de una política debe fundarse en criterios objetivos y en que sus consecuencias pueden probarse frente a las de una política alternativa. En anteriores enfoques de la política económica, del *laissez-faire* al marxismo, se supuso que una teoría *a priori* basada en premisas de tipo muy general podría llevar a recomendaciones de política de amplia aplicación. Sin embargo, para los problemas que suelen constituir la preocupación central de una política de desarrollo, parecen ser extraordinariamente limitadas las conclusiones prácticas que pueden alcanzarse mediante razonamientos *a priori*.²

La política económica tradicional de los países occidentales se basa en la teoría clásica del equilibrio en un sistema de libre competencia, refinada en el curso del último siglo. La inferencia básica a que se puede llegar en materia económica con este modelo es que en condiciones estáticas de competencia perfecta las fuerzas del mercado tenderán a promover el aprovechamiento óptimo de los recursos de un país, en el sentido de que se logrará la mayor producción total compatible con el sistema de preferencias de la comunidad. Nadie puede mejorar su propia situación sin que empeore la de otro. En la medida en que esta teoría es aplicable se infiere de ella que la política gubernamental hacia el crecimiento se limitará a establecer las condiciones institucionales que permitan la libre competencia, mediante el control de los monopolios, la redistribución del ingreso y la provisión de aquellos servicios que son esencialmente públicos por su naturaleza. Aparte de estas medidas, la distribución de los recursos se dejará al libre juego de las fuerzas del mercado.

La revolución keynesiana de los años treinta echó por tierra la teoría clásica en lo que toca a las fluctuaciones a corto plazo del ingreso y del empleo, pero prácticamente no alteró sus conclusiones sobre la distribución de los recursos a más largo plazo. En casi todos los países se han ampliado los objetivos de la acción gubernamental hasta abarcar el mantenimiento de la estabilidad del ingreso, los precios y el balance de pagos. Al mismo tiempo se ha desarrollado el análisis macroeconómico como orientación para esa política.

En los últimos diez años se ha impugnado también la

NOTA EDITORIAL: *La traducción al castellano de este ensayo del profesor Chenery ha planteado problemas nuevos de terminología que el lector puede encontrar explicados en algunas de las notas —las que lleven asterisco y la mención (Ed.)— que se han puesto a su texto. Se agradecerá toda crítica o comentario que la Secretaría pueda recibir en el sentido de aclarar, o mejorar en su caso, los términos aquí adoptados.*

* Este artículo se basa en las conferencias dictadas en octubre y noviembre de 1957 en el programa CEPAL/AAT de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico. Deseo dejar constancia de lo valiosos que han sido los comentarios del profesor Regino Boti, de la Universidad de Oriente, Cuba, y del Dr. Thomas Vietoriz, de la CEPAL, sobre muchos de los problemas abordados aquí.

¹ Véase *On the Theory of Economic Policy* (1952) y *Economic Policy: Principles and Design* (1956).

² Otras maneras de enfocar la política económica se examinan en T. Tyszynski, "Economic Theory as a Guide to Policy: some suggestions for reappraisal", *Economic Journal*, junio de 1955.

validez del análisis clásico de la distribución de los recursos en condiciones dinámicas. Autores como Rosenstein-Rodan,³ Nurkse,⁴ Lewis,⁵ Prebisch⁶ y Myrdal⁷ han indicado hasta qué punto las hipótesis clásicas del equilibrio y la competencia perfecta no se cumplen en los países poco desarrollados y cómo resulta inadecuada cualquier política que se base en el uso implícito del modelo de competencia estática. Sin embargo, no se ha elaborado todavía otro tipo de análisis, y, a falta de él, la política de desarrollo tiende a guiarse por análisis parciales y principios improvisados.

Los elementos para estructurar un nuevo concepto de la política de desarrollo han de ir a encontrarse en diversas fuentes. Tinbergen⁸ proporciona un marco lógico para el análisis, en el cual la selección de los instrumentos de esa política y el análisis de sus efectos se determinan según la naturaleza del problema. Con arreglo a esta concepción, el modelo clásico sólo constituye una entre varias alternativas, cada una de las cuales puede valorarse a la luz de la validez de sus análisis y de la viabilidad de las medidas de política económica que se derivan de ella.

Una política de intervención gubernamental en ciertos sectores exige un análisis de la economía que tome en cuenta explícitamente ciertos elementos que no se consideran en el modelo clásico. No basta con señalar que raras veces existe una situación de equilibrio en condiciones de libre competencia; para mejorar los resultados de esta hipótesis es preciso determinar la naturaleza de las desviaciones y cómo afectarán la distribución óptima

I. CRITERIOS SOBRE POLÍTICA DE DESARROLLO

La política económica está integrada por las medidas que toma el gobierno para influir sobre la vida económica. Esa política se suele identificar según las variables económicas sobre las que está destinada a influir: política de precios, de empleo, de comercio exterior, monetaria, etc. Sin embargo, debido a la interdependencia del sistema económico, cualquier clasificación de ese tipo es cuando mucho aproximada y susceptible de inducir a error por cuanto los efectos secundarios de cualquier tipo de acción sobre los otros elementos de la economía pueden ser de gran significación.

La política de desarrollo se interesa en la tasa de crecimiento y en la estructura futura de la economía. Por lo tanto, se distingue de aquellas otras medidas encaminadas a evitar las fluctuaciones a corto plazo de los precios, el empleo y el comercio, y que podrían llamarse medidas de estabilización. En este caso la línea divisoria es de nuevo arbitraria, porque todas las medidas a corto plazo tienen algún efecto sobre las tasas de crecimiento y la modalidad del empleo de los recursos. Sin embargo, la distinción no deja de ser útil. Las necesidades de esta-

³ P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

⁴ R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford, Blackwell, 1953).

⁵ W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, (1955).

⁶ *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), Publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 1952.II.G.1).

⁷ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Londres, Gerald Duckworth, 1957).

⁸ *Op. cit.*

de los recursos. Entre los métodos de análisis económico que cabe aplicar en este caso, uno de los que ofrece mejor perspectiva es el análisis de las relaciones interindustriales, la composición de la demanda final y la disponibilidad de mano de obra, capital y otros recursos. El empleo del modelo de insumo-producto se ha estudiado ya en número anterior de esta publicación.⁹ En la segunda parte del presente artículo se explorarán las posibilidades de usar la técnica más rigurosa de la programación lineal, que tiene la ventaja de determinar una serie de precios de equilibrio para la economía así como un conjunto coherente de niveles de producción. Incluso en aquellos casos en que no puede aplicarse detalladamente por falta de estadísticas adecuadas, este método proporciona un mejor marco teórico para la política de desarrollo.

La verdadera prueba de la eficacia de las nuevas medidas de política de desarrollo sólo vendrá dada por la experiencia surgida de su aplicación durante un período prolongado. Pocos países han acumulado mucha experiencia de este tipo, y cuando la tienen, no ha sido analizada en forma sistemática. En vista de que este análisis se centrará principalmente en torno a los aspectos teóricos de una política de desarrollo sólo haré aquí unos cuantos comentarios aislados sobre el particular. Ello no implica que el autor crea que las conclusiones sobre política económica sólo puedan derivarse de elaboraciones teóricas o que los factores no económicos no puedan pesar más que las consideraciones de tipo económico. Únicamente refleja los límites que se han querido dar al presente estudio.

bilización limitan las alternativas existentes para la política de desarrollo, al imponerle restricciones a la inversión total, el balance de pagos y las demandas permisibles de otros recursos. Dentro de estos límites, la política de desarrollo trata de lograr varios objetivos a largo plazo, entre los cuales el más importante es el del crecimiento del ingreso total.

En realidad, la política de desarrollo debe abarcar mucho más que la parte de política económica que acaba de asignársele. Debe dar al trasfondo institucional de la actividad económica y a la calidad de los empresarios y mano de obra disponibles tanta importancia como al uso de los recursos existentes. Sin embargo, en este caso hay alguna justificación para distinguir como tradicionalmente se hace entre factores económicos y no económicos.¹⁰ Las actividades gubernamentales en este campo más amplio complementan los tipos de política económica de objetivos más limitados. Sin embargo, al mismo tiempo compiten con ésta por los escasos recursos de ingresos públicos y técnicos gubernamentales. El equilibrio entre estos distintos tipos de actividad gubernamental se decidirá de todos modos sin atender al mecanismo del mercado y se basará en menor grado en un cálculo económico. Por lo tanto, en este estudio identificaré la política de desarrollo con las decisiones sobre la forma de determinar la oferta y el uso de los fondos de inversión (es

⁹ Véase "El modelo de insumo-producto", *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, Nº 2 (septiembre de 1956), pp. 17 ss.

¹⁰ Las interrelaciones entre los factores económicos y no económicos se han examinado ya por Arthur Lewis en *The Theory of Economic Growth* (1955) y por Gunnar Myrdal en *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957).

decir, ahorro público y privado más inversión extranjera), las divisas y otros recursos escasos.

Como ya se ha indicado, uno de los problemas centrales de la política de desarrollo es el de la eficacia del mecanismo del mercado como determinante de la distribución de las inversiones. Este asunto se considera en seguida antes de analizar otras alternativas.

1. DEFECTOS DEL MECANISMO DEL MERCADO PARA DETERMINAR LAS DECISIONES DE INVERSIÓN

El mejor punto de partida para estudiar la distribución de los recursos es el modelo ideal de una economía perfectamente competitiva que está siempre en equilibrio —aunque nunca en la práctica se llegue a alcanzar—, porque sus características y efectos sobre el uso de los recursos pueden deducirse de una serie sencilla de premisas. Aunque se adopte la hipótesis del planeamiento racional en vez del de la competencia, pueden deducirse condiciones similares para el uso óptimo de los recursos. Por lo tanto, este modelo proporciona un tipo con que comparar los sistemas económicos reales.

Suponiendo que exista competencia perfecta puede demostrarse que la selección individual de los productores y consumidores resultará en precios que, bajo condiciones estáticas, conducen a la máxima eficiencia económica (un óptimo de Pareto).¹¹ La eficiencia máxima es una condición en que el bienestar de un grupo no puede aumentarse sin reducir el de otro. Dado que, según estas hipótesis, cualquier interferencia en el mecanismo de los precios produce una disminución del bienestar social (a menos que se contrarreste con beneficios en materia de equidad) esa interferencia se justifica sólo por deficiencias identificables en el funcionamiento del mecanismo de los precios.

Considerado como un instrumento para lograr el máximo bienestar social, el mecanismo de los precios presenta tres clases de defectos, que pueden clasificarse en: a) inexistencia de los supuestos en que se basa el modelo de competencia perfecta; b) factores dinámicos y c) consideraciones de equidad.

a) Inexistencia de los supuestos de la competencia perfecta

La competencia perfecta supone un conocimiento total de las alternativas existentes por parte de los productores y de los consumidores, la ausencia de obstáculos para ingresar en las diferentes ocupaciones o industrias, acceso en igualdad de condiciones a los factores de producción, ausencia de monopolios, etc. En la realidad, todas las economías se alejan en cierta medida de estas condiciones ideales, pero en casi todos los aspectos las hipótesis de competencia perfecta se cumplen menos en los países poco desarrollados que en la mayoría de los países más avanzados. Hay menos información acerca de la demanda de los consumidores y productores, así como sobre las diversas técnicas de producción, la oferta de factores, etc.

¹¹ Esta es sólo una exposición burda de la proposición central de la economía del bienestar, que se ha refinado mucho en exámenes teóricos recientes. Puede encontrarse un buen resumen de las condiciones necesarias para la distribución eficiente de los recursos en Scitovsky, Shaw y Tarshis, *Mobilizing Resources for War*, apéndice II.

El acceso a algunas ocupaciones se ve limitado por factores sociales y por falta de oportunidades educativas. El acceso al capital y a los recursos naturales es muy desigual. La lista podría alargarse mucho más, pero los ejemplos aducidos bastan para ilustrar el alcance del problema. Estos factores se combinan para producir un mercado estructural rígido, situaciones de predominio monopolístico, inmovilidad de la mano de obra y del capital y, por consiguiente, grandes diferencias entre la rentabilidad de éste y la remuneración de aquélla en sus diferentes aplicaciones.

b) Factores dinámicos

Los efectos de los cambios económicos son también más importantes en los países menos industrializados, porque una o dos fábricas nuevas pueden duplicar o triplicar una determinada producción mientras que en un país más industrializado ello sólo representaría un aumento marginal. En los casos en que el desarrollo ha tenido éxito, las tasas de crecimiento del sector industrial en conjunto suelen ser elevadas y en algunas ramas de la industria son con frecuencia discontinuas.

Los efectos más importantes por lo que toca a las decisiones de inversión son las previsiones imperfectas de la demanda futura y de los costos de los productos y de los factores. Estos son de particular importancia en la producción de artículos para el uso de otros sectores y para las inversiones con un largo período de planificación y construcción. A consecuencia de la incertidumbre, en algunos sectores pueden aumentar los riesgos para los inversionistas privados y por ello los recursos de inversión pueden ser asignados a usos menos productivos. La falta de experiencia con ciertos tipos de producción y la aversión a correr riesgos contribuyen a reforzar esta tendencia.¹²

La oferta de diversos tipos de mano de obra especializada también la determinan de manera muy imperfecta las reacciones ante los precios en vigor. Hasta que no se inicie un determinado tipo de producción puede haber poca demanda de ciertas categorías de mano de obra especializada, pero sin ellas, es mucho menor la probabilidad de poder iniciar esa clase de actividad. En este caso, el rezago en el reajuste es mucho mayor que en el de la inversión. En ambas ocasiones puede que no haya una tendencia a acercarse a la posición óptima.

c) Consideraciones de equidad

No se puede demostrar que la competencia tienda a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre las clases económicas o las regiones geográficas, y se puede argumentar que en realidad ha tendido a actuar en dirección contraria en los países más pobres. Todos los países aceptan una política que prevé alguna forma de intervención para disminuir las desigualdades del ingreso pero, de nuevo, el problema es más agudo en los países menos desarrollados, en que es probable que las diferencias regionales tengan mayor importancia.¹³

El efecto combinado de los tres grupos de factores es

¹² Estos factores han sido examinados por Rosenstein-Rodan, *op. cit.*, y R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, capítulo I.

¹³ Myrdal sostiene vigorosamente este argumento en *op. cit.*, capítulos III y V.

el de producir una estructura de los precios que no constituye en muchos sectores la mejor guía disponible para distribuir los recursos. Las decisiones privadas sobre inversión tomadas a base de esta estructura de precios conducen a menudo a un desequilibrio estructural, en el sentido de que los factores productivos no se usan en la proporción en que están disponibles. Por lo común, la mano de obra no se emplea en su totalidad o los recursos naturales pueden explotarse ineficazmente por falta de inversiones complementarias.

La productividad marginal de la inversión puede ser apreciablemente más baja que la que resultaría de un mejor mecanismo de distribución de los recursos, ya sea mediante precios mejorados o distribución directa.

Los factores antes enumerados actúan con frecuencia en combinación. En los países poco desarrollados que tienen una política para promover el desarrollo, pueden identificarse los siguientes casos en que generalmente se piensa que se justifica la intervención:

i) Cuando hay un grave desequilibrio estructural en el uso de la mano de obra, en el de los recursos naturales o en el de las divisas:

ii) En las inversiones básicas —energía, transporte, etc.— que dependen en primer lugar de la evaluación de las modalidades de la producción futura y en que las economías de escala (y las tendencias monopólicas) tienen importancia;

iii) En el fomento de la inversión en nuevos tipos de producción, en que los factores dinámicos son particularmente importantes y en que el riesgo que corren los inversionistas privados puede ser mucho mayor que si hubiera alguna forma de coordinación gubernamental de los planes de inversión;

iv) Para impedir el establecimiento de monopolios;

v) Cuando los mercados de exportación son notablemente inestables y el balance de pagos está sujeto a grandes fluctuaciones;

vi) Cuando se desea mejorar la distribución del ingreso por regiones o por clases.

Muchas de las medidas de política económica que adoptan los gobiernos para contrarrestar las deficiencias del mecanismo del mercado no necesitan como guía un programa económico general. Entre ellas cabe mencionar el control del monopolio, las agencias de empleo, la eliminación de los obstáculos de ingreso a una actividad económica, y otras medidas de carácter institucional. Sin embargo, la mayoría de los tipos de intervención en el sistema de precios y de las medidas para anticipar los efectos de cualquier cambio requieren algún análisis para ser congruentes.

2. LA LÓGICA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Para estudiar formas alternativas de política económica es preciso contar con un sistema coherente de conceptos y con alguna idea sobre sus características formales. Esos conceptos han sido definidos por Tinbergen en el campo general de la política económica y pueden adaptarse con facilidad a los problemas concretos de la política de desarrollo.¹⁴

¹⁴ Véase J. Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, capítulos I-IV, y *Economic Policy: Principles and Design*, capítulos I y II. Como Tinbergen se preocupa principalmente de las medidas de estabilización, he hecho algunas modificaciones en sus de-

Para analizar las consecuencias de un tipo determinado de acción gubernamental es necesario formular un modelo económico en que se expresen las relaciones entre los objetivos que persiguen los autores de la política, los medios que emplean y su efecto sobre la economía. Estos términos pueden aclararse de la siguiente manera:

i) Los *creadores de la política* pueden ser uno o varios. Al comienzo se supone que el gobierno central actúa como único responsable de esa política, pero en una etapa más avanzada será necesario examinar los medios por los cuales pueda lograrse una política coordinada cuando se descentralicen las decisiones.

ii) Los *objetivos* que persigue cualquier tipo de política representan de diversos modos las metas que una sociedad está tratando de alcanzar mediante la adopción de una serie determinada de medidas. Los objetivos de la política de desarrollo son casi siempre múltiples, y pueden ser *cuantitativos* (aumentar al máximo del ingreso nacional, reducción del desempleo, eliminación de un déficit del balance de pagos, etc.) o bien *cualitativos* (mejor distribución del ingreso entre las regiones o las clases sociales, etc.) Los objetivos múltiples¹⁵ de la política de desarrollo constituyen uno de sus rasgos más característicos —en contraste digamos con la política de estabilización—, y para poner de manifiesto sus interrelaciones requieren una técnica analítica más compleja.

iii) Los *medios* de la política económica son las medidas que el gobierno puede tomar para alcanzar ciertos objetivos, y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los *medios cuantitativos* (que se denominarán *instrumentos*) pueden lograr los objetivos de la política *directamente* —por ejemplo, mediante la producción y la inversión pública, los programas de ayuda del gobierno, etc.— o *indirectamente*, mediante la reacción de las empresas y de los consumidores ante los impuestos, subsidios, tasas de cambio y otras variables. Los *medios cualitativos* comprenden modificaciones en la estructura económica del tipo de una reforma agraria o de medidas para combatir los cárteles. Su efecto es más difícil de determinar y está menos sujeto al análisis económico. Me dedicaré por tanto principalmente a los medios cuantitativos, tanto directos como indirectos.

iv) Las *relaciones económicas* describen la estructura y el comportamiento de la economía. Reducidas a su forma matemática, se convierten en *ecuaciones*, que pueden clasificarse como ecuaciones de definición, ecuaciones que expresan relaciones tecnológicas, o institucionales, o del comportamiento. Para el análisis de la política, las variables de estas ecuaciones pueden clasificarse en *instrumentos*, sobre los cuales el gobierno ejerce algún control; *metas*, que representan los objetivos de la política y sus restricciones; *datos*, que se consideran dados; y variables *no controladas* (o que no vienen al caso). Esta clasificación se analizará más a fondo en la Parte II.

v) Un *modelo económico* se compone de una serie de relaciones económicas. Todo análisis económico se basa en algún tipo de modelo de la economía, aunque las

finiciones para ajustarlas mejor a la política de desarrollo. Un tratamiento más general de la política se hace en R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, a que se hace referencia más adelante.

¹⁵ Como se indica después, algunos de estos objetivos deberían más propiamente considerarse como restricciones sobre las posibilidades de selección.

relaciones pueden estar expuestas en términos de funciones cuyas propiedades sólo se definen de modo general. De este último tipo es el modelo de una economía de libre empresa que funciona bien y es usado con frecuencia como base para el análisis de la política económica.

vi) Las *normas de acción* se obtienen aplicando un modelo económico determinado al análisis de las posibilidades de lograr ciertos objetivos. Esas normas pueden traducirse en *metas, prioridades, precios*, u otras magnitudes gracias a las cuales los encargados de ejecutar la política pueden hacer una selección concreta. A veces, el instrumento que controla el gobierno aparece como variable en el modelo empleado —verbigracia, el volumen de producción de energía eléctrica—, pero es más frecuente que los organismos ejecutores de la política traduzcan a una forma más directa la magnitud que se ha tomado como norma de acción. (Por ejemplo, un programa de desarrollo puede requerir cierta cantidad de los ingresos del gobierno, pero las tasas tributarias que se necesiten las determinarán las autoridades fiscales).

Estos conceptos son muy generales. Será útil hacer algunos comentarios adicionales sobre su aplicabilidad al análisis de la política de desarrollo.

a) *Naturaleza de los objetivos de desarrollo*

Entre los objetivos finales que pueden lograrse por medios económicos, los siguientes constituyen las metas más comunes de una política de desarrollo:¹⁶

- i) Ingreso (producción o gasto) máximo por habitante;
- ii) Mejor distribución del ingreso por regiones y clases sociales;
- iii) Atenuación del riesgo de las fluctuaciones del ingreso derivadas de las malas cosechas, los vaivenes de los mercados de exportación, etc.;
- iv) Establecimiento de un límite aceptable al desempleo.

Este último, la reducción del desempleo, puede incluirse lógicamente como parte de una mejor distribución del ingreso, pero hay varios países que dan a la ocupación plena el rango de meta en sí, aparte de su efecto sobre la distribución del ingreso monetario.

Como las preferencias del consumidor se consideran un objetivo separado en las sociedades democráticas, la elevación del ingreso a un máximo a través del tiempo está sujeta a la condición de que las preferencias del consumidor sean satisfechas a cualquier nivel de ingreso. En la práctica, esto implica la descomposición del consumo global en sus elementos constituyentes a los niveles previsible de ingreso y precios relativos y la aceptación de estas demandas como metas del programa de producción. (En teoría, un procedimiento más aceptable consistiría en elevar a un máximo el ingreso sujeto a funciones especificadas de la demanda, pero no existe un método práctico para hacerlo así). Las metas de consumo a que de esta manera se llega no deben confundirse con el objetivo final de lograr el bienestar máximo, para el cual esas metas sólo sirven de presentación aproximada, sujetas

¹⁶ Otras metas de tipo social, como la libertad y la democracia, se considerarán como dadas.

siempre a revisiones durante la preparación de un programa óptimo.

La disponibilidad de factores constituye el segundo tipo de restricciones del programa, considérese o no que el empleo o el equilibrio de los pagos son metas distintas. Debido a la ambigüedad en el uso corriente de los términos “objetivos”, “fines” y “metas”, he decidido emplear aquí el término neutro “restricciones” (que tiene un significado preciso en la programación lineal) para describir todas las limitaciones relativas a la magnitud y composición de un programa de desarrollo. Cada una de las aludidas restricciones, ya sea de insumos o productos, puede identificarse con una ecuación en el modelo económico.

b) *Variables instrumentales*

Las relaciones entre la acción del gobierno y las variables instrumentales que se ven afectadas por esa acción pueden ser más o menos directas. La tasa de interés que devenga la deuda pública puede controlarse directamente por el estado, como pueden serlo las tasas del impuesto sobre la renta o el volumen de producción de una planta siderúrgica de propiedad fiscal. Otras variables instrumentales —por ejemplo, la tasa de salarios o el volumen de inversión privada resultante de la exención de impuestos— sólo podrán controlarse en forma aproximada y dentro de límites precisos. Sin embargo, es conveniente tratar como instrumentos potenciales todas las variables sobre las cuales el gobierno puede influir y después calificar la naturaleza de esa influencia. Una de las conclusiones a que se puede llegar por esa calificación es la de que se necesitan varios instrumentos para lograr el resultado apetecido, porque con uno solo no se alcanza a producir la acción requerida.

c) *Elección de un modelo analítico*

La elección de un modelo depende de las metas de la política, de los instrumentos considerados y de la información asequible. Para asegurar la congruencia necesaria, el valor de las variables instrumentales debe aparecer en los modelos empleados o poder derivarse de ellos. En los modelos globales, en que las únicas variables son el ingreso nacional y sus componentes, los niveles de producción y de importaciones en sectores particulares no se determinan separadamente, y no pueden evaluarse las medidas de política dependientes de valores determinados por estas variables. Este defecto se subsana con el análisis de insumo-producto pero este modelo no proporciona indicación explícita alguna sobre el efecto de los precios en el volumen de producción e inversión. Si es que van a usarse como variables instrumentales, los precios tendrán que introducirse en análisis sectoriales complementarios o deberán incluirse en un esquema más general de programación lineal.

d) *Congruencia entre metas e instrumentos*

En general, la congruencia exige que en el programa haya por lo menos tantas variables instrumentales representativas de distintas medidas de política, como restricciones. Si hay menos, el sistema está más que determinado y en general no habrá una solución factible. Si hay

mayor número de variables instrumentales que de restricciones, es posible elegir entre los instrumentos.¹⁷

El contenido de estos principios puede ilustrarse con algunos ejemplos. Según el punto de vista clásico de la política, con su modelo de una economía competitiva y de una política de *laissez-faire*, podrían considerarse objetivos económicos de la sociedad la estabilidad de los precios y del balance de pagos. El instrumento de la política clásica es la tasa de interés. El empleo es una "variable no pertinente", según la clasificación de Tinbergen, y el objetivo de estabilidad puede lograrse en desmedro del empleo. Si el mantenimiento de la ocupación plena se agrega como objetivo de la política, entonces es preciso añadir por lo menos un instrumento más —como el nivel de los gastos gubernamentales— y a menudo se precisan otros porque los valores requeridos de las primeras dos variables instrumentales pueden ser irreales en la práctica.¹⁸

Cuando los objetivos del desarrollo económico se añaden a los de la estabilización, aumenta el número de restricciones sobre la economía. Hay mayor posibilidad de incongruencia entre las medidas de política económica, y, por lo tanto, resulta más necesario hacer un análisis explícito de sus consecuencias. Esta es la función principal de un programa. Sin embargo, antes de entrar a definir esa función con mayor detalle, es conveniente considerar los instrumentos que suelen aplicarse para ejecutar una política de desarrollo.

3. ELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA

Se ha hecho hasta ahora poco análisis sistemático de las ventajas y desventajas relativas de los instrumentos de política disponibles en los países menos desarrollados. Como el control del comercio internacional es administrativamente más sencillo que el de otros tipos de instrumentos, se ha tendido a recurrir mucho a ese control como medio de influir sobre la modalidad de la producción interna, sin reconocer la inconveniencia que puede haber en emplearlo con exclusión de los otros. Las regiones coloniales han tenido que descubrir otras medidas de política por cuanto la protección les ha estado vedada, pero raras veces han emprendido una política global de desarrollo. En general se reconoce ahora que es preciso emplear una mayor variedad de medidas para promover el desarrollo, pero todavía no se han analizado bien todas las alternativas posibles.

En su necesidad de cambiar la modalidad del uso de los recursos en un período relativamente corto, la promoción del desarrollo se parece, en menor escala, a una movilización para la guerra. Se ha debatido con amplitud la conveniencia de distintos instrumentos para este último objeto y se ha analizado detalladamente la experiencia de los Estados Unidos y de otros países.¹⁹ Aunque sería necesario hacer un estudio similar sobre los efectos de la

¹⁷ Estos juicios se aplican al modelo lineal y corresponden a los principios básicos de la programación lineal, aunque fueron demostrados independientemente por Tinbergen.

¹⁸ Para un examen más amplio de este caso, véase J. Tinbergen, *Economic Policy*, capítulo IV.

¹⁹ Véase, por ejemplo, J. K. Galbraith, "The disequilibrium system", *American Economic Review*, junio de 1947; Scitovsky, Shaw y Tarshis, *op. cit.*, capítulos II y III; D. N. Chester (ed.), *Lessons of the British war economy*.

política de desarrollo para estar en situación de hacer firmes recomendaciones a los países poco desarrollados, cabe aventurar aquí algunos comentarios de tipo general.

a) Características de los instrumentos²⁰

Los instrumentos de la política económica pueden clasificarse de distintas maneras: por los sectores de la economía en que actúan; por su empleo de los precios o las cantidades como variables que hay que manipular; por el grado en que pueden controlarse eficazmente por el gobierno; por su efecto sobre los incentivos privados y la libertad de elección, etc. En el cuadro 1 se clasifican los instrumentos representativos según el grado de su aplicación (generales o particulares) y su modo de operación (a través de los precios o de las cantidades). Los instrumentos generales actúan sobre amplios elementos de la economía —circulante, presupuesto gubernamental, inversión, consumo— y se usan ampliamente tanto en los países desarrollados como en los poco desarrollados. Los instrumentos particulares se aplican a sectores de la economía por separado, y entre ellos cuentan los subsidios, los aranceles y la inversión pública.

Para lograr un efecto determinado sobre la producción o el uso de cualquier producto cabe escoger entre el control de precios o el control de cantidades. En este sentido, los aranceles se contraponen a las cuotas, las tasas diferenciales de interés, al racionamiento del capital, y los subsidios a la producción privada, a la producción por empresas públicas. Estas medidas difieren en cuanto a sus efectos sobre los precios y la elección de los consumidores, su conveniencia administrativa, la posibilidad de prever sus resultados y otros aspectos. Por lo tanto, para escoger como instrumentos entre las variables de cantidad y de precio es preciso en cada caso sopesar las ventajas y desventajas.

Uno de los puntos principales que preocupa a la política económica es el de elegir entre los instrumentos generales y los particulares y entre usar así los precios o las cantidades como variables de control. Hay sólidos argumentos en favor de utilizar los instrumentos generales. Las tasas de interés, la tributación y el sistema cambiario constituyen los medios ortodoxos que emplea el gobierno para influir sobre una economía liberal. Los objetivos inmediatos que se persiguen con estos instrumentos son estabilizar los precios y el balance de pagos así como evitar la desocupación. El crecimiento se deja al libre juego de las fuerzas del mercado. La manipulación de las tasas de interés y de cambio permite que las fuerzas del mercado en cada sector determinen en qué puntos se producirá una expansión o una contracción de la producción y del consumo. Por lo tanto, esos instrumentos interfieren menos con las decisiones de los productores y de los consumidores que aquellas medidas que discriminan por sector. Además, no exigen un análisis tan pormenorizado para su aplicación y no reemplazan la acción de las fuerzas del mercado por el juicio gubernamental de lo que conviene o no.²¹

²⁰ En Dahl y Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, capítulos XIV y XV, se hace un excelente análisis de las características de las medidas que emplean diferentes instituciones para controlar la asignación de recursos. La efectividad de los instrumentos de control se examina después en la Parte III.

²¹ El caso de contar en primer lugar con las fuerzas del mercado para promover el desarrollo se examina en Bauer y Yamey, *Economics of Underdeveloped Countries*, (1957), Parte II.

Cuadro 1

CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

Campo de aplicación	Variables de precios		Variables cuantitativas		
	Instrumento	Variables*	Instrumento	Variables	
Generales	Monetario	Tasa de interés	1) Nivel de inversión 2) Costo de producción	Operaciones de mercado abierto 1) Medio circulante 2) Precios	
	Fiscal	Imp. a la renta personal	1) Consumo y ahorro	Gasto público	1) Ingreso nacional 2) Nivel de precios
		Impuesto a la renta de empresas	1) Ganancias 2) Inversiones		
	Comercio exterior	Tipo de cambio Nivel del arancel general	1) Costo de las importaciones 2) Precio de las exportaciones 3) Balance de pagos	Licitaciones de divisas	Tipos de cambio
	Inversión extranjera	Impuestos sobre las utilidades extranjeras	1) Nivel de la inversión extranjera	Préstamos y donaciones extranjeros	1) Recursos de inversión 2) Existencias de divisas
	Consumo	Impuesto general de compraventa	1) Consumo	Seguro social, compensaciones de cesantía, otras transferencias	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Mano de obra	Tasas de salario	1) Costo de la mano de obra 2) Ganancias e inversión 3) Ingreso de los asalariados	Emigración e inmigración	Fuerza de trabajo	
Particulares	Producción	Impuestos y subsidios Control de precios	1) Utilidades y producción	Producción gubernamental	1) Nivel de producción
			2) Inversión	Investigación y asistencia técnica del gobierno	1) Costo de producción
	Inversión	Tasa de interés Exención de impuestos	1) Utilidades	Inversión gubernamental	1) Nivel de la inversión
			2) Inversión por sector	Racionamiento de capital Restricciones al ingreso de capitales	1) Precios y utilidades 2) Nivel de la inversión
	Consumo	Impuestos particulares de compraventa	1) Consumo por producto	Servicios gubernamentales (Salud, educación)	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
	Comercio exterior	Aranceles Subsidios de exportación	1) Precio al consumidor 2) Utilidades de la producción interna	Cuotas y prohibiciones de importación	1) Nivel de las importaciones 2) Precios internos
			1) Utilidades e inversiones	Controles de cambio	
Mano de obra		1) Costo y empleo de mano de obra 2) Utilidades e inversiones	Capacitación de la mano de obra	1) Disponibilidad de mano de obra especializada	
Recursos naturales	Impuestos y subsidios	1) Costo de producción 2) Tasa de explotación	Estudios, inversiones auxiliares, etc.	1) Tasa de desarrollo	

* Todos los impuestos influyen sobre el ingreso y el ahorro además de las variables anotadas

La necesidad de aplicar instrumentos particulares para complementar las medidas generales se origina en las deficiencias del mecanismo de los precios que se examinaron antes²² y que se presentan sobre todo en determinados sectores de la economía. Cuando estos factores impiden que se logre una tasa satisfactoria de crecimiento, el pro-

blema consiste en idear medidas que mejoren el funcionamiento de la economía competitiva, sin perder las ventajas derivadas de la iniciativa privada y del ajuste automático del sistema de precios.²³

²² Véase, por ejemplo, *Medidas para fomentar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados* (E/1986,ST/ECA/10), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. II B.2), capítulo IX.

²³ Véase la sección A de esta Parte I.

Cuando se prepara una política para sectores determinados hay razones para preferir los instrumentos de precio sobre los de cantidad, razones por otro lado similares a las que favorecen el empleo de instrumentos generales sobre los particulares. Los impuestos y los subsidios producen menos deformaciones en la selección de alternativas abiertas a los productores y consumidores que los sistemas de asignación de recursos u otras restricciones cuantitativas, y, por lo tanto, entrañan una mayor flexibilidad y eficacia económica general. Por otra parte, son menores las exigencias administrativas para una intervención de este tipo en los precios que en el caso de los controles cuantitativos.

Pese a los argumentos generales que favorecen el empleo del sistema de precios, se dan diversas situaciones en que puede requerirse el uso de medidas cuantitativas:

i) Cuando es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo, bienes importados), el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social.

ii) Cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores —como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares— el precio que asegure una inversión privada adecuada puede resultar muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la sociedad o los resultados son más pre-
visibles.

iii) En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto, como en los casos de una escasez temporal, puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios. Las medidas cuantitativas es probable que tengan efectos más pre-
visibles en este caso.

En los ejemplos que acaban de aducirse los elementos dinámicos de la situación y la alteración que puede sufrir la distribución deseable del ingreso son los que proporcionan los principales argumentos para emplear las medidas cuantitativas de control.

b) *Medidas particulares para la orientación de las inversiones*

Aunque las medidas particulares anotadas en el cuadro I afecten tanto la producción corriente como la distribución de los recursos para inversión, este último aspecto es el de importancia crucial para el curso futuro del desarrollo. Los distintos instrumentos influyen sobre las decisiones de inversión a través de la disponibilidad y costo de los insumos primarios (mano de obra, recursos naturales, bienes importados); el suministro de insumos de otros sectores (materias primas, servicios básicos), la demanda de producción (impuesto sobre las ventas, subsidios a la exportación); las utilidades (impuestos, subsidios); y a través de medidas relacionadas directamente con el proceso de inversión (tasas de interés, racionamiento de capitales,

restricciones de ingreso en la industria, inversión gubernamental directa). Por lo tanto, hay gran variedad de posibilidades de elección entre los instrumentos de cantidad y precio y entre las medidas relacionadas más o menos directamente con una inversión determinada.

Los argumentos *a priori* en favor de algunas de las principales medidas que influyen sobre la inversión son en cierta forma los que siguen:

i) *Medidas de protección.* Como se indicó anteriormente, las medidas de protección son quizá los instrumentos más comunes para influir sobre la estructura de la inversión. A estos efectos, los aranceles suelen ser preferibles a las restricciones cuantitativas —cuotas, prohibiciones, controles de cambio, etc.— por las razones ya indicadas. Las restricciones cuantitativas impiden la competencia con los productores nacionales cualesquiera que sean los precios, elevan el precio al consumidor y restringen la demanda, requiriendo un complejo mecanismo de administración y un minucioso análisis económico para ser eficaces. Las cuotas también implican una pérdida de ingreso para el gobierno en comparación con el uso de aranceles, a menos que las utilidades de los importadores puedan recuperarse mediante los impuestos.²⁴

Sin embargo, en algunos casos, y según los principios anotados en la sección anterior, podrá ser necesario emplear medidas cuantitativas. Cuando hay una escasez extrema de divisas, los aranceles (o la devaluación) pueden acarrear consecuencias muy inciertas y podrán emplearse las cuotas o la restricción cambiaria como medidas de emergencia.

El efecto de las restricciones cuantitativas sobre la inversión destinada a sustituir importaciones o en los sectores que emplean productos importados es generalmente menos seguro que el que ejercen los aranceles. La distribución de divisas varía según el volumen en que se dispone de ellas y es ciertamente más difícil determinar la rentabilidad de la producción interna que en el caso de un arancel.

Como instrumentos para canalizar la inversión hacia nuevos tipos de producción los subsidios pueden ser preferibles tanto a las restricciones cuantitativas como a los aranceles, porque el precio interno no se eleva por encima del nivel de los precios internacionales. Por lo tanto, la demanda total es mayor y los sectores usuarios no resultan castigados en los mercados de exportación. Sin embargo, contra sus beneficios, es preciso sopesar el costo que esta técnica origina al erario.

La protección contra la competencia extranjera constituye sólo un factor de la expansión de la producción interna. También se necesitan empresarios, capitales, mano de obra especializada, materias primas, etc. Cuando falta alguno de estos elementos la restricción sólo sirve para reducir las importaciones y elevar el precio al consumidor. Por este motivo, las restricciones al intercambio constituyen un método poco seguro para orientar la inversión, a menos que se combinen con otras medidas que influyan sobre el suministro de factores, y éstas tienen con frecuencia efectos secundarios indeseables.²⁵

ii) *La inversión gubernamental y los incentivos para*

²⁴ Por esas y otras razones, los sistemas cuantitativos muy elaborados se han simplificado recientemente en varios países latino-americanos: la Argentina, el Brasil, Chile, etc.

²⁵ Véase Nurkse, "Commercial Policy and Capital Formation", *op. cit.*, capítulo V.

la inversión privada.²⁶ Aunque los argumentos sobre las restricciones del intercambio se basan sobre todo en consideraciones económicas, al elegir entre la inversión gubernamental y los incentivos para los inversionistas privados es necesario tomar muy en cuenta los factores sociales y políticos. En países en que no existe una preferencia ideológica marcada en uno u otro sentido, se suele optar por la inversión privada, salvo cuando no pueda esperarse que trabaje en beneficio del interés colectivo (por ejemplo, cuando se trata de un monopolio) o cuando se ha desempeñado en forma muy ineficaz. Como la reacción de los inversionistas ante distintos incentivos (reducción de impuestos, mercados garantizados, bajas tasas de interés, etc.) es altamente aleatoria, esos incentivos probablemente serán más adecuados cuando se pretenda alcanzar algún objetivo general —por ejemplo, sustitución de las importaciones, aumento del empleo industrial, etc.— que cuando se espere incrementar la producción de determinados sectores. Debido a esta inseguridad, sólo podrá determinarse hasta qué punto cabe confiar en la inversión privada después del ensayo efectivo de medidas específicas.

Otro método de asegurar la inversión en sectores determinados cuando se crea que los incentivos tributarios no surtirán efecto o resultarán demasiado gravosos para el fisco es la intervención de un organismo gubernamental como empresario aunque no como productor a largo plazo. Puede hacerse esto a través de corporaciones de fomento, que venden sus empresas a los particulares una vez que se han vuelto redituables, o bien a través de empresas semifiscales en que disminuye la participación gubernamental a medida que la empresa se consolida. =

Todas estas medidas se basan en el supuesto de que no es conveniente que el gobierno se constituya en productor permanente en la mayoría de los campos. Es opinión generalizada (que comparte el autor) que la falta de incentivos a la eficiencia en los negocios gubernamentales hace preferible la administración privada, aun en aquellos casos en que las condiciones no sean favorables para que la empresa particular haga la inversión inicial. En ausencia de evaluaciones más objetivas de la experiencia de los gobiernos y la iniciativa privada en los diversos países es imposible apoyar empíricamente esta conclusión, que en modo alguno ha recibido aceptación universal por los gobiernos democráticos. En países como la India, por ejemplo, se está tratando de juzgar los méritos relativos de la inversión privada y pública en actividades determinadas en vez de partir de esa premisa ideológica. Sin embargo, incluso en estos casos es restringido el número de sectores seleccionados para la inversión pública y se caracterizan por ciertos rasgos estructurales definidos (economías de escala en la producción, importancia del producto, tendencia al monopolio, etc.)²⁷

La posibilidad de atraer la inversión extranjera añade un nuevo elemento al problema. A los argumentos en

contra de la inversión gubernamental cabe agregar el de la pérdida de recursos adicionales de inversión, en tanto que entre las razones contrarias a la inversión (extranjera) privada cuenta la transferencia de utilidades y la carga futura que representa para el balance de pagos. En una evaluación puramente económica es probable que al valor de los recursos de inversión adicionales y la capacidad de empresa obtenida se le diera mayor peso que al costo que entrañan (sobre todo, en los casos en que hay mano de obra desocupada y existen recursos naturales inexplorados por falta de esos factores), pero es muy rara la vez en que la decisión a tomar se base en consideraciones puramente económicas.

c) *Análisis cuantitativo y selección de instrumentos*

La exposición anterior se ha hecho enteramente en términos cualitativos, que en el mejor de los casos llevan a la definición de situaciones en que cabe aplicar cierta política. La identificación de una situación real con el caso pertinente depende con frecuencia de los resultados de un análisis cuantitativo. Factores como la magnitud de la demanda insatisfecha de importaciones, el volumen futuro de desempleo, la magnitud del desplazamiento de recursos que se necesita en determinados sectores y la importancia de una inversión para el resto de la economía sólo podrán apreciarse mediante un análisis de este tipo. El estudio inicial de las posibilidades de desarrollo deberá permitir elegir instrumentos de política en distintos campos. Una vez que se ha hecho esto, podrá formularse el programa a largo plazo en términos más concretos que tomen en cuenta los instrumentos elegidos.

La importancia del análisis cuantitativo para la elección de instrumentos se determinará en parte por la existencia o falta de los siguientes factores:

- i) economías de escala en la producción;
- ii) posibilidades de importación y exportación;
- iii) uso del producto en otros sectores de producción, y
- iv) las posibilidades de prever la demanda.

El principal objetivo del programa de desarrollo en lo que toca a la producción de bienes de consumo será probablemente lograr cierta sustitución de las importaciones por producción interna, pero las fuerzas del mercado determinarán el sector elegido. Podrá ser necesario un análisis cuantitativo para definir el volumen de empleo y de ahorro de divisas que debe alcanzarse en las industrias de bienes de consumo, pero no para determinar el sector en que ello ocurrirá.²⁸

En el otro extremo, el volumen y la localización de las inversiones en servicios básicos deberán determinarse enteramente a base de un análisis cuantitativo de la producción futura, porque la alternativa de las importaciones no es asequible y se necesita la producción para permitir la inversión y la producción en otros sectores. La decisión entre la inversión pública y la privada dependerá también del volumen de producción necesario.

La elección de medidas en el sector de bienes intermedios está más sujeta al resultado del análisis cuantitativo que en el caso de los bienes de consumo porque las

²⁶ Hay en realidad una serie continua de posibilidades de elección que van desde la propiedad y administración del gobierno hasta los contratos gubernamentales, los servicios básicos, la regulación de servicios y la concesión de subsidios. Véase Dahl y Lindblom, *op. cit.*, pp. 9-11. Aquí sólo señalo algunas de las principales alternativas utilizadas en los países poco desarrollados.

²⁷ Véase *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field* (ST/TAA/M/7), Publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 1954.II.H.1), capítulo I.

²⁸ Esto no es verdad cuando tienen importancia las economías de escala, como en el caso de la producción de automóviles, porque entonces la redituabilidad de la inversión depende de una estimación sobre el volumen de la demanda al nivel esperado de ingreso.

demandas se derivan de la producción proyectada en los sectores usuarios. También encierran mayor significación las economías de escala y, por lo tanto, los planes de inversión son más interdependientes en las primeras y subsiguientes etapas. Aunque las importaciones constituyen una fuente alternativa de abastecimiento de muchos productos intermedios, algunas inversiones no se realizarán a menos que haya una fuente externa de abastecimiento de esos productos. Para asegurar la ejecución de varios proyectos interrelacionados es necesario que intervenga el gobierno en alguna forma, porque si no sería demasiado grande el riesgo para los inversionistas privados. Las inversiones que guardan relación con la producción siderúrgica —mineral, transporte, fuerza motriz, hierro y acero, transformación— son un buen ejemplo. Sin embargo, una vez hecha la inversión inicial, la mayoría de esos proyectos podrá marchar satisfactoriamente en manos de particulares.

El beneficio para la economía —en función de la productividad social de la inversión total— de los proyectos interrelacionados de este tipo no podrá apreciarse exactamente mediante un análisis parcial de cada inversión, porque la rentabilidad de cada una puede no ser representativa de su contribución al total. Este tipo dinámico de economía interna²⁹ (en contraposición a las economías externas tecnológicas del análisis estático) sólo podrá tomarse en cuenta debidamente en el marco de un análisis global.

4. TIPOS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO³⁰

Un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente. Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un programa es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. El ideal es que fuera más allá y ayudara a escoger la mejor política y los medios óptimos para ponerla en práctica. Por lo tanto, la decisión de hacer un programa de desarrollo no implica sancionar una mayor intervención gubernamental, ni, por lo tanto, el de cualquier otro conjunto determinado de instrumentos de política.³¹

La naturaleza del análisis contenido en un programa de desarrollo se determina en parte por la información disponible y en parte por los instrumentos que están siendo considerados. Para simplificar pueden tomarse en cuenta tres tipos generales, que se denominarán programas *globales*, programas *sectoriales*, programas *generales*. Podrá ser útil hacer unos cuantos comentarios acerca de

cada uno como introducción al examen de las técnicas de análisis de que se habla en la Segunda Parte.

i) Los *programas globales* se componen sobre todo de análisis de cuentas nacionales y de las proyecciones de otras magnitudes: producción industrial, mano de obra, productividad media, etc. Estas proyecciones se combinan a menudo con un análisis más pormenorizado de ciertos aspectos de la economía como el balance de pagos, fuentes de ingresos fiscales, etc.

Los programas de esta clase fueron empleados por la mayoría de los países de Europa Occidental durante el período postbélico de recuperación, como una especie de guía para el empleo de los instrumentos generales que influyen sobre la inversión, el empleo y el balance de pagos. La técnica de preparación de esos programas se ha perfeccionado mucho en el trabajo de la Oficina de Planeamiento de los Países Bajos.³² En el continente americano, Puerto Rico ha preparado desde la guerra un programa a largo plazo como orientación para su política de desarrollo.

Los programas globales dan una base bastante satisfactoria para el empleo de los instrumentos generales, pero no proporcionan los medios necesarios para comprobar la congruencia de los resultados en sectores específicos o en el balance de pagos. Probablemente tenderán a ser más adecuados cuando la composición de la producción y del consumo no cambie demasiado a medida que aumente el ingreso, y cuando el mecanismo del mercado funcione bien como elemento de orientación en las decisiones relativas a la inversión y a la producción. Desde este punto de vista ha sido más fácil analizar la reconstrucción de las economías europeas que la estructura del crecimiento de los países poco desarrollados de Asia y América Latina.

ii) Los *programas sectoriales* son análisis de las perspectivas de la demanda y de la inversión en ramas particulares de la producción. Su función principal es determinar el orden de prelación relativo de las inversiones dentro de un sector. A veces se preparan programas de inversión para toda la economía (o para todos los recursos que controla el gobierno) sólo con sumar los proyectos de alta prelación de cada sector.

Se reconoce generalmente que el enfoque sectorial es inadecuado como fundamento de una política de desarrollo, porque no permite comprobar la coherencia de las decisiones tomadas en cada sector ni comparar los proyectos de alta prelación en un sector con los de otro. Sin embargo, este método ha sido hasta hace poco la base principal de la política de desarrollo en América Latina³³ y en otros países poco desarrollados. En las cercanías productoras de bienes primarios las deficiencias del método sectorial no son tan graves como en aquellas otras que han alcanzado una etapa más avanzada de industrialización y en las que existe por lo tanto una mayor interdependencia entre los sectores.

iii) Los *programas generales* combinan elementos de los programas globales y de los sectoriales en distintas proporciones. El análisis puede comenzar por las proyec-

²⁹ Véase T. Scitovsky, "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, abril de 1954, pp. 143-151.

³⁰ Los programas de desarrollo aplicados en varios países han sido descritos en algunos estudios de las Naciones Unidas, muchos de los cuales aparecen en la bibliografía. Distintos métodos se analizan en CEPAL, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico* (E/CN.12/363), Publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 1955.II.G.2) y en CEALO, *Economic Development and Planning in Asia and the Far East* (E/CN.12/11/412), con referencia a los problemas de América Latina y el Asia Sudoriental.

³¹ Los programas de desarrollo de la India, Italia y Puerto Rico (véase la bibliografía) pueden mencionarse como casos representativos de enfoques completamente distintos de una política de desarrollo, haciendo uso cada uno de ellos de análisis globales.

³² Véase *Scope and Methods of the Central Planning Bureau* (La Haya, 1956).

³³ La necesidad de un análisis más general del desarrollo en América Latina, cualesquiera que sean los instrumentos empleados, se ha señalado en la CEPAL en *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op. cit., y en otros estudios más recientes.

ciones generales o por sectores, pero al final tienen que reconciliarse unas y otras. Sólo mediante alguna confrontación de este tipo podrá apreciarse la coherencia de los modelos más sencillos usados en los dos enfoques parciales.

Estos programas generales en que se combinan análisis globales y sectoriales han sido preparados en varios países de Europa (por ejemplo, Italia, Noruega, los Países Bajos) y del sudeste de Asia (Filipinas, India, Pakistán).³⁴ En Europa el objetivo principal del análisis sectorial es comprobar la coherencia del análisis global, pues la intervención del gobierno en los sectores es limitada, pero en el Asia Sudoriental los programas están destinados a coordinar distintas medidas específicas de inversión que afectan a diversos sectores. En América Latina los estudios de la CEPAL sobre Colombia y la Argentina abrigan parecido propósito, aunque son más bien de carácter ilustrativo.

Cuando se requieren grandes cambios estructurales para establecer o restaurar un proceso de crecimiento equilibrado se agudiza la necesidad de un programa general. Los grandes déficit del balance de pagos, el desempleo,

los puntos de estrangulamiento en los servicios básicos y la falta de crecimiento, pueden ser síntomas aislados de esas condiciones.³⁵ Claro está que también pueden ser indicios de un exceso o deficiencia de la demanda global y el diagnóstico del desequilibrio estructural debe tratar de identificar el problema que se plantearía si se contrarrestaran las fuerzas inflacionarias (o las deflacionarias, con menor frecuencia). Sin embargo, para diseñar una política en esas circunstancias acaso sea necesario realizar un análisis general, ya sea que se elijan medidas de política económica generales o específicas.

La política de desarrollo debe incluir medidas encaminadas a aumentar el volumen de los recursos disponibles, sobre todo el nivel de ahorro, así como su asignación a los distintos usos alternativos. El primer tipo de política se apoya más en instrumentos generales que en instrumentos particulares y, por lo tanto, depende menos del establecimiento de un programa, y los dos aspectos de la política en gran medida son separables. Como lo que más me preocupa aquí es la relación entre programas y política, en la exposición que sigue me limitaré a analizar el problema de esa asignación.

II. LA FORMULACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

Pese al uso generalizado de los programas de desarrollo como una guía para la preparación de una política, se sabe relativamente poco sobre las técnicas que se emplean para formularlos. Las publicaciones oficiales en que se resumen los análisis sólo dan algunas luces para ese estudio, pues su objeto principal es explicar al público la política de desarrollo y no suelen entrar en los detalles teóricos de la programación. Sin embargo, aun cuando uno vaya más allá de los textos publicados, parece que la práctica de formulación de programas no se ha llevado todavía a bases muy sistemáticas.³⁶

Un programa de desarrollo debe ser a un mismo tiempo lo suficientemente detallado como para permitir la evaluación de proyectos particulares y lo bastante exhaustivo como para poder determinar si los resultados concuerdan con las restricciones generales. Esto es cierto incluso cuando la intervención gubernamental se limita a ciertos sectores de la economía, porque hay que considerar la reacción probable de los sectores no controlados y su necesidad de recursos. Como no es posible construir un solo modelo de la economía que llene todos esos requisitos, en la formulación de un programa de desarrollo se progresa por tanteos, en los cuales las partes del análisis se tratan por separado. Se comprueba entonces la coherencia de esas partes del análisis con las diversas restricciones y objetivos de la política.

Los análisis que llevan a un programa general se hacen inicialmente a distintos niveles de generalidad, y es útil distinguir por lo menos tres: *i)* análisis de proyectos,

ii) análisis sectorial y *iii)* análisis global. La naturaleza de los dos últimos ya ha sido descrita. El análisis de proyectos es en esencia la preparación de informaciones técnicas de manera coherente; los proyectos pueden entonces proporcionar las bases para estudiar un sector completo de producción (energía eléctrica, siderurgia, etc.). Este es un primer paso esencial en aquellos sectores en que no existe ahora producción alguna o en que esa producción se ampliará con métodos distintos a los que están en uso, pero este tipo de análisis no va a examinarse aquí.³⁷

El problema analítico central para la formulación de un programa de desarrollo es la relación entre los análisis de proyectos y sectorial, por un lado, y los análisis globales, por otro. Estos análisis deben satisfacer las tres condiciones siguientes:

i) *Coherencia*, que se refiere al equilibrio de la oferta y la demanda tanto de bienes producidos como de factores primarios (mano de obra, capital, divisas y recursos naturales) cuyas existencias iniciales son conocidas.

ii) *Eficiencia*, que consiste en elegir el mejor entre varios programas con arreglo a los objetivos de la colectividad.

iii) *Viabilidad*, que estriba en traducir el análisis en normas orientadoras de la política económica eficaces para la ejecución misma del programa por diversos organismos.

El requisito de la coherencia se ha examinado ya. Admitiendo que las restricciones se expresan como ecuaciones, la coherencia del programa se comprueba viendo si el valor de las variables —instrumentales y otras— satisface esas ecuaciones. Sin embargo, algunas restricciones

³⁴ Véanse en la bibliografía las referencias correspondientes.

³⁵ Casi todos los países que han empleado los programas generales de desarrollo parecen haberlo hecho por la existencia de uno o más de estos factores. Una causa adicional podría ser el desequilibrio regional que en el caso de Italia ha llevado a la preparación de un programa regional de fomento para el sur del país. El equilibrio regional constituye una preocupación subsidiaria para la mayoría de los países que tienen programas de desarrollo, sobre todo por lo que toca al equilibrio entre el desarrollo rural y el urbano.

³⁶ Los programas a que antes se ha hecho referencia contienen todos alguna indicación de los métodos seguidos, y las conversaciones habidas con los funcionarios encargados de la planificación en los países interesados apoyan también esta conclusión.

³⁷ La preparación de proyectos se ha estudiado en CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426), 1957.

no pueden expresarse de esa manera y la coherencia del resultado con algún criterio prefijado —como la distribución apetecible del ingreso o la tasa permisible de inflación— sólo podrá comprobarse en una forma más cualitativa.

En esta sección se tratará sobre todo el problema de cómo lograr el máximo de eficiencia en un programa. Hasta ahora el tema sólo se ha comentado en relación con un análisis del equilibrio parcial derivando de éste criterios contrapuestos para determinar las prioridades de inversión. La principal dificultad de este método estriba en que prescinde del requisito de la coherencia, que debe ser impuesto simultáneamente.

La tercera condición, la viabilidad, implica que el análisis debe extenderse hasta comprender la eficiencia con que pueden ponerse en práctica las diversas medidas alternativas. El concepto de eficiencia debe interpretarse a la luz de los resultados que realmente puedan conseguirse conforme a distintas políticas alternativas. A guisa de ilustración, compárese con la selección de maquinaria para una fábrica. Una máquina puede tener una elevada producción por unidad de capital y de mano de obra, pero para lograr esa producción también puede necesitar una gran coordinación con las demás actividades de la fábrica. Si no es posible alcanzar esa coordinación, una máquina más sencilla con una producción menor por unidad de insumo podrá resultar más eficiente en función de su verdadera contribución a la producción total.

La viabilidad sólo podrá determinarse a base de la experiencia que se tenga en condiciones similares, aunque cabe obtener algunas indicación de la experiencia de otros países. En la última sección de este estudio se harán algunos comentarios sobre el particular. Sin embargo, la viabilidad de una serie de medidas no podrá evaluarse salvo en términos cualitativos y más bien haciendo uso de buen criterio que a base de un análisis formal.

En la presente sección se examinará la posible contribución de las últimas técnicas de programación matemática a la formulación de programas de desarrollo. Este método tiene la ventaja de tomar en cuenta a un mismo tiempo los requisitos de coherencia y eficiencia. La luz que la metodología de la programación arroja sobre la naturaleza del problema puede ser más importante que sus resultados empíricos en la etapa actual del conocimiento estadístico.

1. UN MÉTODO EMPÍRICO DE PROGRAMACIÓN

Todas las técnicas actuales para la formulación de programas de desarrollo se basan en alguna forma de tanteo para reconciliar las diversas partes del análisis con arreglo a los tres criterios mencionados. Los métodos formales de programación desarrollados en los últimos años hacen posible lograr esta coordinación con mayor eficacia. Más aún, permiten comprobar la eficiencia de cualquier programa y la forma de mejorarlo,³⁸ lo que no sucede con los métodos más intuitivos que ahora se emplean en los programas de desarrollo.

Se suele impugnar el empleo de métodos formales de programación para el análisis del desarrollo por falta

³⁸ La necesidad de un método formal de programación a este respecto ha sido subrayada por Ragnar Frisch en una serie de memoranda. Véase, por ejemplo, *Generalities of Planning* (Oslo, 26 de febrero de 1957).

de datos adecuados para aplicarlos. Pero no se olvide que ésta es una limitación de cualquier forma de análisis y no mayor para un procedimiento sistemático que para otro carente de sistema.

Uno de los obstáculos que se oponen a la pronta adopción de métodos más sistemáticos de programación es que se han presentado en una forma matemática bastante abstracta, por lo que no es fácil ver qué relaciones guardan con los métodos pragmáticos actualmente en uso. Por lo tanto, comenzaré aquí con las técnicas para comprobar la coherencia y la eficiencia que se han propuesto para los programas de desarrollo, tratando de mostrar qué modificaciones se necesitan para que el proceso lleve a un programa óptimo. Al hacerlo así, trataré de ajustarme en el mayor grado posible a los procedimientos establecidos, de tal modo que se ponga de manifiesto con toda claridad la importancia de los pasos adicionales que es necesario dar y la naturaleza del método de programación formal.

a) *Formulación de un programa experimental*

En la mayoría de los programas de desarrollo las prioridades son objeto de amplia discusión pero poco se dice de cómo se deben aplicar en un programa coherente. Así, por ejemplo, el Segundo Plan Quinquenal de la India enumera cuatro objetivos: incremento del ingreso nacional, rápida industrialización, aumento del empleo y distribución más equitativa del ingreso. De estos objetivos se derivan una serie de prioridades sectoriales para la inversión.³⁹ En el plan definitivo han sido reconciliadas estas finalidades competitivas pero no se ha dado a conocer la forma de asegurar su coherencia. Lo mismo puede decirse de la mayoría de los programas publicados.

La Comisión Económica para América Latina, en su estudio sobre la técnica de programación,⁴⁰ uno de los primeros de este tipo, esbozó con algún detalle los pasos necesarios para llegar a proyecciones sectoriales coherentes basándose en una estimación inicial del crecimiento del ingreso nacional. El autor del presente estudio y sus colaboradores usaron un procedimiento bastante parecido en su proyección de la estructura de la economía italiana.⁴¹ Las etapas de este procedimiento pueden delinearse como sigue:

i) *Elaboración de proyecciones iniciales* del crecimiento del ingreso nacional, de la oferta de recursos —mano de obra, ahorro interno, inversión extranjera, etc.— y del balance de pagos;

ii) *Determinación de la composición de la demanda final* de bienes de consumo, de bienes de inversión y de las exportaciones, basándose en las previsiones de la demanda interna y externa;

iii) *Selección provisional de los proyectos de inversión* en cada sector, basándose en los criterios parciales de la contribución al ingreso nacional y de los efectos sobre el balance de pagos;

iv) *Formulación de un programa experimental* en que

³⁹ Segundo Plan Quinquenal (1956), capítulo 2.

⁴⁰ CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, I. *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363); véase también Jorge Ahumada, *Curso sobre teoría y programación del desarrollo*, 1956 (mimeografiado), y los estudios de la CEPAL sobre Colombia (E/CN.12/365/Rev.1) y la Argentina (E/CN.12/329), este último en preparación.

⁴¹ H. B. Chenery, P. Clark y V. Cao Pinna, *The Structure of the Italian Economy* (1953).

el volumen de la producción y de las importaciones sea compatible con las estimaciones precedentes, empleando el método de insumo-producto u otro que se le aproxime;

v) Determinación de las *utilizaciones totales de los factores escasos* —mano de obra, capital, divisas y determinados recursos— que requiere el programa experimental y su comparación con la oferta efectiva de cada uno de ellos;

vi) Revisión de las etapas i), ii) y iii) teniendo en cuenta la demanda excesiva de factores de producción y repetición del procedimiento.

Sin embargo, en la práctica este procedimiento raras veces va más allá de una o dos revisiones y no permite determinar hasta qué grado se aproxima el resultado obtenido al mejor programa posible.

En el cuadro 2 se ilustra con un ejemplo la lógica de las cinco primeras etapas que culminan en un programa experimental. Después haré las revisiones necesarias a fin de obtener un programa óptimo. Para presentar el problema en su forma más sencilla sólo incluyo dos productos y dos factores de producción y descarto la posibilidad de importar y exportar.⁴² Para cada uno de los dos productos finales se suponen tres posibles técnicas de producción con objeto de asegurar variación en las proporciones de los factores. Como en la programación lineal, estas técnicas de producción se denominarán “actividades” para facilitar el examen que se hace después en la sección 2. Los insumos se indican con el signo negativo (—) y la producción con el signo positivo (+). El nivel de actividad X_j equivale a la producción neta, omitidos los productos conjuntos.* La actividad A_3 , por ejemplo, indica que para obtener con esta técnica una unidad del producto 1 se necesitan 0,5 unidades del producto 2, más 6,0 unidades de mano de obra, más 0,3 unidades de capital.⁴³ Se supone que se puede operar cada técnica a cualquier escala con costos constantes.

Las medidas conducentes a un programa experimental pueden ejecutarse de la siguiente forma:

i) y ii) *Estimación de la demanda final y de la oferta*

⁴² Este último problema se considerará detalladamente en la sección C.

⁴³ Ejemplo tomado de H. B. Chenery y P. G. Clark, *Inter-industry Economics* (libro próximo a publicarse por J. Wiley), capítulo IV, donde se examinan más a fondo los conceptos de la programación. El insumo de capital es positivo por razones que se dan más adelante.

* Joint products se ha traducido por “productos conjuntos”, siguiendo a L. A. Robb, Dictionary of Business Terms (Nueva York, John Wiley and Sons, 1950) (Ed.)

de factores. En el cuadro 2 las “restricciones”⁴⁴ indican el volumen de la demanda (+) o de la oferta (—). Las cifras se derivan de proyecciones individuales del ingreso nacional, de la demanda externa y de la oferta de mano de obra.⁴⁴ El volumen de ahorro y de inversión extranjera previsto para un período dado es también una estimación. Se ha supuesto que el problema se plantea reduciendo al mínimo el capital necesario para conseguir el aumento hipotético del ingreso —objetivo final— y que en una etapa posterior se reajustarán las metas de producción, aumentándolas o disminuyéndolas según lo indique la comparación del capital necesario con los recursos disponibles para inversión.

iii) *Selección de las inversiones.* Como por ahora se ha descartado la posibilidad de elegir entre las importaciones y la producción interna, sólo cabe optar entre las diversas posibilidades de inversión dentro de cada sector, teniendo en cuenta que cada técnica o actividad tiene necesidades diferentes de los dos factores —mano de obra y capital— y de los insumos obtenidos fuera de su sector.

Se han sugerido varios métodos para optar entre las diversas alternativas de inversión cuando los precios del mercado no constituyen una guía eficaz, pero casi todos ellos exigen la realización de correcciones por haberse sobrestimado el precio de algunos factores.⁴⁵ Los métodos mejor fundados teóricamente consisten en computar la contribución de cada inversión posible al ingreso nacional, valorando insumos y productos —si ello es factible— según sus costos de oportunidad, no según sus precios de mercado. Considerando que en los países poco desarrollados se tiende a sobrevaluar la mano de obra y a subvaluar el capital y las divisas, las principales modificaciones estriban en dar a la mano de obra un precio algo más bajo —basándolo en el cálculo de su remuneración en el uso marginal del cual se sustraería— y en valorar los productos que se mueven en el comercio al precio de las importaciones, para lo que se utilizará un tipo de cambio de equilibrio estimado. Estos precios se llamarán “precios de cálculo”⁴⁶ siguiendo la denominación de Tinbergen.

⁴⁴ Con fines de simplificación supongo que la capacidad actual está empleada plenamente y considero sólo aumentos en la demanda y en la capacidad, pero la capacidad excedente puede tomarse fácilmente en cuenta mediante este procedimiento.

⁴⁵ Estos métodos los ha estudiado la CEPAL en el *Manual de proyectos de desarrollo económico*, op. cit., Segunda Parte.

* Accounting price se traduce aquí por “precios de cálculo” adoptando la expresión usada en el artículo de Martin H. Ekker, “El problema de la determinación de los ‘precios de cálculo’: una solución parcial”, *El Trimestre Económico*, vol. XXIII, N° 4, pp. 458 ss. (Ed.)

Cuadro 2

EJEMPLO 1: ELECCION DE TECNICA

Insumos y productos	Actividades de producción						Restricciones	Precios de mercado
	Industria 1			Industria 2				
	A_1	A_2	A_3	A_4	A_5	A_6		
1) Producto 1.	1,0	1,0	1,0	— 0,2	— 0,5	— 0,8	100	1,00
2) Producto 2.	0	— 0,25	— 0,50	1,0	1,0	1,0	50	1,00
3) Mano de obra.	— 12,5	— 7,5	— 6,0	— 15,0	— 5,0	— 4,0	— 2.000	0,08
4) Capital.	1,10	1,25	0,30	1,0	2,50	0,60	Mínimo	

La rentabilidad del capital calculada de esta manera puede denominarse "utilidad social"; y esta última por unidad de inversión vendría a ser la "productividad social marginal (PSM) de la inversión".⁴⁶

El criterio de la productividad social marginal, aplicado a los datos expuestos en la forma de actividades, puede expresarse mediante símbolos, como sigue:⁴⁷

$$(PSM)_j = \frac{(\sum_i a_{ij}P_i + I_jP_i)}{k_j} \quad (i=1..2) \quad (j=1..6) \quad (1)$$

En esta ecuación P_1 y P_2 son los precios de cálculo (de equilibrio) estimados del producto, producción o insumo i y de la mano de obra, respectivamente;

a_{ij} , l_i , k_j son los coeficientes de insumo del producto i , de la mano de obra y del capital por unidad de producción de la actividad j , con signos como los del cuadro 2.

Como no hay forma de predeterminar con exactitud los precios de cálculo, es necesario revisarlos a la luz de los resultados del primer programa experimental. Por ejemplo, podemos comenzar usando los precios de mercado del ejemplo 1 como primera aproximación a los precios de equilibrio, lo que nos conduciría a seleccionar las actividades productivas 2 y 5 (ensayo *a* del cuadro 3), que tienen la PSM más elevada en cada sector. Por otra parte, como primera aproximación, podría suponerse que la mano de obra tiene un costo de sustitución igual a 0 (ensayo *b* del cuadro 3), lo que nos llevaría a elegir las actividades A_3 y A_4 . Como se necesitan cantidades de cada uno de los productos 1 y 2 es imprescindible elegir por lo menos una inversión en cada industria, aunque la PSM de una de las dos sea muy inferior a la de la otra.

iv) *Formulación de un programa experimental.* Una vez elegidas las fuentes de abastecimiento de los productos necesarios, las actividades seleccionadas pueden usarse en un sistema de insumo-producto para determinar el volumen de producción de cada sector. (Al aplicar en la práctica este procedimiento, algunos bienes tendrían que producirse e importarse a la vez en muchos sectores y también habría que fijar la proporción de las importaciones con respecto a la producción interna.) En el ejemplo 1, si escogemos A_2 y A_5 para un programa experimental, el sistema correspondiente de insumo-producto es:

$$\begin{aligned} 1,0 X_2 - 0,5 X_5 &= 100 \\ -0,25 X_2 + 1,0 X_5 &= 50 \end{aligned}$$

donde X_j es la producción de la actividad j .

La solución para los niveles de producción es: $X_2=143$ $X_5=86$.

v) *Uso de los factores.* La solución correspondiente a

⁴⁶ Este método lo han descrito A. E. Kahn, "Investment Criteria in Development Programmes", *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1951, 38-61; H. B. Chenery, "The Application of Investment Criteria", *id.*, febrero de 1953; y J. Tinbergen, *The Design of Development* (1956), capítulo III. En los dos primeros artículos se muestran los errores a que conduce usar criterios más simples como las razones capital-mano de obra o mano de obra-producción. En los dos últimos se recomienda valerse de precios de equilibrio a largo plazo para el trabajo y las divisas. En las páginas 23-25, J. Tinbergen hace un buen resumen de los argumentos en favor del empleo de los "precios de cálculo."

⁴⁷ La fórmula (4) de Chenery, *op. cit.*, se reduce a esta forma si las importaciones —directas e indirectas— se consideran como un insumo especial y se cotizan al precio de equilibrio para las divisas; del mismo modo se calcula el precio de producción de los artículos exportados o de los que sustituyen importaciones.

Cuadro 3

SOLUCION DEL EJEMPLO 1 MEDIANTE LA REVISION DE LOS PRECIOS DE CALCULO

En-sa-yo	Precios de cálculo			Productividad marginal de la inversión (PSM)					
	P_1	P_2	P_3	Industria 1			Industria 2		
				1	2	3	4	5	6
a	1,0	1,0	0,08		0,12 ^a	0,07	...	0,04 ^a	...
b	1,0	1,0	0	0,9	0,60	1,67 ^a	0,80 ^a	0,20	0,33
c	1,0	1,0	0,05	0,34	0,30	0,67 ^a	0,05	0,10 ^a	0
d	1,0	1,0	0,046	0,39	0,32	0,75 ^a	0,11 ^a	0,11 ^a	0,02
e	0,82	1,0	0,046	0,22 ^a	0,18	0,14	0,15	0,14	0,27 ^a
f	0,82	1,0	0,035	0,35	0,25	0,37 ^a	0,31	0,16	0,38 ^a
g	0,82	1,0	0,038	0,32 ^a	0,23	0,32 ^a	0,27	0,16	0,32 ^a

SOLUCION CUANTITATIVA

En-sa-yo	Volúmenes de producción						Ca-pi-tal K	Mano obra L	Demanda ex-cel-siva (L-2.000)	ΔP_i
	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6				
a		143				86	393	1.500	-500	-0,08
b			122	111			148	2.400	+400	+0,05
c			167		133		383	1.667	-333	-0,004
d			146	51	73		276	2.000	0	0
e	140					50	184	1.950	-50	-0,011
f			233				167	2.067	+67	+0,003
g	80		100				100	178	2.000	0

^a Actividades más lucrativas (incluidas en la solución correspondiente).

los niveles de producción sirve para determinar las necesidades de capital y de mano de obra:

$$\begin{aligned} L &= 7,5 X_2 + 5,0 X_5 = 1.500 \\ K &= 1,25 X_2 + 2,5 X_5 = 393 \end{aligned}$$

El planteamiento completo de este programa experimental se da en el ensayo *a*) del cuadro 3. Como se dispone de 2.000 unidades de mano de obra, 500 permanecerán desocupadas, lo cual indica que en la hipótesis inicial —precio de mercado de la mano de obra 0,08— se sobrestimó su costo de sustitución y que por tanto debe usarse un precio más bajo.

b) *Mejoramiento del programa experimental*

Se puede mejorar el programa experimental planteando el problema según la técnica de la programación lineal y aplicando el método simplex, lo que se hará en la sección siguiente. Sin embargo, como es probable que este procedimiento no sea viable en la práctica, se medirá primero el mejoramiento en la utilización de los recursos que se obtiene revisando el sistema de precios y aplicando los criterios de la productividad marginal ya usados en la formulación del programa experimental. Se demostrará que este procedimiento, aplicado rigurosamente, conduce al mismo resultado que el método simplex.

Una asignación eficaz de los recursos debe cumplir los siguientes requisitos derivados de la teoría del equilibrio general:⁴⁸

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Scitovsky, Shaw y Tarshis, *loc. cit.*

i) *La demanda debe ser igual a la oferta de:* a) los artículos producidos, y b) los factores de producción, a menos que su precio sea cero (en cuyo caso puede haber exceso de oferta).

ii) *El capital debe asignarse al más productivo de sus usos alternativos.*

iii) *Precios:* a) Los precios de los bienes deben ser iguales al costo de los insumos empleados en su producción (es decir, las utilidades en exceso de la rentabilidad marginal del capital deben ser iguales a cero); b) los precios de los factores deben ser iguales a sus costos de sustitución.

En cualquier programa viable tiene que cumplirse la primera condición. Si no satisfacen las otras dos, existe la posibilidad de mejorar aún más el programa experimental.

Las medidas conducentes al primer programa experimental sólo satisfacen necesariamente las condiciones 1a) y 2). Los demás criterios pueden aplicarse de diversas maneras. Si se varían los precios con este objeto, esos precios pueden modificarse simultáneamente, o bien pueden aplicarse los criterios 3a) y 3b) en cualquier orden. En el presente estudio se seguirá este último procedimiento, que parece acercarse más a los ya en uso, revisando en la primera etapa el precio de la mano de obra y en la segunda los precios de los productos.⁴⁹

Etapas 1: Revisión del precio de la mano de obra hasta igualar su demanda y su oferta. Como el precio de la mano de obra influye en el cálculo de la productividad marginal, si aquél aumenta lo suficiente, una actividad con insumo más bajo de mano de obra por unidad de producción aparecerá más lucrativa, y viceversa. Así, pues, es posible obtener un programa compatible con la limitación de recursos (1b) modificando el precio del recurso (mano de obra) y repitiendo los cálculos de ensayo a). Si la demanda de mano de obra es excesiva, el precio debe reajustarse aumentándolo. Se le debe reducir —a menos que ya sea 0— si hay un exceso de oferta.

Como en el ensayo a) hay un gran excedente de mano de obra, en el caso b) el precio se ha reducido a 0 y se ha repetido el cálculo. A_3 y A_4 son ahora las actividades más lucrativas y la solución resultante requiere 2.400 unidades de mano de obra, lo que da una demanda de 400 unidades además de las 2.000 disponibles. Se debe entonces subir el precio de la mano de obra lo suficiente como para que otra de las actividades resulte más lucrativa. Mediante la experimentación —por ejemplo, aumentando el precio en 0,01 cada vez— puede observarse que cuando el precio de la mano de obra es 0,05, la actividad A_5 es ligeramente más lucrativa que la A_4 , como en el ensayo c). Sin embargo, la nueva combinación A_3 - A_5 da como resultado un exceso de 333 unidades en la oferta de mano de obra.

Disponemos ahora de una escala de precios de mano de obra (0 — 0,05) más allá de la cual no se altera la elección de actividad (A_3) en la industria 1. En la industria 2 la opción cambia de A_4 a A_5 , a la vez que, por lo

que se refiere a la mano de obra, el exceso de demanda se convierte en exceso de oferta. Por lo tanto, la solución que emplea exactamente 2.000 unidades de mano de obra debe implicar el uso simultáneo de A_4 y A_5 en la industria 2, que sólo resulta eficiente si ambas son igualmente lucrativas. Esta condición de equirrentabilidad* puede usarse para determinar el costo de sustitución de la mano de obra en la industria 2 (y por ende en el conjunto de la economía):

$$(PSM)_4 = (PSM)_5$$

$$f \quad \frac{0,8 - 15 P_l}{1,0} = \frac{0,5 - 5 P_l}{2,5} \quad (2)$$

$$P_l = 0,046$$

El precio así obtenido sería el mínimo que dejaría de conducir a una demanda excesiva de mano de obra cuando se aplica el criterio (2) y se usan los precios de mercado de los productos.

La solución cuantitativa correspondiente se obtiene despejando en el siguiente sistema de 3 ecuaciones las 3 incógnitas (X_3 , X_4 y X_5), que constituyen el ensayo d):

$$\begin{aligned} 1,0 X_3 - 0,2 X_4 - 5,0 X_5 &= 100 \\ -0,5 X_3 + 1,0 X_4 + 1,0 X_5 &= 50 \\ -6,0 X_3 - 15,0 X_4 - 5,0 X_5 &= -2.000 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} X_3 &= 146,4 \\ X_4 &= 50,5 \\ X_5 &= 72,6 \\ L &= +2.000 \\ K &= 276 \end{aligned}$$

Valiéndose de tres actividades hemos llegado a una solución en la que se emplean exactamente 2.000 unidades de mano de obra. Es indudable que esto significa un mejoramiento con respecto a los otros ensayos viables a) y c), porque se ha reducido sustancialmente el uso de capital.

La etapa 1 se cierra con el ensayo d) porque satisface todas las condiciones 1a), 1b), 2) y 3b).

Etapas 2: Revisión de los precios de los productos y repetición de la etapa 1. En la última iteración de la etapa 1, la rentabilidad marginal del capital era 0,75 en la industria 1 y 0,11 en la industria 2. Esto indica que el precio de mercado del producto 1 sobrestima su valor en relación con el producto 2, porque los precios de equilibrio deberían basarse en la equirrentabilidad del capital invertido en los diversos usos. Si la PSM del capital en los dos sectores es la misma y en esta forma definimos P_k , puede usarse la ecuación (1) para obtener los precios de equilibrio:

$$P_j = \sum_i a_{ij} P_i + l_j P_l + k_j P_k \quad (3)$$

Como hay que calcular cuatro precios y sólo se tienen tres actividades, es necesario tomar un precio conocido y determinar los demás en relación con él. En las soluciones obtenidas para la programación lineal según el método simplex, es corriente usar el capital como base del sistema de precios, pero está más de acuerdo con el planteamiento de la PSM permitir que varíe la rentabilidad del capital tomando uno de los productos como base del sistema. Por consiguiente, admitiendo que $P_2=1,0$ y

⁴⁹ Se ha preferido este orden porque se ciñe al método intuitivo de las aproximaciones sucesivas sugerido en las referencias anteriores (Tinbergen, Chenery) y porque parece de más fácil comprensión. Según el criterio matemático, convendría más revisar todos los precios a la vez, como en los métodos de la gradiente, de Arrow y Hurwicz. (Véase "Gradient Methods for Constrained Maxima", *Operations Research*, mayo de 1957.)

* Se propone la expresión "equirrentabilidad" para traducir equal profitability. (Ed.)

calculando los otros tres precios de las tres ecuaciones simultáneas que corresponden a la ecuación (3):

$$\begin{array}{l} A_3: \quad P_1 - 0,5 P_2 - 6,0 P_3 - 0,3 P_4 = 0 \\ A_4: -0,2 P_1 + \quad P_2 - 15 P_3 - 1,0 P_4 = 0 \\ A_5: -0,5 P_1 + \quad P_2 - 5 P_3 - 2,5 P_4 = 0 \end{array}$$

El resultado es:

$$\begin{array}{l} P_1 = 0,82 \\ P_2 = 1,0 \\ P_3 = 0,046 \\ P_4 = 0,146 \end{array}$$

El precio más bajo obtenido ahora para el producto 1 afecta la rentabilidad relativa de las actividades. Usando el precio de la mano de obra del ensayo d) en la próxima iteración, encontramos que las actividades más lucrativas son A_1 y A_6 , que no habían sido escogidas anteriormente. Al revisar el precio de la mano de obra a la luz de la demanda excesiva de los ensayos e) y f), como se hizo antes, se llega a una solución para los precios dados de los productos que comprende las actividades A_1 - A_3 - A_6 . La PSM en cada actividad es de 0,32. Como esta solución g) satisface las tres condiciones —demanda no excesiva de mano de obra, capital empleado en la forma más lucrativa y equirrentabilidad del capital en cada industria o, lo que es igual, ausencia de utilidades excesivas—, representa el programa óptimo que se buscaba. (Podría haber sido necesario repetir varias veces la etapa 2 para alcanzar el punto óptimo en un sistema más amplio, pero puede verse que el procedimiento aquí esbozado conducirá a la solución que reduce al mínimo el uso de capital.)

Cabe señalar que en este ejemplo la economía en el uso de capital que resulta en la etapa 1 por haber usado el verdadero costo de sustitución de la mano de obra en lugar de su precio de mercado, fue de 393 menos 276, o sea 117 unidades. En la etapa 2 el resultado de la revisión de los precios de los productos para eliminar el exceso de utilidades dio una reducción adicional de 98 unidades. La importancia relativa que tienen en la práctica estos dos tipos de revisión del sistema de precios sólo puede estimarse experimentando con datos verdaderos y sobre un modelo realista, pero el número limitado de experimentos que ya se ha llevado a cabo sugiere que la modificación de los precios de los productos tendrá gran repercusión en algunos sectores.⁵⁰

En el ejemplo anterior hemos ilustrado los tipos de variación de precios y de elección de inversiones que se obtienen aplicando simultáneamente los requisitos de viabilidad y eficiencia. Se ha mostrado que al aplicar alternativamente estas dos pruebas en un planteamiento empírico se llega al resultado óptimo en el ejemplo elegido, pese a que el método no siempre es muy eficaz desde el punto de vista de los cálculos. Con fines comparativos se ilustrará ahora la solución del mismo problema mediante el método simplex.

⁵⁰ H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programmes", en *Proceedings* de la American Economic Association, mayo de 1955, da los resultados de comparaciones de este tipo en un modelo de 14 sectores.

2. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA SOLUCIÓN POR EL MÉTODO SÍMPLEX⁵¹

a) Conceptos

El desarrollo de la programación lineal como instrumento de análisis empírico comienza con el descubrimiento que hizo Dantzig del método simplex para determinar las soluciones óptimas.⁵² Desde entonces, la aplicación de esta técnica a diversos problemas ha sugerido diferentes maneras de formularlas y distintos métodos de resolverlos. La relación entre la programación y el análisis clásico de la distribución de los recursos la examinan Dorfman, Samuelson y Solow en un libro de reciente aparición.⁵³

Suele considerarse el método simplex como una mera técnica para ejecutar operaciones matemáticas tendientes a resolver un cierto tipo de problema de máximos. Sin embargo, al estudiar las técnicas para analizar por aproximación la distribución de los recursos, son de significación desde un punto de vista económico tanto la explicación lógica del proceso de ajuste como la solución final.

En la programación lineal se emplean los siguientes conceptos:

i) *Actividad* es cualquier transformación posible de los insumos en productos. Se expresa matemáticamente mediante una columna de coeficientes (vector) en que son positivos los productos y negativos los insumos. Las actividades productivas del ejemplo 1 ilustran esta forma. El transporte, las ventas, el almacenamiento, las importaciones, las exportaciones y varias otras funciones económicas también pueden representarse como actividades.

ii) *Nivel de actividad* indica la intensidad en el uso de una actividad. En los sistemas interindustriales es más conveniente tomar como nivel de actividad el nivel de la producción (bruta o neta), tal como aparece en el ejemplo 1. La cantidad de cada insumo que se usa o se produce en la actividad se calcula multiplicando el nivel de actividad por el coeficiente de insumo.

$$X_{ij} = a_{ij} X_j$$

iii) *Restricciones o limitaciones* en un sistema de programación lineal son los términos constantes, B_i , en una serie de ecuaciones de la forma:

$$\sum_j a_{ij} X_j \geq B_i \quad (4)$$

En los modelos interindustriales, las restricciones consisten en las demandas finales del análisis de las relaciones de insumo-producto, con signo positivo, y las ofertas de factores, que son negativas.

iv) *Función criterio** es cualquier función de los niveles de actividad que permita preferir una solución a otra. Puede escribirse así:

$$C = \sum_j c_j X_j \quad (5)$$

⁵¹ Esta sección se ocupa de la explicación de las razones en que se basa el cálculo y puede omitirse por el lector que sólo esté interesado en la naturaleza de los resultados obtenidos.

⁵² G. B. Dantzig, "Maximization of a linear function of variables subject to linear inequalities", en T. Koopmans (ed.), *Activity Analysis of Production and Allocation*, 1951.

⁵³ *Linear programming and economic analysis* (1958).

* *Criterion function* ha sido traducido literalmente por "función criterio" a falta de un término adecuado para explicar lo que se define en el texto. (Ed.)

En el análisis interindustrial la función criterio puede tomarse ya sea como el valor del producto nacional (a llevar al máximo) o el uso total de un factor de producción, como el capital (a llevar al mínimo). En general, cualquier problema puede formularse en cualquiera de estas formas, pero a menudo resulta más sencilla la forma del mínimo.

v) Programa es una serie de niveles de actividad. Si éstos satisfacen las limitaciones o restricciones —ecuación (4)— constituyen un programa viable o factible o solución.

vi) Programa óptimo es el programa viable que lleva al máximo o al mínimo la función criterio elegida.

vii) Solución básica es aquella en que sólo hay tantos niveles de actividad positivos como restricciones o limitaciones.

viii) Actividad excedente* representa la no utilización de alguno de los recursos disponibles o la producción en exceso de alguno de los productos necesarios. Mediante el uso de las actividades excedentes es posible sustituir por ecuaciones las desigualdades de (4).

b) Solución del ejemplo 1

Al ejemplo 1 puede dársele la forma de un problema de programación lineal agregando una actividad de holgura para la mano de obra (A_7) con un nivel de actividad X_7 :

1. Para reducir al mínimo el capital necesario:

$$C = 1,1X_1 + 1,25X_2 + 0,3X_3 + 1,0X_4 + 2,5X_5 + 0,6X_6 + 0X_7$$

2. Sujeto a:

$$\begin{aligned} 1,0X_1 + 1,0X_2 + 1,0X_3 - 0,2X_4 - 0,5X_5 - 0,8X_6 &= 100 \\ -0,25X_2 - 0,5X_3 + X_4 + X_5 + X_6 &= 50 \\ -12,5X_1 - 7,5X_2 - 6X_3 - 15X_4 - 5X_5 - 4X_6 - X_7 &= -2.000 \\ \text{y } X_j &\geq 0 \quad (j = 1 \dots 7) \end{aligned} \quad (5)$$

La última restricción —que los niveles de actividad no sean negativos— resulta evidente desde el punto de vista económico, pero matemáticamente es necesaria para evitar soluciones absurdas.

El método simplex cumple las tres condiciones de un programa óptimo que se dieron en la sección anterior, pero las aplica en distinto orden. Sólo considera las soluciones básicas —en las que hay tantos niveles de actividad positivos como restricciones— porque se ha demostrado que la solución óptima debe ser una solución básica.⁵⁴ Por lo tanto, el método simplex comienza con una solución experimental que satisface todas las ecuaciones del modelo, como el ensayo a) del cuadro 3. Después se determinan los precios correspondientes a esta serie de actividades.

* Se ha traducido disposal activity por "actividad excedente".

⁵⁴ Véase, Dorfman, Samuelson y Solow, *op. cit.*, capítulo IV, para un buen examen del método de solución. El procedimiento seguido aquí, que usa los precios, y su aplicación al presente ejemplo, los dan Chenery y Clark, *Interindustry Economics*, capítulo IV. También se resuelve allí el problema de llevar al máximo el ingreso nacional.

Sólo una vez hecho esto se aplica el segundo criterio: la asignación del capital a los usos más eficientes.

Esta versión del método simplex puede expresarse en cuatro etapas comparables a las del método de la PSM;

i) Selección de una base viable y determinación de la solución cuantitativa correspondiente. Supóngase que se comienza como antes por el mismo ensayo a), que era una combinación de las actividades A_2 y A_5 . Para convertirlo en una base es necesario agregar la actividad de holgura para la mano de obra A_7 , ya que de lo contrario no podría satisfacerse la tercera ecuación. Entonces la primera solución básica es:

$$\begin{aligned} X_2 &= 143 \\ X_5 &= 86 \\ X_7 &= 500 \end{aligned}$$

Estas cifras aparecen como ensayo a) en el cuadro 4.

ii) Determinación de los "precios de equilibrio general"* correspondientes a la base: Los "precios de equilibrio general" pueden definirse como la serie de precios que resultan en una utilidad 0 en cada actividad de la solución. Algebraicamente se calculan resolviendo el siguiente sistema de ecuaciones simultáneas, cada una de las cuales corresponde a una actividad de la base:

$$\sum a_{ij} P_j - I_i P_i - c_i = 0 \quad (6)$$

* Shadow prices. Podría haberse usado "precios de equilibrio", pero la expresión se utiliza ya con otro significado concreto, y en este mismo texto. Se sugiere "precios de equilibrio general", por la razón aducida más adelante en la nota 55. Otra traducción podría ser "precios de equirrentabilidad cero", que expresaría, en forma más rebuscada, la definición, de shadow price. (Ed.)

Cuadro 4

SOLUCION DEL EJEMPLO 1 POR EL METODO SIMPLEX

Ensa- yo	Solución cuantitativa							Capi- tal	Mano de obra
	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7		
a		143			86		500	393	1.500
b		118		71	8			240	2.000
c		124		68		14		231	2.000 (i)
d	131			14		36		180	2.000
e	80		100			100		178	2.000

Ensa- yo	Precios de equilibrio general							
	$(P_k = 1)$				$(P_2 = 1)$			
	P_1	P_2	P_3	P_4	P_1	P_2	P_3	P_4
a	2,14	3,57	0	1,0	0,60	1,0	0	0,28
b	5,20	6,63	0,306	1,0	0,79	1,0	0,046	0,15
c	3,24	3,76	0,141	1,0	0,86	1,0	0,038	0,27 (ii)
d	2,03	2,52	0,074	1,0	0,81	1,0	0,029	0,40
e	2,60	3,16	0,120	1,0	0,82	1,0	0,038	0,32

Ensa- yo	Rentabilidad social						
	π_1	π_2	π_3	π_4	π_5	π_6	π_7
a	1,04	0	0,06	2,14 ^a	0	1,26	0
b	0,28	0	-0,25	0	0	0,65 ^a	-0,31
c	0,38 ^a	0	0,22	0	-1,07	0	-0,14 (iii)
d	0	-0,41	0,02 ^a	0	-1,37	0	-0,07
e	0	-0,34	0	-0,16	-1,24	0	-0,12

^a Actividad a agregar en iteración siguiente.

Se tiene entonces que, si se toma como unidad el precio del capital, el concepto de "precios de equilibrio general" es igual al de "precio de equilibrio", definido en la ecuación (3) que aparece antes. En el método simplex se calcula un nuevo sistema de precios de equilibrio general para cada ensayo, mientras que en el método de la PSM se calcula una nueva serie de precios de equilibrio de los productos sólo al final de cada etapa.⁵⁵

La solución de los precios correspondiente a la primera base se determina resolviendo las siguientes ecuaciones del tipo (6):

$$\begin{array}{rcl} (A_2) & P_1 - 0,25P_2 - 7,5P_3 - 1,25 & = 0 \\ (A_5) & -0,5P_1 + P_2 - 5P_3 - 2,5 & = 0 \\ (A_7) & P_1 & = 0 \end{array}$$

De lo cual se deduce que:

$$\begin{array}{l} P_1 = 2,14 \\ P_2 = 3,57 \\ P_3 = 0 \end{array}$$

iii) *Determinación de la rentabilidad de las actividades fuera de la base y adición de la más lucrativa* (si ninguna es lucrativa, se tiene la solución óptima). Al igual que en el caso anterior, la *utilidad bruta* de una actividad se define como la diferencia entre el valor de su producción a los precios dados y el costo de sus insumos, excluido el capital.

$$Z_j = \sum a_{1j}P_1 + l_j P_j \quad (7)$$

La *utilidad (social) neta*, π_j , es igual a la utilidad bruta menos el uso directo del capital, o sea:

$$\pi_j = Z_j - c_j \quad (8)$$

Como para determinar el sistema de precios se usó la hipótesis de las utilidades igual a 0, en todas las actividades básicas — A_2 , A_5 y A_7 — por definición $\pi_j = 0$. Si cualquiera de las actividades excluidas tiene utilidades positivas, ello indica que al agregarla a la solución se reduciría el monto del capital necesario. La lógica de esta prueba es igual a la del procedimiento de la PSM, salvo que los precios de equilibrio de la base experimental se usan para todos los insumos.

Las utilidades de cada actividad del ejemplo 1, usando los precios de la primera base, se muestran en la línea *a* del cuadro 4. La actividad más lucrativa, A_4 , se selecciona a fin de formar la nueva base para la iteración siguiente. (En el método simplex sólo pueden cambiarse las actividades de una en una, con objeto de mantener un programa viable.)

iv) *Determinación de la actividad a ser reemplazada*. Si es realmente lucrativo agregar la actividad A_4 a la solución, también es lucrativo aumentar su nivel de actividad hasta que una de las actividades de la antigua base llegue a 0 y la solución vuelva a comprender sólo 3 actividades con niveles positivos. En el presente ejemplo se suprime la actividad de holgura A_7 y la nueva base queda formada por las actividades A_3 , A_4 y A_5 .⁵⁶ Entonces se

⁵⁵ Aquí se distingue entre precios de equilibrio general y precios de cálculo. Aquéllos tienen un significado matemático preciso como los precios de equilibrio correspondientes a una serie dada de actividades básicas. Los precios de cálculo sirven al mismo fin de evaluar las actividades posibles para la solución, pero sólo cuando están en una situación de equilibrio (en los ensayos *d* y *g* por ejemplo) equivalen a los precios de equilibrio general.

⁵⁶ La actividad que se suprime se encuentra mediante la determinación del efecto que en cada actividad básica tiene el aumento del nivel de la nueva actividad, manteniéndose siempre una solución viable. (Véase Dorfman, Samuelson y Solow, *op. cit.*, capítulo

repite el procedimiento con esta nueva serie de actividades.

En el cuadro 4⁵⁷ se resume la solución completa del ejemplo 1 por el método simplex cuando en él se usan precios. El hecho de que los precios del último ensayo sean los mismos que los de la solución por el método de la PSM —cuando se convierten a una base comparable, con P_2 como base del sistema de precios*— permite interpretar los precios de cálculo de la solución óptima como los precios de equilibrio general.

Las condiciones agregadas al método más intuitivo de la PSM con objeto de hacer que conduzca a un programa óptimo se justifican en los teoremas que sirven de fundamento al método simplex. Aunque la necesidad de estas condiciones se deriva de la teoría del equilibrio general, el análisis de la programación lineal muestra que bastan también para identificar una solución óptima.

3. EL PROBLEMA DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Una vez establecidas la demanda y la oferta futuras de factores —etapas *a*) y *b*) del procedimiento descrito en la sección 1— quedan dos tipos principales de selección a hacer para llegar al programa óptimo de desarrollo. Uno es la selección de la técnica de producción en cada sector, ya examinada en las dos últimas secciones. La otra es la elección entre satisfacer la demanda con la producción interna o con las importaciones, lo que a su vez implica un aumento de las exportaciones. Así, pues, la verdadera alternativa consiste en aumentar las exportaciones o incrementar la producción para el consumo interno. Esto último suele conocerse como "el problema de la sustitución de importaciones."

En mi opinión, la solución al problema de la sustitución de importaciones es el aspecto más importante y a la vez más difícil de la programación del desarrollo. Raramente puede soslayarse ateniéndose a la actual estructura de las importaciones y exportaciones, porque el crecimiento de la demanda de bienes importados tiende a ser mayor que el del ingreso nacional por varias razones (modificación de la composición del consumo a medida que aumenta el ingreso, aumento de las inversiones y de la demanda de bienes de capital importados, producción de nuevos artículos por los productores extranjeros, etc.)

IV). Las posibilidades son limitadas en el presente ejemplo, porque es necesario tener por lo menos una actividad en cada industria en cada base.

⁵⁷ Partiendo del mismo punto, se necesitan cinco ensayos para llegar a la solución óptima, en comparación con los siete del sistema de la PSM. Sin embargo, en el último método cada uno de esos ensayos es algo más sencillo porque sólo se necesita la solución cuantitativa al sistema de insumo-producto y los precios de equilibrio general sólo se determinan al final de cada etapa. Se requeriría mayor número de ensayos para determinar si en otros casos el método de la PSM es tan eficaz, desde el punto de vista de los cálculos, como el método simplex. Para poder comparar con el cuadro 3, los precios se dan con $P_2=1,0$, así como también en la forma convencional en que el precio del capital es igual a 1,0. Puede observarse que mientras el primero y el último ensayo son iguales que en el cuadro 2, los puntos intermedios son totalmente diferentes. Esto se explica porque el método simplex va de una base viable a otra y sólo cambia una actividad a un tiempo, en tanto que la PSM y otros métodos de gradiente ajustan los precios a base del exceso de demanda y pueden cambiar varias actividades.

* En este caso se ha traducido numeraire por "base del sistema de precios". (Ed.)

Periódicamente debe analizarse cuál es el balance adecuado entre las inversiones para sustituir importaciones y para exportar, teniendo en cuenta las condiciones de la oferta y la demanda de los artículos de exportación y la posibilidad de producir económicamente los bienes cuya demanda interna era antes demasiado pequeña.

Sólo en circunstancias inmejorables, el problema de la sustitución de importaciones puede resolverse en forma ideal por el libre juego de las fuerzas del mercado. Para que así suceda, el tipo de cambio debe reflejar la demanda y la oferta futuras de divisas resultante de las modificaciones que en la actualidad se están llevando a cabo en la economía. Sólo de este modo se dispondría de una guía eficaz para las decisiones sobre inversiones en un momento dado. Además, debe haber capital, mano de obra y empresarios en los sectores en que sería más conveniente la inversión, ya sea para exportar o para sustituir importaciones. Bajo un régimen de mercados libres, estas condiciones se cumplen mucho más a menudo en los sectores de exportación —gracias al capital extranjero— que en los de producción de artículos para sustituir importaciones. Así pues, los países en que el incremento de las exportaciones ha sido inferior al del crecimiento de la demanda de importaciones se sienten muy inclinados a adoptar medidas para orientar las inversiones hacia los sectores que consideran más convenientes. En muchos casos, el adecuado funcionamiento del mercado como orientador de las inversiones también se ha visto gravemente afectado por la inflación y los déficit del balance de pagos y por las medidas a corto plazo tomadas para combatirlos. El precio actual de mercado de las divisas y los precios de los productos de importación restringida resultan entonces un instrumento, en realidad muy imperfecto, de orientación de las inversiones.

a) Modelo de programación para la sustitución de importaciones

Los métodos de programación lineal ya examinados pueden usarse como base analítica para seleccionar las líneas de sustitución de importaciones y como guía para la investigación empírica. Comparadas con el problema de elegir entre diversas alternativas técnicas, las posibilidades empíricas de emplear este método en el análisis de la sustitución de importaciones son algo mejores porque es posible confrontar las importaciones y la producción interna con las técnicas productivas en uso y para ello se dispone de datos.⁵⁸

⁵⁸ El sistema que se describirá ha sido ensayado en un modelo empírico que distingue catorce sectores de producción y no pare-

En el cuadro 5 se recoge un modelo de programación (ejemplo 2) destinado a mostrar la naturaleza de la elección entre producción interna y exportaciones. Para simplificar la exposición no se incluyen actividades alternativas de producción aunque en principio es perfectamente factible combinar este modelo con el tipo ilustrado en el ejemplo 1. El ejemplo contiene cuatro sectores productivos, en vez de los dos del caso anterior, porque la dificultad del análisis se deriva en parte de las vías indirectas por las que las divisas entran en el costo de producción.

En el ejemplo 2 las actividades de producción se indican por su nivel de actividad, X_1 , y son del mismo tipo que en el ejemplo 1, es decir, no son productos conjuntos. Las actividades de exportación designadas E_i tienen insumos de 1,0 unidad de un producto nacional —medido en precios internos— y producen el número de unidades de divisas que indica el precio de exportación. Si para este cálculo se usa la tasa de cambio vigente, un coeficiente de producción inferior a 1 indicaría que los precios internacionales —entradas netas— son inferiores al precio interno. Las actividades de importación se rigen por un razonamiento similar. Las importaciones crean una unidad de producción y emplean divisas en cantidad igual a su costo c. i. f. puestas en el país, deducción hecha de los insumos nacionales.

El ejemplo 2 se diferencia del modelo de insumo-producto, sobre el que se basa, en varios aspectos importantes:

- las importaciones y la producción son variables separadas cuyas proporciones se determinarán mediante una solución que lleve al óptimo;
- las exportaciones son variables en vez de estar pre-determinadas;
- las restricciones relativas a las divisas (y la mano de obra) son incorporadas al modelo.⁵⁹

b) Soluciones del ejemplo 2

Este tipo de modelo puede resolverse fácilmente empleando el método símplex corregido que se examinó en la sección anterior. La solución se resume en el cuadro 6. La primera base no incluye las exportaciones, y las impor-

cen demasiado grandes los obstáculos empíricos con que tropiezan los estudios en gran escala. Véase H. B. Chenery y K. Krétschmer, "Resource allocation for economic development", en *Econometrica*, octubre de 1956, y H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programmes", en *American Economic Review*, mayo de 1955.

⁵⁹ Este ejemplo procede de Chenery y Clark, *Inter-industry Economics*, capítulo XI, donde se examinan más extensamente el problema y su solución por el método símplex. Para simplificar se ha omitido aquí la mano de obra.

Cuadro 5

EJEMPLO 2: MODELO DE PROGRAMACION PARA LAS IMPORTACIONES Y LAS EXPORTACIONES

Insumos	Actividades										Restricciones
	E_1	E_2	E_3	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4	
1) Productos elaborados . . .	-1,0			0,8	1,0						320
2) Productos agrícolas . . .		-1,0		-0,3		0,9	1,0				105
3) Materiales básicos . . .			-1,0	-0,1		-0,1		0,7	1,0		40
4) Servicios				-0,2		-0,1		-0,1		0,9	60
5) Divisas	0,9	1,0	0,8		-1,0		-1,1		-0,9		- 20
6) Capital	0	0	0	0,7	0	2,0	0	1,8	0	0,55	Mínimo

taciones del producto 3 sólo se llevan a cabo en la medida que lo permiten las divisas disponibles. Tal es la solución de máxima autarquía. El costo de sustitución de las divisas (2,95) lo determina el costo del capital para la producción del producto 3, cuyas importaciones se sustituyen en forma parcial.⁶⁰ En los ensayos subsiguientes, las importaciones desplazan por completo a la producción del artículo 3 y el precio de equilibrio general de las divisas —en función del capital— se determina por los recursos necesarios para producir exportaciones. Por lo tanto, aumenta la productividad marginal del capital, pues el capital se retira del sector donde su rentabilidad es menor (X_3) y se destina a las exportaciones, con los reajustes necesarios en otros sectores.

Los problemas de este tipo pueden resolverse también por el método de la PSM que emplea los precios de cálculo, y que se ha descrito en la sección 1 de esta parte. Al aplicarlo es necesario especificar las alternativas con cierto cuidado, así como también el significado de la PSM de las actividades de importación. Como todas las exportaciones son formas alternativas de obtener divisas, en condiciones de competencia perfecta, una de esas exportaciones será la más lucrativa bajo cualquier serie de precios y será la elegida.⁶¹ Por lo tanto, la rentabilidad de la inversión en el más lucrativo de los sectores de exportación determina la PSM que se debe asignar a las importaciones, corrigiendo las diferencias entre los precios de importación y los precios —de cálculo— internos.⁶²

⁶⁰ $P_f = 2,66 \times 1,1 = 2,95$, puesto que se requieren 1,1 unidades de divisas por unidad de insumos.

⁶¹ Si no se hace la hipótesis irreal de una demanda externa elástica, puede usarse un procedimiento iterativo similar en el cual las exportaciones de cada sector alcanzan aquel punto en que la utilidad marginal iguala el costo marginal. (Véase Chenery y Kretschmer, *op. cit.*) La principal diferencia con respecto a este ejemplo es que varios sectores exportarán en lugar de hacerlo únicamente el más lucrativo.

⁶² La lógica de este procedimiento puede ilustrarse en el siguiente cálculo. Supongo los precios para el ensayo a) que se

Cuadro 6

SOLUCION DEL EJEMPLO 2 POR EL METODO SIMPLEX

En- sa- yo	Soluciones cuantitativas									
	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4	E_1	E_2	K
a	400	0	250	0	113	22	196	0	0	1.101
b	400	0	394	0	0	115	194	0	83	1.070
c	524	0	291	0	0	122	215	99	✓	1.00

En- sa- yo	Precios de equilibrio general											
	$(P_f = 1,0)$						$(P_k = 1,0)$					
	P_1	P_2	P_3	P_4	P_f	P_k	P_1	P_2	P_3	P_4	P_f	P_k
a	0,79	0,88	0,90	0,21	1,00	0,34	2,23	2,59	2,66	0,61	2,95	1,00
b	0,89	1,00	0,90	0,24	1,00	0,395	2,27	2,54	2,29	0,61	2,54	1,00
c	0,90	1,01	0,90	0,24	1,00	0,40	2,26	2,54	2,26	0,61	2,51	1,00

En- sa- yo	Rentabilidad ($P_k = 1,0$)									
	E_1	E_2	E_3	X_1	M_1	X_2	M_2	X_3	M_3	X_4
a	0,33	0,37 ^a	-0,12	0	-0,62	0	-0,66	0	0	0
b	0,02 ^a	0	-0,28	0	-0,28	0	-0,20	-0,26	0	0
c	0	-0,03	-0,25	0	-0,25	0	-0,17	-0,28	0	0

^a Actividad que ha de agregarse.

En el cuadro 7 se muestra el resultado del cálculo de la PSM. En el ensayo a) se usan precios de cálculo iguales a los precios de importación en todos los sectores, siendo igual a 1,0 el precio de las divisas. La rentabilidad de la inversión en el sector de exportación más lucrativo (0,35 en E_2) determina la PSM en el sector de importación aplicando la fórmula que se da en la nota.⁶² Sobre esta base, resulta que la importación es más lucrativa para los productos 1 y 3 y la producción interna para el producto 2. (El producto 4 no admite otra alternativa que la producción interna.) La solución cuantitativa de esta selección de actividades revela que se emplean 1.159 unidades de capital. (El ensayo a) corresponde al final de la primera etapa del ejemplo 1, porque el supuesto de una demanda elástica de exportaciones permite en todos los casos satisfacer exactamente la restricción relativa a las divisas.)

En el ensayo b) (etapa 2) se revisan los precios de cálculo igualándolos a los precios de equilibrio general del ensayo a). La modificación mayor tiene lugar en el producto 4, para el cual, a falta de un precio de importación, se ha empleado el precio de mercado. Los precios de los dos productos importados siguen determinados por el precio de las divisas, que se mantiene constante. Estos precios nuevos muestran que es lucrativo exportar el producto 1 en lugar del producto 2 y fabricar el producto 1 en vez de importarlo. Al calcular de nuevo los precios —ensayo c)— se ve que ésta es la solución óptima, lo que se comprueba comparándola con el resultado obtenido por el método simplex; los precios de cálculo son ahora idénticos a los precios de equilibrio general finales del método simplex.

En la práctica, el método general de la programación lineal es probablemente más importante para analizar la

muestran en el cuadro 7, en el cual las divisas tienen un valor de 1,0 y los bienes importables precios determinados por las actividades de importación.

i) La PSM de la producción interna en el sector 2 se calcula como en el ejemplo 1:

$$\begin{aligned} a_{22}P_2 &= 0,9 \times 1,1 = 0,99 \\ a_{23}P_3 &= -0,1 \times 0,9 = -0,09 \\ a_{42}P_4 &= -0,1 \times 1,0 = -0,10 \\ \text{Rentabilidad social} &= +0,80 \\ k_2 &= 2,0 \\ (\text{PSM})_2 &= 0,40 \end{aligned}$$

La PSM de otras actividades de producción interna se determina del mismo modo.

ii) La PSM de las exportaciones del sector 2 se determina utilizando el valor de las divisas ganadas como el valor de la producción de la actividad interna:

$$\begin{aligned} \text{Valor de las divisas} &= 0,9 \times 1,0 = 0,90 \\ \text{Rentabilidad social} &= 0,71 \\ k_2 &= 2,0 \\ \text{PSM de } E_2 &= 0,355 \end{aligned}$$

iii) La PSM de la exportación del artículo 2 y de la importación del artículo 3 se determina llevando la etapa ii) un poco más adelante y usando el valor del artículo importado como el valor de la producción X_2 . La actividad X_2 produce 0,9 unidades del artículo 2, que es convertido por E_2 en 0,9 unidades de divisas, que son a su vez convertidas por M_3 en 1,0 unidades del artículo 3. La productividad resultante que habrá de asignarse a cualquier sector de importación i) está dada por la fórmula

$$\begin{aligned} \text{PSM de } M_1 &= \frac{(\text{PSM de las exportaciones}) (\text{Precio del bien i})}{(\text{Insumo de divisas en } M_1)} = \\ &= \frac{0,355(0,9)}{(0,9)} = 0,355 \text{ para } M_3 \end{aligned}$$

Cuadro 7

SOLUCION DEL EJEMPLO 2 MEDIANTE LA REVISION DE LOS PRECIOS DE CALCULO

Ensa- yo	Soluciones cuantitativas									
	X ₁	M ₁	X ₂	M ₂	X ₃	M ₃	X ₄	E ₁	E ₂	K
a	0	320	544	0	0	94	127	0	385	1.159
b	524	0	291	0	0	122	215	99	0	1.068
c	524	0	291	0	0	122	215	99	0	1.068

Ensa- yo	Precios de cálculo (P _T = 1,0)					
	P ₁	P ₂	P ₃	P ₄	P _J	P _K
a	1,00	1,10	0,90	1,00	1,00	0,35
b	1,00	1,00	0,90	0,24	1,00	0,39
c	0,90	1,01	0,90	0,24	1,00	0,40

Ensa- yo	Productividad marginal de la inversión									
	Sector de ex- portaciones		Sustitutos de las importaciones							
	E ₁	E ₂	E ₃	X ₁	M ₁	X ₂	M ₂	X ₃	M ₃	X ₄
a	0,14	0,35 ^a	0,25	0,26	0,35 ^a	0,40 ^a	0,32	0,29	0,35 ^a	1,63 ^a
b	0,40 ^a	0,39	0,30	0,52 ^a	0,40	0,39 ^a	0,37	0,34	0,40 ^a	0,39 ^a
c	0,40 ^a	0,39	0,30	0,40 ^a	0,36	0,40 ^a	0,37	0,34	0,40 ^a	0,40 ^a

^a Actividades en solución.

sustitución de importaciones que para elegir entre técnicas alternativas. En el último caso, el progreso mayor vendrá acaso de la estimación del verdadero costo de sustitución de la mano de obra en términos de capital. Para el problema de la sustitución de importaciones la relación básica es el costo de sustitución de las divisas en términos de capital. Entre los dos, y con métodos más burdos, resulta más fácil estimar el costo de sustitución de la mano de obra que el costo de las divisas. Además, son más difíciles las comparaciones directas entre las exportaciones y los sustitutos de las importaciones que entre distintas técnicas para producir un mismo artículo. Por ambas razones se necesita más urgentemente hacer un análisis general del sector de comercio exterior.

La solución del ejemplo 2 sugiere un procedimiento práctico que podrá seguirse cuando falten datos para preparar un modelo completo de programación. En los sectores en que es posible importar y exportar, los precios internacionales constituyen una base adecuada para los precios de cálculo y— si el precio de las divisas se mantiene igual a 1,0— éstos no variarán a menos que la producción interna desplace enteramente las importaciones. El análisis de los sectores de exportación empleando estos precios de cálculo para los insumos permite estimar el costo de capital marginal de la obtención de divisas— en este caso, productividad marginal del capital—, que puede entonces usarse para escoger entre las importaciones y la producción interna. En un ejemplo más apegado a la realidad debiera llegarse al final de la primera etapa a una aproximación bastante cercana a la solución final. La principal fuente de dificultad radicará en que la demanda de las diversas exportaciones no es perfectamente elástica y en que el precio del capital calculado de esta manera tendrá que ajustarse según el nivel de las exportaciones.

Las mejoras adicionales que se introduzcan al revisar los precios de los productos sólo influirán sobre las indus-

trias que emplean bienes enteramente producidos en el país,⁶³ que en este caso son los productos 2 y 4. En la práctica es probable que sólo ocurran cambios importantes en el caso de los productos de industrias localizadas que no son fácilmente transportables. Por lo tanto, después de uno o dos ensayos, sería posible llegar a una estructura de precios de cálculo no muy lejana del óptimo. Además, los cambios en esos precios serán siempre en sentido descendente, pues se basan en el precio de importación, de manera que hasta cierto punto cabe tomar en cuenta el error en los sectores de producción en que son más importantes.

4. RELACIONES ENTRE LOS ANÁLISIS GENERALES Y PARCIALES

En la exposición anterior se ha visto la interdependencia de las inversiones en los distintos sectores de la economía y su efecto sobre el conjunto de precios de equilibrio. Se analizará ahora la utilidad de estos resultados en la formulación de criterios adecuados para el análisis y para el estudio más detallado de los programas sectoriales.

A falta de un análisis general, se han propuesto varios criterios parciales para comparar distintas posibilidades de inversión.⁶⁴ Con esos criterios se pretende corregir algunos de los defectos de la estructura de precios existente y tomar en cuenta las economías que no se reflejan en los precios de mercado. Algunos de estos criterios se expresan en función de la remuneración que perciben factores aislados (productividad del capital o de la mano de obra), en tanto que en otros se relacionan beneficios y costos totales (relación beneficio-costos). La estimación de los beneficios sociales se hace unas veces corrigiendo los precios y otras en función de los "beneficios indirectos".

Si es posible efectuar los reajustes que llevan a un conjunto de precios de equilibrio, todos estos criterios darán los mismos resultados, como se ha visto en los cálculos anteriores. En el método de la PSM se emplea un solo factor para comprobar el valor neto atribuible al capital,⁶⁵ mientras que el método simplex puede expresarse en otros términos como una razón beneficio-costos, según se muestra en la última línea del cuadro 8. La producción y los insumos se valoran aquí a los precios de equilibrio general de la solución óptima del ejemplo 1 (véase el cuadro 4), y la relación beneficio-costos es la que existe entre el valor de la producción y el costo de los insumos. En situación de equilibrio, cuando el precio del capital es igual a 0,32 la inversión más lucrativa es A₆.

⁶³ En el cuadro 7 la sustitución de importaciones por producción interna del producto 1 sólo es redituable cuando se modifican así los precios de importación.

⁶⁴ Véase un resumen de estos criterios en CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico*, op. cit., parte II.

⁶⁵ W. Galenson y H. Leibenstein, en "Investment criteria, productivity and economic development", en *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1955, critican el método de la PSM por ser estático y no tomar en cuenta la diferencia en las tasas de ahorro que puede resultar de distintos proyectos por la diversidad de niveles de rentabilidad. En la medida en que este factor no sea anulable mediante la política tributaria, puede incluirse en un modelo de programación calculando los ahorros atribuibles a cada tipo de producción y valorándolos según la productividad del capital. Para un análisis más equilibrado del problema de valorar el ingreso presente y futuro, véase O. Eckstein, "Investment criteria for economic development and the theory of inter-temporal welfare economics", *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1957.

y su relación 1,0 (que corresponde a utilidades 0). Sin embargo, si no se conoce el precio de equilibrio del capital, no se obtiene necesariamente este resultado y cualquiera de las otras alternativas puede parecer más ventajosa aún cuando se utilicen precios de equilibrio para la producción y para todos los demás insumos.⁶⁶

La medida de la productividad del capital no adolece de este defecto porque emplea sólo el precio de los demás insumos y no el del capital. Por lo tanto, es más exacta para un análisis parcial si el precio de la mano de obra y de otros insumos puede preverse con mayor precisión que la verdadera productividad del capital. Cuando no sucede así, es fácil construir ejemplos en que los resultados de la relación beneficio-costo se acercan más a la solución óptima. (Véase, por ejemplo, el ensayo *c*) del cuadro 3, en que la prueba PSM se aleja más de la evaluación correcta que la relación beneficio-costo, porque los precios de los insumos son demasiado altos). Así pues, la elección de un criterio para el análisis parcial depende de la exactitud con que puedan estimarse los distintos precios.⁶⁷

El uso de precios de equilibrio también hace innecesario efectuar estimaciones de los beneficios secundarios, como hace en sus evaluaciones la Oficina de Rehabilitación de Tierras de los Estados Unidos.⁶⁸ La existencia de

⁶⁶ A precios de equilibrio, el criterio *simplex* (rentabilidad social) es cero en todas las actividades del programa óptimo, y negativo en las demás. De la relación algebraica entre la rentabilidad social y la relación beneficio-costo con la PSM del capital (o de cualquier otro factor o producto intermedio) se sigue que, a precios de equilibrio, todas estas medidas deben ser iguales a la unidad en todas las actividades del programa óptimo, y menores que la unidad en las otras actividades. Sin embargo, aun a precios de equilibrio, estas medidas no tienen por qué dar el mismo orden de relación para las actividades que no son óptimas.

⁶⁷ Tinbergen, *The design of development*, capítulo III, y J. Alhumada, "Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1957, abogan por el empleo de una forma de relación beneficio-costo usando precios de equilibrio en vez de la productividad del capital, pero el análisis anterior no apoya sus conclusiones. Hay que reconocer, sin embargo, que la cuestión no puede dilucidarse teóricamente, pues con estimaciones de precio perfectas ambos métodos llegan al mismo resultado.

⁶⁸ Una crítica parecida de este procedimiento formula J. Margolis en "Secondary benefits, external economies and the justification of public investment", *Review of Economics and Statistics*, agosto de 1957.

Cuadro 8
COMPARACION DE CRITERIOS PARCIALES
DE INVERSION^a

	Precio	Alternativas de inversión		
		A ₄	A ₅	A ₆
Valor de la producción . . .	(1,0)	1,00	1,00	1,00
Materiales comprados . . .	(0,82)	0,16	0,41	0,65
Costo de la mano de obra . .	(0,038)	0,57	0,19	0,16
Beneficio social		0,27	0,40	0,19
Capital requerido		1,00	2,5	0,6
1) Productividad del capital		0,27	0,16	0,32
2) Relación beneficio-costo:				
i) (Precio del capital = 0,05)		1,28	1,38	1,18
ii) (Precio del capital = 0,15)		1,13	1,03	1,11
iii) (Precio del capital = 0,32)		0,95	0,72	1,00

^a Del cuadro 3, industria 2, precios del ensayo g).

recursos subempleados —o sobrevaluados— será debidamente tomada en cuenta por el menor costo de sustitución imputado a esos factores y las mayores utilidades de los proyectos que los emplean. Los beneficios indirectos resultan de usar precios distintos a los de equilibrio y desaparecen cuando se usan los precios futuros correctos.⁶⁹

Es improbable que puedan aplicarse los métodos formales de programación en un modelo muy detallado de toda la economía. En el mejor de los casos esos métodos sirven para determinar los precios de cálculo adecuados de algunos de los principales insumos —mano de obra, capital, divisas y unos cuantos materiales industriales— y para revisar los programas sectoriales. Para este último objeto, los precios de cálculo revisten suma importancia, pues permiten descentralizar el análisis manteniendo al mismo tiempo la coherencia de los resultados. Si se emplea la misma serie de precios de cálculo para todos los programas sectoriales, es posible revisarlos, después de preparar el primer programa de ensayo, alterando los supuestos relativos a los precios como en los métodos que se ilustraron antes. El empleo de los mismos precios para la mano de obra, el capital y las divisas tiene especial importancia para formular programas sectoriales, y el grado de congruencia que así se alcanza puede producir por sí solo en muchos casos un mejoramiento considerable en la distribución de los recursos.

5. RESUMEN

Los fundamentos racionales de la programación aquí examinados pueden resumirse de la siguiente manera:

i) El principal problema analítico para formular un programa de desarrollo consiste en encontrar una solución que sea al mismo tiempo congruente con las demandas previstas y con las limitaciones de los recursos, y que permita aprovechar eficazmente estos últimos. Los métodos en uso actualmente para preparar programas no aseguran el mejor empleo de los recursos.

ii) Las técnicas de programación lineal sugieren formas de ampliar el criterio de la productividad social marginal para la distribución de las inversiones a fin de asegurar tanto la congruencia con las diversas restricciones como la máxima eficiencia en el uso de los recursos. La comparación de este método con el método *simplex* para la solución de esos problemas muestra que en ambos casos se aplican los mismos criterios, pero en un orden distinto. El resultado final es por consiguiente el mismo, aunque difiere el camino que lleva a él. Esta comparación también muestra que no hay razón teórica alguna para preferir el método de la productividad del capital o el de la relación beneficio-costo en el análisis parcial, pues ambos darán igual resultado si se aplican bien. Sin embargo, a falta de información completa, puede haber razones para preferir el primero.

iii) Entre las elecciones que hay que hacer al formular un programa de inversiones, la de decidir entre las exportaciones y la producción interna es la más difícil analíticamente y a la vez la más importante, pues determina el curso futuro del desarrollo. El esquema de la programación lineal se presta especialmente para el análisis de este

⁶⁹ No siempre dan buen resultado los precios futuros para evaluar la inversión cuando hay economías de escala. Entonces puede ser necesario calcular toda la inversión requerida para los distintos programas factibles.

problema. Puede aclarar la manera de enfocarlo aun en aquellos casos en que no sea posible aplicar empíricamente el método con gran detalle. La principal ventaja de la programación es determinar para las divisas un precio de equilibrio general que toma en cuenta los efectos del programa de desarrollo y los desequilibrios estructurales existentes. Como a menudo no será posible fijar la tasa de cambio a este nivel, hasta que no se cumplan los programas de desarrollo, es aconsejable emplear este precio de equilibrio en vez del tipo de cambio vigente al evaluar los proyectos de inversión.

III. EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO⁷⁰

Toda política económica tiene dos aspectos esenciales. En primer lugar, requiere cálculos en cuanto a la forma de lograr sus objetivos sociales; en segundo lugar, debe proporcionar suficientes medios de control sobre las reacciones de los distintos participantes en el proceso económico a fin de conseguir el resultado buscado. La primera de estas funciones —la formulación de cálculos racionales— se consideró en la sección anterior. Aquí se analizarán algunos de los problemas que plantea la segunda.

El mecanismo del mercado tiene la gran ventaja de cumplir automáticamente ambas funciones. Los precios sirven de guía para el cálculo racional, de premios a la eficiencia y de castigo a los errores. Una política que no se guía por el mecanismo del mercado debe especificar no sólo el método de cálculo que debe emplearse, sino también los controles que reemplazarán a los propios del mercado.

Un programa de desarrollo es sobre todo una técnica para el cálculo racional. Ya se ha demostrado que para ciertas decisiones sobre distribución de recursos —sobre todo las que entrañan grandes cambios estructurales de la economía— este tipo de cálculo puede señalar aumentos mucho mayores de la producción que los que se deducirían de los cálculos basados en el mecanismo del mercado. Sin embargo, para lograr esta posibilidad es necesario disponer de un mecanismo de control que no sea demasiado deficiente en comparación con el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Debe contener suficientes incentivos, informaciones y flexibilidad. La ejecución de la política de desarrollo suele defraudar las esperanzas que en ella se cifran cuando faltan estos elementos. El fracaso se explica en gran parte por el hecho de que los planes de desarrollo⁷¹ no siempre se preparan con vista a las necesidades de ejecución, a lo que se debe que, cualesquiera que sean sus méritos para señalar los mejoramientos posibles, dejan de ser a veces instrumentos eficaces de control.

Uno de los defectos más corrientes de los planes de desarrollo es que se expresan en función de metas que para su realización requieren un control centralizado. En

iv) Los precios que como subproducto se derivan del análisis de programación lineal, ya sea por el método simplex o por el de PSM, también servirán como medio para descentralizar tanto el análisis como la política. Proporcionan una base congruente para los estudios sectoriales de la distribución de los recursos, complemento indispensable de cualquier análisis general, y a su vez pueden mejorar los resultados de este último. Su función como variables de orientación de la política económica se analizará a continuación.

esta sección analizaré las posibilidades de descentralización y de mayor flexibilidad que se derivan del uso de los precios como instrumentos de planificación. El problema fundamental consiste en neutralizar los defectos del mecanismo del mercado como instrumento de cálculo sin perder sus ventajas como mecanismo de control.

1. DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN

Como en el análisis de la distribución eficiente de los recursos, es útil comenzar el estudio de los mecanismos de control recordando cómo el mercado realiza esta función. En el caso ideal de competencia perfecta, los precios despejan los mercados* tanto de factores como de bienes finales, mediante las indicaciones que dan a los productores y los consumidores, cada uno de los cuales reacciona según su propio interés. Sólo se necesitaría un organismo central de control para perfeccionar el mercado y asegurar que los participantes observen las reglas del juego, es decir, para evitar la explotación del poder de monopolio, para divulgar informaciones, etc. Los precios del mercado determinan a un mismo tiempo qué volumen se producirá de cada artículo, qué técnicas se emplearán para producirlo y cómo se distribuirán los ingresos.

Los precios proporcionan medios tan poderosos de coordinación de las acciones de quienes tienen en sus manos la posibilidad de decidir, que se ha abogado por ellos como el instrumento más racional de control para las economías socialistas. Las conocidas reglas de Lange-Lerner⁷² para el funcionamiento de una economía de ese tipo exigirían que los dirigentes de empresas estatales actuaran como competidores perfectos —expandir la producción hasta que el costo marginal iguale al precio—, mientras que el organismo coordinador manipularía los precios con el objeto de despejar los mercados. Pueden formularse muchas objeciones prácticas a esta sugestión, pero contiene una idea que vale la pena considerar como alternativa al establecimiento de metas en aquellos sectores en que es necesario algún tipo de intervención gubernamental.⁷³

⁷⁰ Los lineamientos generales de esta exposición se han tomado de Dahl y Lindblom, *op. cit.*

⁷¹ El término "plan de desarrollo" se emplea aquí para abarcar tanto el análisis (que he llamado programa) como el conjunto de medidas mediante las cuales se lleva a cabo la política de desarrollo. Se sigue así la práctica común en los países que tienen esos planes. La palabra programa se usa a veces con esta connotación más amplia, pero he preferido la definición más estricta que se da anteriormente, porque señala la distinción entre análisis y ejecución.

* Se propone aquí "despejan los mercados" para traducir: to clear the markets. (Ed.)

⁷² Véase Abba Lerner, *The Economics of Control* (Nueva York, 1944).

⁷³ El problema del control en una economía poco desarrollada es distinto del que consideran los teóricos de la competencia perfecta o del socialismo. Como la economía no se encuentra en una posición de equilibrio —en que sea óptimo el empleo de los recursos—, no puede aplicarse la política a través de mecanismos de control encaminados sólo a mantener el equilibrio.

a) *Funciones de los organismos de coordinación y ejecución*

La política de desarrollo la llevan a la práctica los organismos gubernamentales encargados de intervenir de cierta forma en el proceso de desarrollo y aprovechamiento de los recursos. Entre los organismos de este tipo, los Estados Unidos tienen la Oficina de Rehabilitación de Tierras, la Autoridad del Valle de Tennessee, la Comisión Federal de Energía, la Comisión de Energía Atómica y los Servicios de Extensión del Departamento de Agricultura. En Europa cabe mencionar la Junta Nacional del Carbón, en el Reino Unido; la Organización del Plan Monnet, en Francia, y la Cassa per il Mezzogiorno, en Italia.

Los ejemplos anteriores sobre los países más avanzados pertenecen a un tipo de organismos de desarrollo que se ocupa de los niveles de producción e inversión en sectores particulares de la producción. Algunos, como la Autoridad del Valle del Tennessee, y la Casa per il Mezzogiorno, se encargan del desarrollo regional, que abarca diversos tipos de producción. Los países poco desarrollados suelen tener corporaciones de fomento responsables de varios sectores, además de organismos más especializados como los que antes se mencionan. Aunque algunos de los organismos enumerados también se encargan de la producción corriente, todos son responsables de algunos aspectos del desarrollo a largo plazo en un sector o región determinados de la economía.

Hay un segundo tipo de organismo ejecutivo que desempeña un papel importante en la realización de la política de desarrollo, aunque se caracteriza por manejar determinados recursos en vez de sectores económicos. Así, las instituciones especiales de crédito, las autoridades de control de cambios, los ministerios de salubridad y educación, etc., tienen también a su cargo el mejoramiento de la calidad de los recursos o el control de su distribución.

En los países poco desarrollados ambos tipos de instituciones de desarrollo suelen tener más importancia que en los más avanzados. El gobierno efectúa directamente la mayor parte de las inversiones y también tiende a ser mayor su influencia sobre el resto a través de la política arancelaria, el control de cambios, etc., haya o no una política general de desarrollo. Por lo tanto, en la mayoría de los países poco desarrollados el problema principal no consiste en saber si el gobierno debe o no intervenir en la distribución de los recursos, sino en cómo debe controlar sus distintas formas de intervención para hacerlas más eficaces.

Uno de los grandes defectos de la ejecución de la política de desarrollo es la falta de coordinación. La coordinación tiene importancia menor en un país como los Estados Unidos, en que el gobierno sólo interviene directamente en escaso número de sectores y en que la riqueza y diversificación de la economía hace que no sean serias las consecuencias de que se carezca de ella. Tampoco es necesaria en el caso opuesto, de economías primitivas en que son poco interdependientes los sectores y relativamente escasas las posibilidades de elección. Sin embargo, en los países en vías de industrializarse —y ése es el caso en la mayoría de los latinoamericanos— la necesidad de coordinación es especialmente aguda.

En esta sección consideraré como dada la organización

institucional de varios organismos ejecutivos semiautónomos, y examinaré las posibles formas de coordinación para tornar eficaz la política de desarrollo. El objetivo mínimo de la coordinación es conseguir que distintos organismos actúen en forma coherente, entendida la coherencia en el sentido antes expuesto. El ideal es que la coordinación también dé lugar a algunos cambios en la estructura institucional y a la elección de mejores instrumentos de política económica. En todo caso es necesario un organismo de coordinación que tenga alguna autoridad sobre las actividades de los organismos ejecutivos.

Dentro de esta estructura institucional, el procedimiento para la ejecución de la política debe especificar cómo se dividirán las funciones entre el órgano central coordinador —que denominaré junta planificadora— y los organismos ejecutivos, la forma que adoptarán las directivas impartidas por la primera a los segundos, y el establecimiento de normas concretas para que estos últimos actúen.

Las primeras etapas de un procedimiento racional se han comentado ya, en principio, desde el punto de vista de la junta planificadora. Entrañan: i) un mecanismo para comparar distintos tipos de inversión y ii) una selección basada en el análisis de instrumentos de política económica. En esta primera etapa, los organismos ejecutivos proporcionan informaciones sobre las alternativas existentes, ya sea en forma de programas sectoriales (basados en las normas generales de política proporcionadas por la junta planificadora) o de material básico (proyectos) con el que podrán elaborarse esos programas sectoriales. Los organismos ejecutivos también pueden proporcionar datos sobre el efecto que en sus sectores tienen ciertos instrumentos (como los incentivos tributarios) y realizar otros estudios especializados (de técnicas alternativas de producción, necesidades de mano de obra, etc.). En esta etapa la exacta división del trabajo entre la junta planificadora y el personal de investigación de los distintos organismos ejecutivos no tiene mayor trascendencia, pues el problema fundamental consiste en preparar un programa coordinado a base de la mejor información disponible.⁷⁴ Como esto constituye una decisión política y económica fundamental, normalmente tendrá que ratificarse por el gobierno y por el poder legislativo antes de proseguir.

En la siguiente etapa se prepara un reglamento para guiar la acción de cada organismo, reglamento que en conjunto podría llamarse programa de ejecución. Difiere del programa a largo plazo porque comprende un período menos prolongado —uno o dos años—, porque acepta como datos los instrumentos de política y porque emplea variables relacionadas en forma más estrecha con los instrumentos elegidos. La junta planificadora contribuye a la preparación de un programa de ejecución emitiendo orientaciones sobre la política y coordinando el trabajo de los organismos ejecutivos. La orientación puede darse en forma de metas, prioridades o precios. Más adelante, en otra parte de este artículo, se tratará de la elección entre ellos. Las directivas de política económica constituyen el enlace entre el programa a largo plazo y los proyectos iniciales de los diversos programas de trabajo. La

⁷⁴ El procedimiento descrito parte del supuesto de que un programa general es deseable como base de coordinación. Cuando la intervención se circunscribe a unos cuantos sectores podrá bastar con un análisis menos completo.

junta planificadora coordina estos programas en la medida necesaria para que sean coherentes entre sí y con el programa a largo plazo. Este proceso suele tener lugar cuando se prepara el presupuesto anual del gobierno y el control político del resultado se ejercita mediante los debates parlamentarios sobre ese presupuesto.⁷⁵

La última etapa es la ejecución de la política por los organismos responsables, a través del crédito, los impuestos, la inversión, la distribución de las divisas, etc. Como el planeamiento nunca es perfecto, resulta función esencial del programa de ejecución orientar a los distintos organismos cuando tienen que apartarse del camino trazado. Aquí es donde se corre el riesgo, con el control centralizado, de enredarse en una maraña de detalles. El programa de ejecución debe prever el incumplimiento de las metas cuantitativas y contener disposiciones para hacer frente a esa eventualidad. El proceso entraña un intercambio continuo de informaciones entre los organismos ejecutivos y la junta planificadora para asegurar la coherencia entre las modificaciones que introduzcan los distintos organismos. Aunque estos objetivos no se logran nunca del todo, conviene considerar los métodos para mejorar la actuación en este campo.

b) La forma de coordinación⁷⁶

Cualquiera que sea la estructura institucional establecida, la forma de las directivas que la junta planificadora dé a los organismos ejecutivos —y su habilidad para hacerlas cumplir— determinará hasta qué punto se logra en realidad la descentralización sin que pierda eficacia el programa. Cabe distinguir tres formas "puras" de coordinación:

i) La *negociación*, en que la junta planificadora actúa como árbitro ante los organismos que solicitan recursos escasos.

ii) La *fijación de metas*, en que el programa de ejecución toma la forma de metas cuantitativas de producción que establece la junta planificadora, y

iii) La *fijación de precios*, en que las directivas de ejecución se expresan en forma de precios de cálculo.

En la práctica, los programas de ejecución combinan en alguna medida estos tres aspectos. La *negociación* predomina cuando son fuertes los organismos ejecutivos y débil la autoridad central y cuando no existe un análisis general amplio en que basarse. El proceso de negociación gira en este caso alrededor de la preparación del presupuesto anual y es probable que predominen los problemas de corto plazo. No trataré de ahondar en el análisis de esta forma de cooperación, pero examinaré los otros dos métodos primero en su forma pura y después en sus posibles combinaciones, como por ejemplo los sistemas de prioridad.

⁷⁵ Como algunos de los tipos más eficaces de control están incorporados en la asignación anual de fondos gubernamentales, es esencial para la ejecución eficiente de la política de desarrollo que el organismo responsable de la política a largo plazo —la junta planificadora— participe en la revisión del presupuesto anual. Sólo de esta manera es posible conciliar los inevitables conflictos entre las metas a largo y corto plazo. La aplicación de un programa a largo plazo, sin embargo, exige una coordinación de las actividades gubernamentales que va más allá de la esfera de los gastos públicos y la tributación.

⁷⁶ Este análisis se inspira en Dahl y Lindblom, *op. cit.*, capítulo 14, a pesar de que los autores se refieren principalmente al planeamiento en tiempos de guerra.

Fijación de metas. Cuando las directivas de política de la junta planificadora a los organismos ejecutivos consisten en metas de producción, consumo, importaciones, etc., se reducen a un mínimo las posibilidades de elegir. El organismo ejecutivo sólo puede decidir entre formas alternativas de alcanzar el nivel prefijado de producción, por ejemplo, con el volumen de factores que le ha sido asignado. Se necesita algún método para salvar estas alternativas limitadas y, a falta de otra información, normalmente se usarán para ello los precios de mercado.

El programa ejecutivo de este tipo sólo podrá reajustarse para tomar en cuenta la diferencia entre el plan y las realizaciones mediante el cambio de metas. A menos que estos cambios se introduzcan con prontitud y eficiencia por la junta planificadora, es probable que los organismos interesados hagan sus propias revisiones, que pueden no ser compatibles entre sí. Los precios tenderán a fluctuar violentamente cuando sólo exista un planeamiento cuantitativo, o podrán mantenerse constantes por decreto gubernamental. En cualquiera de los dos casos no constituyen la mejor orientación para las decisiones sobre inversión. También se deforman las preferencias de los consumidores, y ello dificulta la previsión de la demanda futura.

Fijación de precios. Aunque en el planeamiento soviético y en el planeamiento de los países democráticos durante la guerra se ha adquirido ya cierta experiencia en el empleo de las metas como mecanismos de control, no se conoce gobierno alguno que haya tratado de orientar las decisiones de los organismos gubernamentales mediante la determinación administrativa de los precios. Podríamos esperar que este método —de aplicarse bien—, pueda contribuir a mejorar en cierto grado el mecanismo de los precios libres, pero adolecería de algunos de sus mismos defectos.

Con un sistema puro de precios, cada organismo sectorial trataría de invertir en todos los proyectos que parecieran lucrativos según los precios de cálculo fijados, y emplearía los mismo precios para escoger la mejor técnica de producción. Sería extraordinario que la junta planificadora pudiera calcular los precios futuros con tanta exactitud que despejase el mercado para los fondos de inversión, las divisas y otros factores escasos. Sería posible reajustar la producción y el consumo mediante frecuentes modificaciones de los precios, pero este sistema no tendría tanta eficacia para regular los planes de inversión, cuya influencia se deja sentir en un período más prolongado.

Pese a la impracticabilidad de un programa compuesto sólo de precios de cálculo, las ventajas teóricas del mecanismo de precios sugieren que podrían combinarse los controles de precios y de cantidades para lograr un método superior a cualquiera de los dos.

Prioridades. Las prioridades constituyen uno de los métodos de control más aceptados por la relativa sencillez de su aplicación. Esta sencillez se logra a expensas de una ambigüedad bastante grande en cuanto a la verdadera naturaleza de las prioridades y de las dificultades que existen para relacionarlas con un programa general. Las prioridades se caracterizan por la asignación de preferencias a distintas clases de usos y por la asignación de los bienes escasos a distintos usos según esas preferencias.

Su ambigüedad se deriva del hecho de que las cantidades adicionales del mismo producto —acero o electricidad— tienen un valor menguante para la economía, y,

en principio, debiera asignárseles prioridades cada vez más bajas. Por lo tanto, es muy complicada la base analítica de un sistema racional de prioridades.

Con los sistemas de prioridades son innecesarias las metas cuantitativas, pero ello es así a costa de una gran inseguridad en cuanto al volumen de recursos que deben asignarse a los sectores de menor prioridad. Por lo tanto, las prioridades han sido eficaces sobre todo en aquellos casos en que algunos usos (por ejemplo, producción militar) eran evidentemente mucho más importantes que otros, y en que no se controlaban muchos productos (verbigracia, el Plan de Materiales Controlados de los Estados Unidos que sólo distribuyó tres metales porque los planes más elaborados resultaron impracticables).

Los sistemas de prioridad para la ejecución de programas de desarrollo han surgido principalmente de la falta de análisis general y de la existencia de desequilibrios estructurales. Desde el punto de vista administrativo es más fácil concentrarse en pocos sectores de alta prioridad, que a menudo son los descuidados en programas anteriores. En los últimos tiempos se advierte en muchos países —la Argentina, la India, México, Turquía, la Unión Soviética, por citar sólo algunos— una marcada tendencia a alternar la alta prioridad de la industria y de la agricultura. Las prioridades generales de este tipo indican que antes se fracasó en el propósito de lograr un progreso equilibrado en que los recursos escasos tuvieran la misma productividad marginal en todos los usos.

Si se emplean conjuntamente con los precios de cálculo, las prioridades permiten una útil simplificación del mecanismo de evaluación, lo que redundaría en un control más descentralizado. En un programa de desarrollo el sistema de prioridades debe basarse en la contribución de determinado uso al objetivo principal del programa, a saber, la elevación del ingreso nacional. La importancia de otros objetivos —por ejemplo, la reducción del déficit del balance de pagos— podría medirse asignándoles precios adecuados. Cada organismo sectorial a cargo de producción estaría llamado a establecer prioridades para los varios usos de recursos —proyectos— bajo su control, empleando los precios de cálculo que le fije la junta planificadora. De esta manera, a base de esas prioridades, podrían asignarse los fondos públicos de inversión, las divisas y otros recursos que se encuentran en manos del gobierno.

La justificación lógica de este procedimiento se encuentra en la solución de los ejemplos de la sección 1 de la parte II de este artículo, en que la PSM da la prioridad dentro del sector. En la medida en que los precios de cálculo pueden reajustarse para coincidir con los valores de equilibrio a largo plazo, el resultado propenderá al obtenido con un método de pura fijación de precios, pues la PSM también tenderá a igualarse entre los sectores. Sin embargo, las imperfecciones de los precios de cálculo y las modificaciones de las condiciones básicas pueden requerir la asignación de algunos recursos para los cuales hay de momento mayor demanda que oferta. Se lograría la congruencia distribuyendo los productos que estuvieran temporalmente escasos —a los precios de cálculo establecidos—, pero los cambios futuros de la distribución y de los precios estarían encaminados a eliminar dicha escasez. Con este sistema los organismos sectoriales tendrían mucha mayor iniciativa y libertad de acción, porque no se les prescribirían metas, salvo en sectores que en potencia

son puntos de estrangulamiento (electricidad, transporte, cemento, etc.). Las discrepancias entre la demanda y la oferta de la mayoría de los demás productos se anularían mediante las importaciones o la variación de existencias.

En resumen, con un sistema de control diseñado para la descentralización, los precios de cálculo constituirían la principal orientación proporcionada por el organismo coordinador, y las prioridades —basadas en los usos marginales en cada sector— sólo serían empleadas cuando los precios de cálculo no tuvieran el efecto de despejar el mercado. Salvo en pocos sectores, las metas cuantitativas las fijarían los organismos sectoriales a la luz de las inversiones lucrativas a su alcance. Sólo se necesitarían comprobaciones de tipo cuantitativo para asegurar que el volumen de bienes a producir localmente concordara con la demanda futura. El costo de sustitución asignado a las divisas, el capital y la mano de obra constituiría el principal medio de lograr el equilibrio en el comercio exterior y de asegurar la ocupación plena.

2. REVISIÓN DE LA POLÍTICA Y LOS PROGRAMAS

La relación correcta entre el programa a largo plazo y las directivas que componen el programa ejecutivo depende de la situación económica existente y de los tipos de mecanismo de control que se adopten. Cuando la oferta de divisas proporciona un margen de seguridad contra los casos en que, por ejemplo, no se alcanzan los objetivos propuestos, la relación no necesita ser tan estrecha como cuando es más restrictiva la limitación del balance de pagos.

El examen de las técnicas de control incluidas en el programa ejecutivo sugiere que en los programas a largo plazo se debe prestar mayor atención a los efectos de los cambios estructurales sobre los precios de equilibrio. Como en muchos sectores las metas no constituyen los mejores mecanismos de control, el programa a largo plazo sería una guía más útil para la ejecución si diera menor importancia que la acostumbrada a la fijación de metas y mayor a la determinación de los costos de sustitución y de los precios de cálculo. Cabe esperar que estas relaciones de precios y costos se modifiquen con el tiempo a medida que se amplíe el mercado, se desarrollen los recursos y se establezcan servicios básicos. La previsión de estos cambios llevará a una mejor evaluación de las ventajas comparativas en un medio dinámico y reducirá en el futuro la necesidad de controles.

El comentario que se hizo antes acerca de la programación puede haber dado la impresión de que, si bien la preparación de una política de desarrollo todavía no está fundada en bases científicas, podría estarlo en un futuro cercano. No es éste el caso. El análisis formal proporciona un marco indispensable para la política, pero incluso las decisiones “puramente económicas” deben basarse tanto en factores intangibles —por ejemplo, la reacción esperada de los productores y los consumidores ante varias medidas— como en estudios econométricos. Cuando primero se formulan los programas de desarrollo, es probable que estas apreciaciones cualitativas revistan particular importancia porque el análisis formal será deficiente en muchos aspectos. En realidad, me atrevería a afirmar que lo más que podría esperarse del primer programa de

cualquier país es la creación de la maquinaria para el análisis y la coordinación, que con el tiempo podría tener un efecto a todas luces benéfico sobre el uso de los recursos.

Como la preparación de una política de desarrollo eficaz para una colectividad determinada requiere tiempo y experiencia, los primeros planes deben tratar de introducir cambios menores y de adoptar medidas menos radicales hasta que pueda evaluarse la reacción inicial ante varios instrumentos. Por ejemplo, pasar de la libre iniciativa a los incentivos tributarios y de ahí a la inversión gubernamental es mucho más fácil que seguir el proceso inverso, y las medidas más indirectas tienen mayor probabilidad de éxito si no existe la amenaza inmediata de una intervención más enérgica. Sin embargo, cualquiera que sea la política que se adopte en un comienzo, la evaluación de la eficacia de los instrumentos empleados, aunque suele descuidarse, es un paso esencial hacia una mejor política futura.

Cuando ya está en marcha una política, es probable que para recoger las informaciones que requiere un análisis adecuado, las condiciones sean mucho más favorables de lo que eran en un comienzo. Los propios organismos ejecutivos constituyen una fuente importante para esa información y los proyectos presentados a los bancos de desarrollo y organismos similares suelen contener las indicaciones más exactas sobre los costos de producción y las necesidades de capital en los distintos tipos de producción. Así también, la reacción de la demanda ante los aumentos del ingreso y las modificaciones de los precios podrán determinarse con mayor precisión a medida que avanza el plan.

Como la estructura de la economía se modifica constantemente y se mejora siempre la información para el análisis, es preciso concebir como un proceso continuo la revisión de los programas y la política. La existencia de un programa en funcionamiento hace que ese proceso sea más fácil que la preparación del primer programa, porque normalmente habrá menor número de alternativas a considerar. Es posible, por lo tanto, concentrar los esfuerzos en el refinamiento del análisis, el estudio de los instrumentos alternativos y el mejoramiento de los métodos de coordinación.

Aspecto importante del proceso de revisión debe ser el estudio de los efectos de las transgresiones del programa original. Por ejemplo, para sustituir las importaciones puede haber gran variedad de inversiones más o menos igualmente lucrativas y la selección entre ellas no tendría gran importancia para el resultado final. En otros sectores puede ocurrir lo contrario, pues la creación de cierto tipo de producción puede ser fundamental para el desarrollo de otros sectores. Este tipo de "análisis sensitivo" es muy útil para decidir en materia de elección de instrumentos

de política y para saber hasta qué punto se necesita la coordinación entre los sectores.

Cabe agregar por último algunas observaciones sobre el tema del tiempo. Los economistas no han tenido mucho éxito al prever la tasa a que se efectuarán los cambios esperados porque sus instrumentos de análisis se basan más en las condiciones de equilibrio que en el proceso por el cual ese equilibrio se alcanza. Aunque se trata de un grave defecto, en el caso de la política de desarrollo no es tan perjudicial como lo es para controlar el ciclo económico, en el cual resulta decisiva la oportunidad con que se aplican las medidas de política. En realidad, yo sostendría que es mucho más importante tener una idea clara de la naturaleza de los cambios estructurales de la economía exigidos por el desarrollo económico que de la rapidez con que dichos cambios se efectuarán. Una sobrestimación de la tasa de crecimiento puede hacer que la inversión se haga prematuramente, con la consiguiente subutilización hasta que se alcance el nivel esperado, pero este desperdicio de recursos es menos grave que el resultante de la inversión en un sector que no presenta posibles ventajas comparativas para la economía. Un análisis equivocado de la forma de crecimiento puede llevar al proteccionismo y a los precios altos durante un período prolongado, en tanto que un error hasta de 40 ó 50 por ciento en la estimación de la tasa de crecimiento generalmente se eliminará en pocos años. Por lo tanto, un programa de desarrollo podrá cumplir su función principal de orientar la distribución de los recursos aunque no constituya un buen pronóstico de la tasa de crecimiento. La constante comparación del plan con las realizaciones puede remediar en parte las deficiencias recién apuntadas. Sin embargo, la tarea de desplazar recursos de un sector a otro de la economía es mucho más difícil que retardar o acelerar la tasa de producción y de inversión.

El estudio de una política económica para los países poco desarrollados se encuentra todavía en pañales. Es necesario volver a examinar el cuerpo de teoría y política económicas que se ha formado en los países más avanzados para evitar tanto las analogías inadecuadas como el olvido de las experiencias valiosas. El programa de desarrollo parece una innovación prometedora para orientar el tipo de intervención gubernamental que se necesita a fin de promover el crecimiento económico en una sociedad democrática.

Cuando se discute sobre los programas de desarrollo se ha insistido hasta ahora en el mejoramiento posible de la distribución de los recursos y se ha tendido a pasar por alto los problemas de coordinación que hacerlo plantea. El uso más eficaz de esos programas recibirá gran impulso cuando se aprecie que su principal función es coordinar y evaluar en forma más realista los medios de que se dispone para este fin.

BIBLIOGRAFIA

- P. T. Bauer y B. S. Yamey, *Economics of underdeveloped countries* (Cambridge, 1957).
- H. B. Chenery, "The application of investment criteria", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXVII, N° 1 (febrero de 1953).
- H. B. Chenery, "The role of industrialization in development programs", *The American Economic Review*, vol. XLV, N° 2 (mayo de 1955).
- H. B. Chenery y K. Kretschmer, "Resource allocation for economic development", *Econometrica*, vol. 24, N° 4 (octubre de 1956).
- H. B. Chenery y P. G. Clark, *Interindustry economics* (Nueva York, J. Wiley, de próxima publicación).
- H. B. Chenery, P. G. Clark y V. Cao Pinna, *The structure and growth of the Italian economy* (Roma, Mutual Security Agency, 1953).
- D. N. Chester (editor), *Lessons of the British war economy* (Cambridge, 1951).
- R. A. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, economics and welfare* (Nueva York, Harpers, 1953).
- R. Dorfman, P. A. Samuelson y R. M. Solow, *Linear programming and economic analysis* (Nueva York, McGraw Hill, 1958).
- O. Eckstein, "Investment criteria for economic development and the theory of intertemporal welfare economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXI, N° 1 (febrero de 1957).
- W. Galenson y H. Leibenstein, "Investment criteria, productivity and economic development", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXIX, N° 3 (agosto de 1955).
- Gobierno de Pakistán, Consejo de Planificación, *The first five year plan, 1955-1960* (borrador), I (Karachi, 1956).
- Gobierno de la India, Comisión de Planificación, *Second five year plan* (Nueva Delhi, 1956).
- Gobierno de Italia, *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964* (enero de 1955).
- Gobierno de Puerto Rico, Junta de Planificación, *Undécimo programa económico de seis años (1955-1960)* (febrero de 1954).
- A. E. Kahn, "Investment criteria in development programmes", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXV, N° 1 (febrero de 1951).
- W. A. Lewis, *The theory of economic growth* (Richard D. Irwin, 1955).
- C. Myrdal, *Economic theory and underdeveloped regions*, Parte I (Londres, Gerald Duckworth, 1957).
- Naciones Unidas, "Economic development in Southern Europe", *Economic survey of Europe in 1953* (N° de venta: 1954.II.E.2), Parte III.
- Naciones Unidas, "The investment problems of Western Europe: The policy issue", *Economic survey of Europe in 1955* (N° de venta: 1956.II.E.2), cap. 3.
- Naciones Unidas, "Salient features of development plans", *Economic survey of Asia and the Far East, 1956* (N° de venta: 1957.II.F.2), cap. 2.
- Naciones Unidas, *Economic development in selected countries*, (N° de venta: 1948.II.B.1).
- Naciones Unidas, *Economic development in selected countries*, vol. II (N° de venta: 1950.II.B.1).
- Naciones Unidas, CEPAL, "El modelo de insumo-producto", *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, N° 2 (septiembre de 1956).
- Naciones Unidas, CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (N° de venta: 1952.II.G.1).
- Naciones Unidas, CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426) (edición mimeografiada, 1957).
- Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, I. Introducción a la técnica de programación* (N° de venta: 1955.II.G.2).
- Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, II. El desarrollo económico del Brasil* (N° de venta: 1956.II.G.2).
- Naciones Unidas, CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, III. El desarrollo económico de Colombia* (N° de venta: 1957.II.G.3).
- Naciones Unidas, ECAFE, "Economic development and planning in Asia and the Far East", *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. VI, N° 3 (noviembre de 1955).
- Naciones Unidas, *Measures for the economic development of underdeveloped countries* (N° de venta: 1951.II.B.2).
- Naciones Unidas, *Processes and problems of industrialization in underdeveloped countries* (N° de venta: 1955.II.B.1).
- Naciones Unidas, Administración de Asistencia Técnica, *Some problems in the organization and administration of public enterprises in the industrial field* (N° de venta: 1954. II. H.1), cap. I.
- R. Nurkse, *Problems of capital formation in underdeveloped countries* (Oxford, Blackwell, 1953).
- Oficina Central de Planificación de los Países Bajos, *Scope and Methods of the Central Planning Bureau* (La Haya, agosto de 1956).
- Real Ministerio de Finanzas de Noruega, *The national budget of Norway* (Oslo, 1954).
- República de las Filipinas, Consejo Económico Nacional, *The five year economic and social development program for FY 1957-1961* (Manila, 1957).
- P. N. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. LIII, Nos. 210 y 211 (junio y septiembre de 1943).
- T. Scitovsky, E. Shaw y L. Tarshis, *Mobilizing resources for war* (McGraw Hill 1951).
- T. Scitovsky, "Two concepts of external economies", *The Journal of Political Economy*, vol. LXXII, N° 2 (abril de 1954).
- J. Tinbergen, *The design of development* (I.B.R.D., 1956) (edición mimeografiada).
- J. Tinbergen, *Economic policy: Principles and design* (Amsterdam, 1956).
- J. Tinbergen, *On the theory of economic policy* (Amsterdam, 1952).
- H. Tyszyński, "Economic theory as a guide to policy: Some suggestions for re-appraisal", *The Economic Journal*, vol. LXV, N. 258 (junio de 1955).

