

LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA:
SUS POLITICAS Y SU INFLUENCIA*

Rolf Lüders Sch.

Este artículo fue presentado por el autor a la Carnegie-Rochester
Public Policy Conference en abril de 1976.

1. INTRODUCCION

En sus casi treinta años de prolífica historia, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho un apreciable trabajo en muchos campos. Parte de él concierne al problema general de alcanzar la tasa de crecimiento más alta posible para la región como un todo. Otra parte se relaciona con el tema igualmente amplio del desarrollo social. Más aún, una proporción elevada de su esfuerzo la dedica a temas más definidos como desarrollo agrícola, desarrollo industrial, problemas del transporte, técnicas de planificación, proposiciones específicas de política comercial, etc.

En el trabajo presente se describe la proposición de la Comisión sobre sustitución de importaciones, y se hace un análisis crítico de aquélla. A mi juicio, esta proposición es la piedra angular del modelo de desarrollo adoptado por la CEPAL durante la mayor parte de los dos decenios iniciales de su existencia, a la que se puede atribuir una cuota grande de su influencia en las políticas de la región.

No obstante, si se discutiera esa sola proposición, se presentaría ante los lectores no familiarizados con el alcance de la CEPAL una visión totalmente desfigurada de su trabajo. Por consiguiente, las primeras dos breves partes de este estudio esbozan muy sucintamente las otras ideas principales de la Comisión, que considero importantes, tanto las desarrolladas en el pasado como aquellas en que trabaja ahora. Con todo, el lector debiera estar advertido de que es imposible en espacio tan limitado suministrar una representación justa de todo el trabajo realizado por la Comisión. Finalmente, en la última sección trato de evaluar, con la mayor objetividad, la influencia de las proposiciones de la Comisión sobre las políticas efectivamente seguidas por los países de la región.

Lo que sigue se basa casi exclusivamente en las publicaciones mismas de la Comisión, aunque mi propia perspectiva de los problemas económicos de América Latina debe haber influido en la selección de los temas y, asimismo, en las opiniones expresadas, especialmente en la última sección. No se intentó trabajo empírico adicional. El hecho de que la CEPAL reprodujera durante 1973 los trabajos que consideró más relevantes en los primeros cinco lustros de su labor me ayudó a seleccionar, lo más equitativamente posible, sus ideas más sobresalientes entre las muchas contenidas en todos ellos. El Dr. Enrique Iglesias, actual Secretario Ejecutivo de la Comisión, tuvo la gentileza de suministrarme el material necesario.

Es menester una palabra de cautela. Se ha criticado a la Comisión por ser dogmática en sus ideas y por no modificarlas cuando era evidente que estaban erradas o cuando las condiciones habían variado lo suficiente para tornar obsoletos un modelo o una política. Sin intentarlo, este estudio podría reforzar ese concepto al poner énfasis en la proposición de la CEPAL sobre sustitución de importaciones. El hecho es que la Comisión, gracias en gran medida al importante trabajo del Dr. Raúl Prebisch y un puñado de sus asesores cercanos, adoptó un cierto planteamiento (centro-periferia) para el análisis de los problemas de desarrollo económico de la región y lo aplicó a las cuestiones del comercio internacional

y de la asignación interna de recursos. Aunque el modelo inicial resultante, fundamentado en la idea de sustitución de importaciones mediante la protección, evolucionó a través de mayor investigación y en respuesta a las condiciones cambiantes, no se ha abandonado el planteamiento básico y todavía la Comisión lo tiene por válido. No elegía la proposición de la sustitución de importaciones porque la Comisión todavía pone énfasis en ese aspecto del proceso de desarrollo sino porque, a mi juicio, ha sido tanto la idea más influyente como la aplicación más poderosa del planteamiento básico de la Comisión.

2. LA PRINCIPAL PREOCUPACION SOBRE POLITICA DE LA COMISION

2.1. El planteamiento centro-periferia

Para entender el trabajo de la CEPAL debe tenerse en cuenta el hecho de que es un organismo internacional y, por consiguiente, que su interés primario radica en las relaciones entre los diversos países de la región y entre las regiones y el resto del mundo. Esto no quiere decir que la CEPAL no estudie las economías de los países individuales. Sin embargo, cuando lo hace, tiende a poner más énfasis en los aspectos ligados a la interrelación de la economía bajo estudio en particular con el resto del mundo, incluidos los países de la región.

Tal vez por esta razón, o porque pensó que éste era el aspecto más importante del desarrollo de los países latinoamericanos, la CEPAL ha adoptado lo que podría denominarse un punto de vista mundial centro-periferia. El estudio más importante y original realizado por la CEPAL parte con esta dicotomía. El centro (Estados Unidos de América, Japón y, quizás, Europa) es económicamente desarrollado, con altos niveles de ingreso per cápita y de industrialización, como asimismo con rápido desarrollo tecnológico. La periferia (América Latina, África, Asia) está constituida por países pobres que tienden a producir materias primas para el centro y cuyo desarrollo tecnológico es escaso. En efecto, desde este punto de vista, el desarrollo de la periferia es con mucho dependiente de aquel del centro. El planteamiento analítico consiste en el estudio de las relaciones entre estos dos grupos de países.

Este planteamiento explica algunas de las ideas que la CEPAL tenía respecto de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, la asistencia técnica y extranjera, y otros problemas. Más adelante desarrolló con detalle el punto de vista de la Comisión sobre la sustitución de importaciones y evaluó críticamente este planteamiento. El resto de esta sección resume brevemente algunas de las proposiciones de política sobresalientes de la CEPAL a lo largo de sus veintiocho años de historia.

2.2. Los principales compromisos de la CEPAL

Dos vástagos hay del concepto de sustitución de importaciones por la vía de la protección que deben ser mencionados aquí a causa de su importancia en el trabajo de la CEPAL.¹

El primero es la idea de la industrialización hacia afuera. La CEPAL reconocía que el tamaño del mercado de la mayoría de los países latinoamericanos limitaría seriamente la posibilidad de una sustitución eficiente de importaciones. Por consiguiente, propugnaba, como una primera medida, una integración económica entre los países de la región como una herramienta para aumentar el tamaño del mercado para los productores regionales sin someter a las nuevas industrias a la competencia desde el centro. Esta idea fue eventualmente suscrita por todos los gobiernos de la región; sin embargo, en la práctica, nunca ha sido aplicada totalmente. Hoy, la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y la Asociación Caribeña para el Libre Comercio (CARIFTA) están todos haciendo algún avance hacia el ideal del libre comercio dentro de la región.

El segundo es la idea de la industrialización internacionalizada. Con el tiempo, la CEPAL reconoció que América Latina sólo podía alcanzar su tasa de crecimiento potencial pleno si producía bienes industriales no solamente para sus

¹ Véase E. Iglesias, "Exposición ante la Asociación de Industriales Latinoamericanos", hactografiado, Río de Janeiro, 1974.

propios mercados sino, también, para exportarlos al resto del mundo. Asimismo, quedó en claro que este último mercado se tornaría cada vez más importante en proporción a la mayor eficiencia y elaboración de la producción industrial latinoamericana. No obstante, en alguna medida, la mayoría de los países más industrializados protegían sus propias industrias mediante barreras aduaneras tarifarias y no tarifarias. Por consiguiente, la CEPAL propugnó la idea del tratamiento preferencial para los países menos desarrollados. Desde un punto de vista institucional, esto llevaría a la creación, en 1963, de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), y la eventual adopción de diferentes esquemas de tarifas aduaneras preferenciales para los países menos desarrollados.

En otro campo, la Comisión siempre se ha preocupado de la necesidad de alcanzar una mejor distribución del ingreso en los países de la región. Ha reconocido explícitamente que el esfuerzo para lograr ese mejoramiento en la distribución del ingreso no debiera interferir seriamente con las posibilidades de crecimiento de las economías de estos países. Ha propugnado toda clase de políticas para alcanzar estas metas, incluidas las políticas tributaria y de ingreso. Sin embargo, también la CEPAL ha propuesto insistentemente "cambios estructurales" para materializar estos objetivos, tales como las reformas de la tenencia de la tierra y de la empresa comercial. Es bien sabido cuán difícil es diseñar un conjunto de políticas que, relativamente en corto plazo, produzca una apreciable redistribución del ingreso compatible con una elevada tasa de crecimiento. Esta dificultad deriva del hecho de que cualquiera de estos conjuntos de políticas debe ser aceptable políticamente. Por lo tanto, no es de extrañar que, en este campo, haya tenido menos éxito que en la mayoría de los otros.

La Comisión siempre ha pensado que la mayoría de los países latinoamericanos debiera adoptar un sistema de planificación a fin de acelerar sus tasas de desarrollo. No obstante que la CEPAL reconoció como legítima la preferencia de la mayoría de los países latinoamericanos por un sistema de libre empresa, propugnó un papel importante del gobierno en la eco-

nomía. No creía que, en el mundo de hoy, podía confiarse en que un sistema de laissez-faire distribuyera eficientemente los recursos o que proveyera una distribución equitativa del ingreso. Más aún, la CEPAL estimó que en la mayoría de los países de la región el sector privado sería incapaz de establecer empresas que requiriesen grandes volúmenes de capital o altos niveles de tecnología o ambos. Por consiguiente, favorecía la existencia de algunas empresas operadas por el gobierno.

El apoyo de la Comisión a alguna intervención del gobierno sería, a mi juicio, razonable según las normas de la mayoría de la gente en el mundo capitalista. Algunos podrían objetar la idea de que los gobiernos manejaran empresas comerciales. Sin embargo, la posición de la CEPAL (ciertamente sin intentario) ha suministrado el apoyo intelectual para la intervención pública en gran escala en algunas economías, yendo desde un control total de las operaciones de comercio exterior y cambios y la fijación de precios y salarios hasta la estatización de la mayoría de las operaciones privadas de tamaños grande y pequeño. A la vez, lo que es bastante sorprendente, en la mayoría de los países se ha dado escasa atención a la planificación como la veía la CEPAL. En el decenio de 1960-1970 casi todos los países de la región prepararon planes de desarrollo, que en esos años constituían un requisito previo para obtener ayuda extranjera proveniente de organismos internacionales con sede en Washington, Estados Unidos, tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (B.I.R.D.). No obstante, raramente estos planes fueron utilizados para guiar seriamente las acciones futuras. Los ministerios de planificación creados en esos años actúan hoy más en calidad de útiles departamentos de investigación que en la de oficinas de planificación global como las propugnadas por la CEPAL.

3. LA CEPAL EN LA ACTUALIDAD

3.1. El desarrollo económico reciente de América Latina²

Desde que existe la CEPAL, la economía de América Latina ha variado apreciablemente. En 1950 el producto nacional bruto

²E. Iglesias, "Exposición de la Sesión Plenaria del 7 de marzo de 1975 del Decimosexto Período de Sesiones de CEPAL", hectografiado, Puerto España, Trinidad, Tobago, 1975.

to(PNB) de la región(medido en dólares de 1970) alcanzó a 60 mil millones de dólares, mientras que en 1974 llegó a 220 mil millones de esa moneda, es decir, algo así como el volumen del producto nacional bruto europeo de 1950. Al mismo tiempo, las economías mayores de la región habían alcanzado un nivel del producto nacional bruto parecido al que disfrutaban los países europeos más grandes en ese año.

La participación de la industria en el producto nacional bruto subió de 18 por ciento, en 1950, a 24 por ciento, en 1974, mientras que, en igual período, su proporción de las exportaciones aumentó del seis al dieciocho por ciento. Más todavía, durante 1974, la inversión bruta representó el 23,5 por ciento del producto nacional bruto. Estima CEPAL que, si se mantiene esta participación hasta 1985, todo el capital existente en la región en 1950 podría crearse en un año y medio. Entre 1950 y 1975 se han observado los siguientes aumentos de producción: a) la producción de acero subió quince veces; b) energía, ocho veces; c) cemento, cuatro veces; d) la producción automovilística aumentó de casi cero a 1,6 millones de dólares; e) la producción de maquinaria aumentó nueve veces.

Hoy América Latina es un mercado muy importante para los bienes de capital extranjeros de consumo durable y de productos químicos, pese al rápido crecimiento de su propia producción industrial. En 1973 Estados Unidos de América, Japón y Europa exportaron alrededor de once mil millones de dólares de estos productos con destino a la región. Tan sólo para Estados Unidos el mercado latinoamericano de estos bienes es tres veces más importante que el mercado japonés y casi tan grande como el de la Comunidad Económica Europea.

Por último, no obstante el apreciable crecimiento económico de la región, el nivel de vida de los grupos de ingreso más bajo no ha mejorado significativamente. La CEPAL estima que, de trescientos millones de habitantes, alrededor de cien millones viven en condiciones de extrema pobreza. Estima asimismo que el aumento de cien dólares de ingreso per cápita promedio durante los años 60 representa un aumento per cápita de sólo dos dólares para quienes se hallan en el grupo de ingreso del veinte por ciento más bajo.

3.2. La búsqueda de la Comisión tras nuevas proposiciones

Después de estudiar las principales publicaciones de la CEPAL, no me cabe duda de que durante sus primeros decenios propugnó un modelo muy definido que, sin embargo, evolucionó con el tiempo. Los parámetros de este modelo y algunas de las políticas que de él se derivaban fueron adaptados a las condiciones de los países específicos bajo estudio y a la economía del resto del mundo. Era, básicamente, un modelo de sustitución de importaciones. Se enfatizó la necesidad de medidas de redistribución del ingreso y se recomendó la planificación como una manera de adoptar decisiones racionales de política.

No obstante, durante los últimos veinticinco años, en América Latina las condiciones han cambiado considerablemente y, por varias razones, ya no es posible hablar hoy de un modelo cepallano. Por una parte, según se ha descrito aquí, la economía de la región ha crecido apreciablemente. La industrialización ha proseguido rápidamente y, hoy, varios países están llegando con celeridad a convertirse en exportadores importantes de productos industriales, algunos de éstos altamente elaborados. Por lo tanto, estos países de América Latina y algunos otros países del resto del mundo están más interesados en la promoción de exportaciones que en la sustitución de importaciones.

Por otra parte, muchos países también se han dado cuenta de los costos de una política de sustitución de importaciones malamente definida. Es justo mencionar aquí que varias veces la CEPAL, en sus publicaciones, ha hecho notar los peligros que una protección excesiva entraña para las actividades domésticas. En todo caso, varios países latinoamericanos están reaccionando ante sus pasadas políticas y están reduciendo significativamente los niveles de sus derechos aduaneros, a la vez que adoptan otras medidas para igualar lo más posible los incentivos para la exportación no tradicional y para la sustitución de importaciones.

También ha hecho avances apreciables la profesión económica en América Latina. Cuando se creó la CEPAL apenas si había economistas en la región. No debiera pues causar

sorpreza que, en un principio, las publicaciones de la CEPAL merecieran muy poco análisis crítico y que fueran fácilmente aceptadas por los encargados de formular las políticas, que estaban ansiosos de tener gufa de expertos. Hoy, la situación es radicalmente distinta y, si no todos, la mayoría de los gobiernos tiene sus propios y capaces asesores económicos. Puesto que ellos tienen antecedentes ideológicos diferentes y fueron formados en escuelas diversas, debiera ser obvio que un modelo único, estrecho, como el que sostuvo la CEPAL en sus años iniciales, ya no puede ser apoyado ampliamente en la región.

Por supuesto, la Comisión está al tanto de todos estos cambios y nuevas dificultades. En el pasado reciente ha puesto el acento en la promoción de exportaciones por sobre la sustitución de importaciones. Una vez más podría citarse aquí el importante papel que la CEPAL desempeñó en la UNCTAD y en la promoción de esquemas tarifarios preferenciales para los países subdesarrollados. La Comisión también reconoció que su esquema de sustitución de importaciones eventualmente tendería a colocar las economías de los países latinoamericanos en una posición muy vulnerable ante cualquiera reducción de sus ingresos provenientes de exportaciones. Este es un riesgo porque el desarrollo industrial inicial tiende a requerir materias primas o componentes importados. Los problemas de la balanza de pagos tienden a reflejarse en la reducción de estas importaciones y, por lo tanto, de la producción industrial. La Comisión recomendó políticas de diversificación de exportaciones para anular esta dificultad.

Sin embargo, últimamente el trabajo de la CEPAL ha estado más influido por la posición de los países subdesarrollados frente a las naciones más desarrolladas. Asuntos tales como el nuevo orden económico internacional, que afecta tanto al comercio internacional como a la reforma monetaria, han recibido apreciable atención, como también la asistencia foránea, la inversión extranjera y las corporaciones multinacionales. Sin embargo, mi impresión personal es que este trabajo no ha producido ideas nuevas muy importantes que puedan ser atribuidas a la Comisión, excepto la original,

pero ya antigua, del planteamiento centro-periferia. Con todo, la Comisión considera en forma diferente esta polaridad. De acuerdo con el mayor desarrollo de la región y con el poder de negociación que representan sus apreciables importaciones provenientes del centro, la Comisión ahora busca una relación nueva y de carácter más práctico. Esta visión realista podría eventualmente suministrar algunas guías útiles de políticas.

Según se señaló, durante muchos años la Comisión propugnó la idea de la integración económica como el aspecto más importante de la relación económica entre los países de la región, pero las cosas han avanzado a un ritmo decreciente. Por lo tanto, la CEPAL busca ahora nuevos medios de cooperación económica entre los países de América Latina.

Para alcanzar el desarrollo a través de medios internos, la Comisión recientemente ha puesto nuevo énfasis en el desarrollo social como un objetivo de sus estudios; en este campo la CEPAL inició trabajos a comienzos del decenio del 50. Más que nunca, la Comisión considera que los países de la región debieran perseguir tanto una elevada tasa de crecimiento económico como un orden social justo, y que este último podría reforzar el primero. En efecto, se ha dicho que "el objetivo de desarrollo en América Latina debería ser el de constituir una sociedad nueva y un nuevo tipo de persona. La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo ha de ser aumentada para llegar a una sociedad más justa".³

La CEPAL busca ahora nuevas ideas por este estilo. El crecimiento económico de América Latina ha sido muy rápido últimamente y tiene visos de continuar así por un buen tiempo. No obstante, según se esboza más arriba, todavía es magro el cuadro de la distribución del ingreso y la participación social. La experiencia en otras partes del mundo asegura que el crecimiento económico eventualmente mejorará en forma apreciable los niveles de vida de los grupos de ingresos más bajos. El problema es si debiéramos esperar hasta entonces o, tal vez, acaso podemos esperar tanto sin arries-

³Naciones Unidas/CEPAL, Evaluación de Quito, Santiago, Chile, 1973.

garnos a que la presión social interrumpa el proceso de crecimiento.

La Comisión parece pensar que la región debe y puede desempeñar un papel activo en acelerar el proceso de desarrollo social sin afectar al crecimiento. Aparte de las medidas tradicionales de redistribución del ingreso, la CEPAL propone reformas estructurales tales como el control sobre los recursos naturales, la reforma de la tenencia de la tierra y la promoción de la propiedad social de los sectores en los que es necesario alcanzar una etapa de crecimiento independiente y autosostenido. Más todavía, últimamente ha puesto énfasis en el estudio en profundidad de las características sociales y económicas de aquellos que tienen los más bajos ingresos per cápita, en un intento de esbozar proposiciones que, con el tiempo, erradicarían de la región la extrema pobreza.

4. PROPOSICIONES DE LA CEPAL SOBRE POLÍTICA COMERCIAL: UNA EVALUACION CRITICA

4.1. Un cambio de actitud

En esta sección se discute la política de sustitución de importaciones propuesta por la CEPAL. Esta, a mi juicio, es la idea a cuyo alrededor giraba el juego completo inicial de políticas de desarrollo.

En cierto modo, tras este concepto de sustitución de importaciones, está la noción de un cambio de actitud de los países de la región. Se argumenta que, en el pasado, los países latinoamericanos eran esencialmente proveedores de materias primas básicas y alimentos para los países más desarrollados, sobre todo para Estados Unidos. Esto implicaba que el sector exportador de la región estaba constituido principalmente por compañías extranjeras, que tenía niveles tecnológicos relativamente avanzados y que pagaba salarios relativamente elevados. Con el productos de estas exportaciones, los países latinoamericanos financiaban la importación de la mayoría de los bienes industriales. El crecimiento estaba limitado por la tasa de expansión de la demanda de materias primas básicas. La inversión extranjera se orientaba exclusivamente hacia esta producción, y el desa-

rollo tecnológico también se limitaba a ese sector. Los países permanecían en el atraso, excepto en el sector exportador.

Según la CEPAL, la crisis económica del decenio del 30 y las dos guerras mundiales modificaron la actitud de los países latinoamericanos. El cambio fue gradual, en algunos países antes que en otros, pero en todos los casos fue claramente visible. Los países de la región se interesaron cada vez menos en suministrar a los países desarrollados materias primas básicas por se y se mostraron más y más interesados en seguir políticas tales que maximizaran la tasa del desarrollo económico de sus propios territorios. Para lograr esta última meta, sostiene la Comisión, los países de la región empezaron a proteger las actividades internas y a adoptar una política de sustitución de importaciones.

Este cambio en la política comercial fue acompañado por muchos otros cambios en las demás variables económicas. Los países se preocuparon del problema de la capitalización de su desarrollo industrial. Había que atraer la inversión extranjera hacia estas nuevas actividades, había que desarrollar mecanismos de crédito interno, y los gobiernos tuvieron que aumentar la tributación a fin de canalizar más recursos hacia el desarrollo industrial. Se necesitaban más divisas para adquirir equipos de capital y, por consiguiente los gobiernos tendieron a prohibir, o a limitar seriamente, la importación de bienes suntuarios, tales como whisky, automóviles caros, pieles, joyas, etc. Se hicieron esfuerzos para difundir tan ampliamente como fue posible los conocimientos tecnológicos avanzados, mediante asistencia técnica o inversión extranjera. Se expandió rápidamente la educación y se puso énfasis en la enseñanza técnica. Dado que el interés era el desarrollo, no meramente el crecimiento, se dieron algunos pasos para repartir las ganancias del proceso de crecimiento tanto como era factible, a través de medidas de redistribución del ingreso.

En el párrafo precedente se describen muy sucinta, aun que adecuadamente, las principales políticas seguidas por l

mayoría de los países latinoamericanos en los decenios del 30 al 60; no obstante, ellas no fueron aplicadas inicialmente como un conjunto coherente. Tengo entendido que en los países más importantes de la región los problemas de la balanza de pagos indujeron a los gobiernos a elevar los derechos aduaneros sobre las importaciones de bienes industriales. En efecto, estas medidas dieron la partida al proceso de sustitución de importaciones. Las políticas adicionales fueron adoptadas posteriormente una a una para resolver los diferentes problemas suscitados por este proceso de sustitución de importaciones.

Es difícil, si no imposible, evaluar el efecto de las publicaciones de la CEPAL sobre las medidas adoptadas por los varios gobiernos. Esto se trata en la última sección. Basta decir que la Comisión dio una justificación para el proceso de sustitución de importaciones como una de las piedras angulares del desarrollo de la región. Además, la CEPAL propuso un conjunto coherente de políticas complementarias para hacer que este proceso fuese lo más efectivo posible.

4.2. Las proposiciones de la CEPAL sobre sustitución de importaciones

La Comisión observó que uno de los principales problemas del desarrollo que encaraba la mayoría de los países latinoamericanos era el de las continuas crisis de la balanza de pagos. Para explicarlas, la CEPAL estudió, entre otras cosas, los términos del Intercambio entre América Latina, por una parte, y Estados Unidos y el Reino Unido,⁴ por otra. Descubrió que estos términos del intercambio tenían una tendencia negativa respecto de América Latina

En seguida, la CEPAL procedió a explicar esta tendencia. La esencia del argumento es que las ganancias provenientes del avance tecnológico en la producción de materias primas básicas y alimentos son traspasadas a los consumidores a través de la reducción del precio del producto, mien-

⁴ Naciones Unidas, "Estudio económico de América Latina 1949", documento E/CN.12/164 Rev.1, 1951.

tras que las mismas ganancias provenientes de la producción de bienes industriales se traducen en mayores ingresos para los productores de estos bienes. En otras palabras, si se toma en cuenta que los países menos desarrollados exportan principalmente materias primas básicas y que los países más desarrollados exportan relativamente más bienes industrializados, el avance tecnológico tiende a bajar el precio de las exportaciones de los países menos desarrollados y a elevar el precio de sus importaciones; esto explica, entonces, la tendencia de los movimientos de los términos del Intercambio. La Comisión ofrece muchos argumentos para explicar, en ambos casos, este comportamiento curioso de las ganancias provenientes del desarrollo tecnológico. En una de sus primeras publicaciones, la CEPAL da el más importante de estos argumentos,⁵ que se relaciona, como era de esperar, con las fuerzas relativas de la oferta y la demanda.

Según CEPAL, la importancia relativa de las materias primas dentro del valor agregado de la producción disminuye por las razones siguientes:

- a) El progreso técnico induce a un procesamiento más refinado o complejo de las materias primas básicas y, por lo tanto, disminuye la participación de las materias primas en el valor del bien final. Se citan corrientemente los ejemplos de la carretilla, el automóvil y el aeroplano.
- b) El progreso técnico tiende a permitir una mejor utilización de las materias primas básicas y sus subproductos y, por consiguiente, también reduce la participación de los insumos de materias primas básicas en el valor del bien final.
- c) El progreso técnico tiende a sustituir las materias primas básicas por productos sintéticos (por ejemplo, los plásticos), y, por consiguiente, hace disminuir la demanda de aquellas.

⁵ Naciones Unidas, "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", documento E/CN.12/221, 1952.

- d) La elasticidad ingreso de la demanda de las materias primas básicas es muy baja, mientras que la misma elasticidad es mucho más alta para la mayoría de los bienes industriales y los servicios. La CEPAL anota que, hasta en el caso de los alimentos, a medida que crece el ingreso, aumenta la demanda de alimentos elaborados con mucho mayor rapidez que la demanda de alimentos no elaborados. (Dicho sea de paso, la Comisión atribuye este fenómeno al avance tecnológico, que es el causante tanto de los aumentos del ingreso per cápita como del suministro de productos alternativos para diversificar la demanda del consumidor).

Como una consecuencia de estos factores, la demanda por los países más desarrollados (el centro) de importaciones provenientes de los países menos desarrollados (la periferia) tiende a crecer a una tasa inferior a la tasa de crecimiento del ingreso en los primeros. Esta tendencia "natural" es, según la CEPAL, reforzada muy a menudo por el hecho de que el centro tiende a adoptar medidas para evitar que sus propias unidades productoras de materias primas sufran plenamente los efectos de esta baja elasticidad ingreso de la demanda. La medida protectora más común consiste en elevar los derechos aduaneros sobre las importaciones de materias primas que son producidas en el centro mismo; de ahí que la demanda de importación de estos bienes crece todavía más lentamente o, sencillamente, no crece.

La CEPAL llega a la conclusión de que, por esta baja elasticidad ingreso de la demanda de exportaciones provenientes de la periferia por parte del centro, la periferia puede crecer sólo a un ritmo muy lento. Sin embargo, la periferia tiene los recursos naturales y humanos para crecer mucho más rápidamente. La Comisión hizo notar, además, que el bajo nivel de productividad de la periferia provee precisamente la condición necesaria para una muy alta tasa de crecimiento que debería posibilitar que estos países eventualmente alcanzan los niveles de ingreso per cápita de aquellos que están más desarrollados.

Más aún, existe consenso de que el lento desarrollo de las exportaciones de la periferia tiende a provocar un exce-

so de oferta de mano de obra. Esta tenderá a ser ocupada en otras actividades dentro del país, pues la Comisión presume, correctamente a mi juicio, una movilidad Internacional más bien baja de la mano de obra. Las actividades Industriales son consideradas más deseables en razón de sus elevados niveles de productividad. Se argumenta que mediante el desarrollo Industrial estos niveles de productividad más altos se esparcen a través de la economía y elevan los niveles de Ingreso per cápita.

Junto con el aumento en el nivel del ingreso per cápita aumenta la demanda de Importaciones. Pero, como ya se señaló, la demanda de Importaciones por la periferia crece a una tasa más alta que el ingreso, porque la periferia importa principalmente bienes de capital y otros bienes Industriales. En algunas de sus publicaciones, la Comisión sostiene que, hasta en ausencia de crecimiento del ingreso per cápita en la periferia, la demanda per cápita de importaciones crecerá con el tiempo. Esto ocurre, sostiene, porque la disponibilidad de bienes industriales elaborados crece continuamente y altera la composición de la demanda en favor de importaciones más caras.

La tendencia de las exportaciones de la periferia a crecer, a lo más, tan rápidamente como el ingreso, y de sus importaciones a crecer con mayor rapidez que su ingreso, explica, según la CEPAL, las continuas crisis de la balanza de pagos en los países menos desarrollados. Aunque las inversiones y préstamos extranjeros tendían a aminorar el efecto del déficit comercial de la periferia sobre la balanza de pagos, aquellos no eran, en general, suficientes para anular este déficit.

Después de explicar el problema, la CEPAL dirigió su interés a buscar soluciones alternativas. La más obvia parecía ser la expansión de las exportaciones. La Comisión inició varios estudios para determinar la elasticidad del valor de la demanda de materias primas básicas y alimentos tradicionalmente exportados por América Latina. Su conclusión fue que estas elasticidades del valor eran extremadamente bajas en la inmensa mayoría de los productos. Esto significaba que si todos los países en la periferia trataban de expandir la producción de bienes de exportación, el valor de sus exportaciones

aumentaría muy poco y, por lo tanto, no contribuiría significativamente a eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos.

La Comisión reconoció que había algunas excepciones, entre ellas las de los países exportadores de petróleo. También aceptó que cualquier país en la periferia podría en un principio expandir considerablemente el valor de sus exportaciones mediante una reducción del precio de sus bienes de exportación, pero arriesgando una guerra de precios que eventualmente sólo beneficiaría al centro. La posibilidad de aumentar las exportaciones no tradicionales para eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos aparece sólo más tarde en las recomendaciones de la Comisión.

Las soluciones alternativas discutidas por la Comisión comprendían una rebaja de los salarios hasta que la sustitución de importaciones se tornase rentable, o una rebaja del ingreso total hasta que las importaciones se redujeran lo bastante como para llegar al equilibrio de la balanza de pagos. La primera fue rechazada porque se la consideró absolutamente "irreal", y, la segunda, porque era indeseable e iba contra el objetivo mismo de la política económica de los países de la periferia, a saber, la de aumentar la tasa del desarrollo económico.

Por consiguiente, la CEPAL se volvió hacia la sustitución de importaciones mediante la protección como la única solución factible del problema que tenía en sus manos. Repetiré aquí, lo más exactamente posible, el argumento dado por la Comisión, en una u otra forma, durante sus decenios iniciales y más fructíferos; comento sobre ello en la sección 4.3.

Para ilustrar el razonamiento, me refiero a un ejemplo que es usado por la CEPAL en el que considero uno de sus documentos más representativos y bien escritos.⁶ Un cierto país emplea un millón de personas en su industria de exportación, cada una de las cuales produce un promedio de cien

⁶Naciones Unidas, "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", op.cit., pp.28-30.

dólares por año. Con estos cien millones de dólares, el país importa una cantidad equivalente de bienes de consumo durable, maquinaria y otros productos. En un momento dado, hay otros cien mil trabajadores y capital disponible, ya sea para expandir la producción de bienes de exportación o para producir bienes industriales que, bajo el uso alternativo de recursos, habrían sido importados. A precios internacionales, los bienes industriales que pueden ser producidos con los recursos humanos y de capital marginales disponibles ascienden a setenta dólares por trabajador.

Si las exportaciones pudieran expandirse sin que el precio fuera afectado, es obvio que la mejor solución sería usar los recursos disponibles para expandir en diez millones de dólares esas exportaciones e importar un monto equivalente, puesto que la producción industrial para uso interno ascendería sólo a siete millones de dólares. Desafortunadamente, según la CEPAL, una expansión de la producción para la exportación sólo haría bajar el precio de los bienes exportados. En efecto, en este ejemplo, una rebaja de 9,1 por ciento en el precio no implicaría un aumento del valor de las exportaciones, pese al aumento del diez por ciento en su volumen físico. Si éstas fuesen las elasticidades, anota la Comisión, mejor sería emplear los recursos disponibles para la producción interna en vez de hacerlo para la exportación, pese al hecho de que un trabajador produce para exportar 90,9 dólares (marginamente, dice la CEPAL) y sólo 70 dólares para producción interna. En las condiciones de este ejemplo, sigue la CEPAL, los recursos marginales disponibles (capital y cien mil hombres) deberían aplicarse a las exportaciones, si esto reduce la producción por hombre en el sector exportador a lo más a 97,3 dólares; es decir, si produce un aumento neto del valor de exportación de siete millones de dólares o más. Desde otro punto de vista, sería mejor para el país expandir la producción industrial para consumo interno, aun cuando ello significara que los cien mil hombres produjeran sólo 70 dólares cada uno por año. Al comparar los 97,3 dólares y los 70 dólares, la CEPAL llegaba a la conclusión de que la producción industrial para uso interno costaría hasta 28 por ciento más que la producción de exportación, y todavía sería conveniente para el país. En el argumento está implícito

el hecho de que, si se sigue una política proteccionista, la fuerza de trabajo adicional (los cien mil hombres del ejemplo) puede ser ocupada sin una reducción de la tasa de salario real.

La Comisión también argumentó que debían distinguirse dos tipos de proteccionismo. Uno, derivado del razonamiento anterior, no implica en absoluto una reducción del intercambio. Puesto que el valor de exportación es una cifra más o menos predeterminada para los países de la periferia, y los países protegen las actividades internas sólo para ocupar los recursos adicionales que ya no podrían ser usados para expandir las exportaciones, en modo alguno se disminuye el intercambio con esta clase de proteccionismo. En otras palabras, se argumenta, esta protección no impone carga alguna sobre el resto del mundo, pero beneficia, sí, a los países de la periferia. La otra clase de proteccionismo va más allá y provee el incentivo para una transferencia de recursos desde la producción de exportación hacia la sustitución de importaciones y, al hacerlo así, reduce el flujo del intercambio.

La CEPAL también suministró algunas guías para la asignación de recursos entre los diversos usos alternativos dentro de cada una de las dos amplias categorías: producción para exportar y producción para uso doméstico. Desafortunadamente, los criterios sugeridos varían en los diferentes documentos. En algunos se defiende el criterio de la productividad marginal del capital y, en otros, la guía de la productividad marginal del capital por trabajador. Además, la Comisión insinuó, a veces, que debían evitarse las importaciones de "artículos suntuarios". En algunas de sus primeras publicaciones, sugirió que los países de la periferia deberían proteger las actividades industriales domésticas que pueden producir con relativa "eficiencia" y que eventualmente tienen ocasión para competir en los mercados internacionales. Se desprende de estas recomendaciones la impresión general de que la CEPAL favorecía una estructura discriminatoria de derechos aduaneros determinada sobre la base de factores tales como los descritos precedentemente, más algunos otros destacados en su trabajo posterior como, por

ejemplo, la contribución a la difusión de la tecnología moderna y las exigencias de los acuerdos dentro de las diferentes zonas de libre comercio.

4.3. Una evaluación crítica de la proposición de la CEPAL

Aquí presento algunos comentarios sobre la proposición de la CEPAL respecto de la sustitución de importaciones. La mayor parte de lo que sigue ha sido dicho de una u otra manera, dado que la proposición ya fue objeto de apreciable análisis crítico. Me refiero sólo a los aspectos que me parecen más importantes.

En primer lugar, es alrededor de esta idea que la Comisión ha hecho su trabajo profesional más serio y para el cual el planteamiento centro-periferia es tal vez más útil. Aunque la idea de proteger las actividades locales es muy antigua, la CEPAL ha suministrado un nuevo marco analítico para justificarla. Tampoco merece duda que este trabajo de la Comisión sea de gran importancia desde el punto de vista de la política económica. Desafortunadamente, también es cierto que esta proposición de la CEPAL ha inducido, o reforzado, políticas económicas erradas en muchos países latinoamericanos. Muy a menudo esto ocurrió porque los forjadores de estas políticas no entendieron bien las recomendaciones de la Comisión y exageraron su aplicación. Sin embargo, el análisis de la Comisión tiene varios aspectos débiles, o a veces equivocados, que, si son corregidos, cambian sus conclusiones sobre políticas. Permítaseme comentar algunos de ellos.

4.3.1. De ninguna manera es obvio que los términos del intercambio tienen una tendencia desfavorable a los países de la periferia. No repasaré aquí la extensa investigación que se ha hecho sobre el tema. Es bien sabido, hoy, que la tendencia de los términos del intercambio varía en función de los períodos de tiempo estudiados y de acuerdo con los supuestos que se hagan acerca de la mejora en la calidad de los bienes industriales. Estos hechos invalidan uno de los supuestos básicos del marco de trabajo de la CEPAL y tienen asimismo implicaciones para sus recomendaciones de políticas.

4.3.2. Aun si se acepta que las elasticidades del valor de las materias primas básicas tienden a ser muy bajas y que, por consiguiente, los países de la periferia no pueden expandir su volumen de exportación de estos productos sin causar una reducción más o menos proporcional de sus precios, no es en absoluto obvio que estos países no podrían expandir sus exportaciones no tradicionales para resolver las estrecheces de sus balanzas de pago. En efecto, los países que se están desarrollando con más éxito han hecho precisamente eso, y entre ellos hay varios de América Latina. La exportación de productos no tradicionales requiere, por lo menos, una política cambiaría adecuada como asimismo un tratamiento razonable de las inversiones extranjeras que serán responsables inicialmente de la expansión de estas actividades.

En sus publicaciones más recientes, la Comisión reconoció la importancia de la promoción de las exportaciones no tradicionales y asumió, como se dijo más arriba, un papel muy activo para facilitar el acceso de estos productos a los mercados del centro. No obstante, durante casi toda su existencia, no consideró estas exportaciones como una alternativa práctica de la sustitución de importaciones. En efecto, sólo alteró significativamente su posición cuando vio el éxito que algunos países de la región habían tenido con esta política.

4.3.3. Un hecho sorprendente es que las alteraciones en la tasa de cambio, como una manera de cerrar la brecha de la balanza de pagos, no fueron consideradas inicialmente por la CEPAL, y después fueron descartadas casi sin discutir las. En el modelo original de la CEPAL, una devaluación no afectaría significativamente las ganancias provenientes de las exportaciones,⁷

⁷ Estoy consciente de que una devaluación induce a un aumento en la producción de bienes para la exportación que, según los supuestos de la CEPAL, estaría más o menos compensado por una reducción en el precio de las exportaciones. Aunque este aumento de la producción para la exportación podría haber constituido la razón por la cual la Comisión no estimó que una devaluación era una medida adecuada, no ha podido hallar un argumento de esta naturaleza en sus publicaciones. Más aún, esta objeción sugeriría la conveniencia de un impuesto sobre las exportaciones tradicionales. Esto haría posible entonces la expansión de las exportaciones no tradicionales, respecto de lo cual hasta la Comisión difícilmente podría argumentar que la periferia tiene algún poder monopólico.

pero reduciría las importaciones al tornarlas más caras. Por razones que no puedo entender, la Comisión no consideró el efecto que esto tendría sobre la expansión de la producción para el consumo doméstico al tornarse más rentables estas actividades. Parece haber considerado la devaluación sólo como un modo de reducir las importaciones para adecuarlas a un nivel de exportaciones determinado, y, por lo tanto, juzgó que esta política equivalía más o menos a cualquiera otra política que redujera el nivel de Ingreso a un nivel compatible con los recursos extranjeros dados. Como se observó, la CEPAL no consideró satisfactoria esta solución porque no permitía a los países emplear todas sus posibilidades de crecimiento.

La evidencia proveniente de América Latina como asimismo del resto del mundo señala que los movimientos en la tasa cambiaria real tienden a producir readecuaciones importantes en la asignación de recursos. Ya se mencionó la importancia de estos ajustes en la promoción de las exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, estos movimientos de la tasa cambiaria también causaron fuertes, pero económicamente eficientes, efectos de sustitución de importaciones, al dirigir el flujo de los recursos hacia los sectores en que su producto marginal era más alto. Por consiguiente, sorprende que la Comisión no advirtiera durante tanto tiempo un instrumento de política tan importante.

4.3.4. El razonamiento de la Comisión llevó a sugerir que la protección de algunas actividades industriales para consumo doméstico era necesaria a fin de asegurar que los recursos marginales serían empleados por los países de la periferia de tal manera de maximizar su contribución al producto total. Una vez más me refiero al ejemplo numérico expuesto anteriormente, que sugiere que los cien mil hombres y el capital disponibles debieran ser empleados en el sector de sustitución de importaciones, si su empleo en el sector de exportaciones reduce el producto promedio por hombre en ese sector a menos de 97,3 dólares. Puesto que estos mismos recursos producen sólo setenta dólares en el sector de sustitución de importaciones, se sugirió un derecho aduanero como deseable para asegurar el uso más eficiente de los recursos disponibles.

No trataré la obvia confusión de la Comisión respecto de los conceptos de producto marginal y producto promedio que una vez la llevó a criticar a los economistas neoclásicos. Es cierto que, dados los supuestos hechos por la CEPAL, sus conclusiones parecerían ser esencialmente correctas. Sin embargo, aplicando el análisis económico tradicional, la Comisión podía haber llegado a iguales conclusiones de una manera mucho más elegante y directa, y algunas de las limitaciones de estos supuestos podrían haberse tornado más evidentes para la Comisión.

Por sus ataduras al planteamiento centro-periferia, la CEPAL veía en los productores de materias primas básicas, en esencia, a monopolistas. Su ingreso marginal estaba por debajo de su ingreso promedio, y el costo marginal era determinado por el valor, a precios internacionales, de la producción del sector de sustitución de importaciones. La producción óptima para el sector exportador estaba en un punto donde los dos valores marginales se igualaban. Si uno mira ahora la balanza comercial y supone ingresos inelásticos de las exportaciones, es posible concluir que un derecho aduanero adecuado constituye una solución eficiente para la brecha de la balanza de pagos como asimismo para el problema de la asignación de recursos.

Desafortunadamente, el planteamiento centro-periferia tiende a oscurecer el hecho de que los países de la periferia no están unidos, y, por lo tanto, no tienen una política económica común. Bien pudiera ser cierto que la periferia, como un todo, tiene un monopolio virtual de la producción de algunas materias primas básicas y alimentos, pero obviamente es errado suponer que por ello un país tiene tal poder monopolístico. Igualmente erróneo es sugerir para cualquier país una política que se deriva de un análisis en el cual se considera a todos los países de la periferia como si fuesen uno.

Tengo entendido que, respecto de la mayoría de los países de la periferia, la CEPAL todavía sostiene que el precio en los mercados internacionales de sus productos de exportación más importantes constituye la mejor medida del ingreso

marginal en ese sector. La solución más obvia del problema de la asignación de recursos analizado por la CEPAL, a saber, un impuesto a la exportación equivalente a la diferencia entre los ingresos medio y marginal en el punto donde este último iguala al costo marginal, me parece absurda, excepto tal vez en los casos de contados países que podrían tener realmente una posición monopólica o que, para cualquier producto dado, han establecido un cartel con otros países. Tal impuesto sólo inhibiría las exportaciones del país que lo impusiera, sin asegurar en absoluto una reducción relativa de la producción mundial del bien afectado por el tributo.

Más aún, preguntaría si los países de la periferia tienen en realidad poder monopólico sobre la producción de materias primas básicas, aun suponiendo que actúan como un solo país en sus políticas de precios y de producción de estos bienes. Por una parte, los países del centro, muy a menudo, son también productores importantes de materias primas básicas y alimentos y podrían, con aumentos relativamente leves en los costos, aumentar apreciablemente su producción. Por otra parte, en el pasado, el centro ha desarrollado sustitutos sintéticos de las materias primas básicas, sustitutos que compiten efectivamente con los productos naturales y que, probablemente, continuarán haciéndolo en el futuro. Aún más, el progreso tecnológico mismo ha posibilitado la sustitución de una materia prima básica por otra en la producción de muchos bienes finales. Todos estos factores tienden a reducir y, con el correr del tiempo, hasta eliminar cualquier poder monopólico que pudieran tener los países de la periferia. Hay algunas pocas excepciones, como las relacionadas con el petróleo y la bauxita, aunque, mirando a largo plazo, muchos argumentarían que estos casos no son diferentes de los de cualquiera otra materia prima básica o alimento.

Una duda que me asalta es la de por qué la Comisión no adoptó una posición mucho más fuerte en favor de la creación de carteles de exportación o de acuerdos de producción respecto de materias primas básicas y alimentos. Me parece que ello era corolario lógico de su análisis. La explicación no puede haber sido que la Comisión pensaba que los países de la periferia no tenían el poder monopólico necesario para que tales acuerdos valiesen la pena, ya que esto contradecía la

parte más importante del marco de trabajo analítico de la Comisión. ¿Sería que la Comisión estimaba que los carteles eran imposibles políticamente, a menos que tuvieran el apoyo de los países desarrollados?

4.3.5. El punto crítico final que deseaba plantear se refiere a la aparente incapacidad de la CEPAL para formular guías coherentes para la determinación de las estructuras tarifarias de los países que adoptaron sus proposiciones de política comercial. En muchos casos, esta falta de guía puede haber inducido a algunos países a adoptar tasas de protección efectiva extraordinariamente altas para algunos bienes industriales y ninguna para otros.

Es un hecho que, en muchos países latinoamericanos, cualquiera que deseara colocar en el mercado un producto que antes se importaba podía fijar su propia tasa de protección. Las autoridades gubernamentales, que tenían en mente el modelo de la CEPAL, pero que no lo entendían bien, se sentían muy felices de otorgar cualquiera protección que fomentara una mayor actividad en el sector industrial y que ahorrara algunas divisas al país. Esto llevó a una asignación de recursos extremadamente ineficiente como asimismo a una disminución del flujo del intercambio. Hoy día la racionalización de las estructuras tarifarias es, por supuesto, muy difícil, a causa de los intereses involucrados.

4.4. Una alternativa a la proposición de política comercial de la CEPAL

La discusión precedente de las sugerencias de la Comisión respecto de política comercial me lleva a proponer un conjunto de políticas alternativas. Estas medidas, basadas en el supuesto realista de la existencia de economías de mercado en la región, harían descender la protección aduanera a niveles relativamente bajos y reducirían su varianza. La protección remanente se justifica en términos de la diversificación de la producción y de la adopción de tecnologías nuevas. Se promueven las exportaciones no tradicionales, pero sólo hasta el punto en que el incentivo para producir bienes de exportación iguale al incentivo para producir bienes de consumo doméstico. Se sugieren

varias medidas adicionales, a fin de reducir la vulnerabilidad de las economías ante fluctuaciones en los precios de las materias primas básicas y alimentos. Se pone el acento en la integración económica "eficiente" y se abordan los beneficios de la formación de carteles. No se justificará en forma alguna el conjunto de medidas que se sugieren. Todas éstas son bien conocidas y han sido objeto de apreciable análisis crítico en la literatura económica.

Las medidas específicas propuestas aquí son las siguientes.

4.4.1. El tipo de cambio es preferible al establecimiento de derechos aduaneros sobre las importaciones, como la principal variable de una política para corregir desequilibrios en la balanza de pagos resultantes de las diferentes tendencias de los precios de importación y exportación. Este método tiene la ventaja de no distorsionar la asignación de recursos, suponiendo que esta asignación sea más o menos razonable.

4.4.2. Los derechos aduaneros deberán ser reestructurados, si es menester, de acuerdo con los siguientes principios:

- a) En general, ningún derecho aduanero debería exceder un nivel relativamente bajo, por ejemplo, de 20 a 30 por ciento.
- b) Todos los bienes debieran estar sujetos a algún derecho de importación, y la estructura debiera ser tal que las tasas efectivas de protección no sean demasiado diferentes para procesos similares en intensidad de uso de mano de obra, complejidad tecnológica y economías externas.
- c) La protección resultante para toda la producción doméstica (que será positiva pero baja, en general) se justifica sobre la base de la necesidad de diversificar esta producción a fin de evitar los efectos desastrosos de posibles crisis comerciales como las que han ocurrido en el pasado. Bajas tasas de protección máxima implican que el costo de esta diversificación también será bajo. En efecto, la tasa (promedio) de protección para cada

país debiera ser función de sus propias condiciones de producción, del nivel de diversificación que desee alcanzar, y de otras medidas que quiera o pueda adoptar para asegurar la estabilidad de las ganancias provenientes de la exportación. Las economías de escala en la producción de la mayoría de los bienes industriales básicos son tales que sólo unos cuantos países en América Latina, gracias a su tamaño, podrían llegar a tener una economía altamente diversificada y relativamente autónoma, sin incurrir en costos prohibitivos. Prácticamente, todos los países de la región tendrán que llegar a un compromiso entre la eficiencia de la producción y la diversificación de la economía.

- d) Debieran evitarse los derechos aduaneros elevados sobre los "suntuarios". Si un país desea restringir el consumo de tales bienes, es preferible un impuesto a la compraventa. En América Latina, como en cualquiera otra parte, los derechos aduaneros altos aplicados para "ahorrar" divisas tan sólo llevan a sustitución ineficiente de importación del bien final, sin un ahorro importante de divisas porque una elevada proporción del valor agregado está constituida por materias primas y repuestos importados.
- e) Pese a los argumentos conocidos contrarios a la protección de la industria naciente y, principalmente, por cuanto en la región los mercados de capitales son muy imperfectos, lo que dificulta el financiamiento de pérdidas iniciales al sector privado, yo favorecería tasas de protección efectiva algo más altas en los casos de actividades nuevas de elevada complejidad tecnológica. No obstante, estas tasas más altas deberían ser reducidas a niveles normales tras períodos relativamente breves, y ello tendría que estar en conocimiento de todos los interesados.

4.4.3. A fin de reducir más la vulnerabilidad de las economías ante una baja de los ingresos provenientes de las exportaciones tradicionales, e igualar tanto como sea razonable los incentivos para la producción de bienes de exportación y los de consumo doméstico, propondría algunas medidas ten-

dientes a promover las exportaciones no tradicionales, tales como el otorgamiento de créditos especiales, el apoyo gubernamental a la organización de ferias comerciales internacionales y su participación en ellas, la promoción de productos a través de los consulados, y otras medidas similares.

4.4.4. Otra manera de reducir el costo de la mayor diversificación es continuar y, si fuera posible, acelerar el movimiento hacia la integración económica de la región. De esta manera, la mayoría de las naciones latinoamericanas, que tiene mercados muy pequeños, puede aprovechar las economías de escala posibilidades por mayores mercados regionales y subregionales.

Se alcanza la meta de una mayor diversificación sólo si el intercambio regional tiene una base sólida, puesto que lo que se diversifica es la economía del grupo integrado de países y no la economía de cada país. Más aún, es probable que se logre una reducción del costo de esta diversificación solamente si la integración va acompañada de una rebaja de los derechos aduaneros aplicables a importaciones provenientes de terceros países. Debiera ser fácil realizarlo, dado que las unidades productoras existentes se beneficiarán con las economías de escala y, por lo tanto, no deberían oponerse a tal medida.

Tengo la fuerte convicción de que los procesos de integración económica regional o subregional llevados a cabo de una manera relativamente racional son, con mucho, los modos más eficientes para aumentar la diversificación económica y conseguir una tasa de desarrollo tecnológico tal que la gran mayoría de las economías de América Latina puedan alcanzar tasas de crecimiento relativamente altas y autosostenidas. Sin embargo, también estoy consciente de las enormes dificultades prácticas y políticas que hoy encaran estos movimientos, tanto que la Comisión, que durante largos años propugnó la integración económica, ahora busca alternativas al comercio intrarregional, sin abandonar, por supuesto, su apoyo al movimiento de integración.

Debería agregar que tal integración permitiría aprovechar cualquier poder de negociación que pudiera existir en la región (o en las subregiones) para la compra de muchos bienes de importación o para la venta de algunas de sus materias primas, alimentos y hasta productos industriales.

El hecho es, y lo repito, que muy pocos países de América Latina tienen mercados de tamaño actual o potencial que les permita aprovechar las economías de escala en la producción de la mayoría de los bienes industriales, alcanzar una tasa de crecimiento autosostenida relativamente alta, y negociar, cuando sea posible, términos favorables para sus exportaciones o importaciones.

4.4.5. En mi opinión, el problema de la inestabilidad de los ingresos provenientes de las exportaciones de los países de la periferia es mucho más serio que la tendencia, a veces desfavorable, de los términos del intercambio. Mientras las exportaciones dependan principalmente de una o dos materias primas básicas cuyos precios tienden a fluctuar significativamente, los países de la periferia deberían adoptar medidas para reducir el efecto de tales fluctuaciones. Una manera de hacerlo es la de acumular reservas de divisas hasta un punto en que constituyan una reserva adecuada en caso de bajar los ingresos provenientes de la exportación. Otra manera sería aumentar apreciablemente los fondos internacionales que ya existen con este fin. Por último, siempre que sea posible, los países de la periferia podrían participar en acuerdos internacionales sobre productos destinados a regular precios y producción de materias primas básicas y alimentos. Aunque estos acuerdos no han operado demasiado bien en el pasado, la mayor madurez de los países afectados, así como la creciente internacionalización del comercio, podrían tornarlos cada vez más eficientes.

4.4.6. Aunque creo, como ya se ha mencionado, que los países de la periferia, aun tomados en grupo, tienen relativamente poco o ningún poder monopólico en los mercados de las materias primas básicas y alimentos, hay probablemente algunas excepciones. En estos casos, los países involucrados deberían formar carteles de exportación o llegar a entendimientos parecidos a fin de maximizar sus ingresos. Invoco aquí el argumento

de la Comisión, pero sugiero una política alterna que me parece más efectiva, aunque también estoy consciente de las muchas dificultades que los carteles han tenido en el pasado.

Las medidas propuestas aquí son obviamente distintas de las sugeridas por la CEPAL en sus primeros tiempos y difieren bastante de las que han adoptado los países de América Latina en su mayoría. No obstante, en el último decenio, varios países de la región se han movido hacia un esquema que se asemeja más al sugerido en este trabajo que al antiguo modelo de sustitución de importaciones.

Es evidente que la asignación de recursos diferirá apreciablemente de un esquema a otro. De manera específica, la diversificación se basará relativamente más en la promoción de exportaciones industriales que en la producción de sustitutos de importación. Más aún, gracias a una tasa de protección distribuida más parejamente, la producción interna podría, en términos absolutos, ser efectivamente más diversificada bajo un esquema del tipo propuesto aquí que bajo un esquema de sustitución de importaciones como el que, en el hecho, adoptaron muchos de los países latinoamericanos, con tarifas altas sobre la importación de algunos productos y ninguna tarifa sobre otros. Además, la productividad social marginal de los recursos debiera ser aproximadamente igual en todos los sectores de la economía,⁸ lo que no ocurre con una estructura tarifaria altamente discriminatoria. Finalmente, la explotación de un posible poder monopólico en la producción de algunas materias primas básicas y alimentos por la periferia como un todo está debidamente considerada en la sugerencia de formación de un cartel.

La CEPAL se preocupaba del excedente de mano de obra que surge como consecuencia del ritmo lento de crecimiento del sector exportador. Proponía, por tanto, emplear productivamente este excedente en el sector de sustitución de importaciones.

⁸ La excepción, por supuesto, se halla en el sector exportador tradicional, ya que el propósito de la política comercial que se propone aquí es el de reducir la dependencia de la economía de uno o dos productos de exportación.

La proposición que he hecho aquí ¿considera este problema?. Las medidas sugeridas precedentemente son aplicables a la política comercial y, por consiguiente, regulan los incentivos relativos otorgados a la producción de diferentes bienes, tanto domésticamente como externamente. Puesto que estas medidas persiguen mantener en un mínimo la discriminación, la asignación de recursos no estará sesgada significativamente, ya sea en contra o en favor del empleo de mano de obra. Por lo tanto, la ocupación tenderá a ser determinada por otros factores, incluidas especialmente las políticas de salarios, de tasas de interés, la legislación de seguridad social, políticas tributarias, etc. La política comercial está diseñada de modo de maximizar la eficiencia con que el insumo trabajo es absorbido por la economía, suponiendo que las políticas adoptadas en otros campos de la economía sean, también, racionales y congruentes. Finalmente, haría notar que la estructura tarifaria altamente discriminatoria propuesta por la CEPAL ha inducido, muy a menudo, a los países a proteger relativamente más a las industrias que usan capital en forma intensiva y, por consiguiente, causan una reducción relativa de la demanda de mano de obra.

5. INFLUENCIA DE LA COMISION SOBRE LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Dos preguntas han de ser contestadas bajo este epígrafe. Si no hubiera existido la CEPAL ¿qué políticas económicas alternativas habrían seguido los países de la región? y dado este conjunto alternativo de políticas ¿habría crecido el ingreso más rápida o menos rápidamente, o habría sido mejor o peor distribuido?. No hay manera de contestar seriamente la primera pregunta. Sin embargo, si uno tuviera que suponer un conjunto de políticas alternas, tal vez podría, a través de la historia econométrica, inferir algo en cuanto al costo de las políticas que efectivamente se siguieron. Esto, desafortunadamente, exige un esfuerzo de investigación que, con mucho, excede el alcance de este estudio. Por consiguiente, me limitaré a presentar un resumen de la opinión en boga sobre el asunto.

El juicio prevaleciente es que el influjo de la CEPAL sobre la política económica de América Latina ha sido, en

términos generales, apreciable. Algunos hasta han dicho que América Latina estaba siendo creada por la Comisión. También se estima que la influencia de la CEPAL, que se sintió principalmente durante los dos primeros decenios de su existencia, ha disminuido últimamente. Hay dos razones para esto. Durante la fase inicial de su vida, la Comisión desarrolló y, por tanto, pudo vender un nuevo conjunto de políticas económicas que, como se explicará más adelante, constituyeran una respuesta a los problemas y dudas de varios de los países más importantes de la región. Hoy no se dan las mismas condiciones. La Comisión busca ahora un nuevo conjunto de recomendaciones de políticas que podría recobrar para la CEPAL algo de su pasada preeminencia.

Al juzgar el efecto de las recomendaciones de política económica de la Comisión uno debe distinguir dos aspectos. Primero, están los casos en que la CEPAL justificó un conjunto dado de políticas que los países ya estaban aplicando y, al hacerlo, las reforzó. El segundo aspecto está constituido por esas ideas desarrolladas por la CEPAL y, en seguida, vendidas a los países.

Opinión casi unánime es que la Comisión ha tenido más éxito en el primer aspecto. Es evidente que varios de los principales países latinoamericanos iniciaron una política de sustitución de importaciones años antes de la creación de la CEPAL. Muchos de ellos lo hicieron después de la crisis económica de los años 30 y, otros, durante la segunda guerra mundial. Estas políticas fueron iniciadas bajo la presión de severas crisis comerciales. También es evidente que tras tales experiencias, que en algunos países causaron serios desabastecimientos, los gobiernos tornáronse reacios a volver a políticas librecambistas bajo las cuales correrían el riesgo de sufrir otra vez dificultades parecidas. La justificación intelectual que CEPAL dio al proceso de sustitución de importaciones fue, por lo tanto, altamente bienvenida y fácilmente aceptada. Se debiera recordar aquí una vez más que durante esos años América Latina no tuvo instituciones ni profesionales muy calificados en el área de la ciencia económica, de modo que las publicaciones de la Comisión merecieron escaso análisis crítico doméstico. Los comentarios de instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional fueron descar-

tados por creerse que revelaban mayor interés en el bienestar de los países desarrollados que en el de los de la periferia.

Además, la Comisión ofrecía un conjunto coherente de políticas complementarias sobre finanzas gubernamentales, redistribución del ingreso, reforma de la tenencia de la tierra y desarrollo agrario, infraestructura, etc. Dada la falta de expertos en la mayoría de los países y la desconfianza en los consejos de los países más desarrollados o provenientes de instituciones internacionales de Washington, París o Ginebra, apenas si sorprende que la Comisión llenara una necesidad real y que, por lo tanto, fuese muy influyente.

Es evidente, asimismo, que el efecto aparente de las recomendaciones de política comercial de la Comisión no fue en absoluto uniforme. Países del extremo meridional de la región adoptaron con relativa prontitud medidas de protección, mientras que los países centroamericanos y los del Caribe procedieron con mayor cautela; sin embargo, con el tiempo, esos países también siguieron el mismo esquema. Ecuador y Venezuela, que hasta hace muy poco tiempo tenían niveles relativamente bajos de protección tarifaria aduanera, solo ahora están elevando sus tarifas a fin de industrializar sus países. Mi impresión es que el éxito de la posición de la CEPAL dependió en gran medida de las condiciones objetivas del país (situación de la balanza de pagos, tamaño del territorio, niveles de formación de la fuerza de trabajo, etc.) y que éstas eran tales que la Comisión tuvo máxima influencia en la parte meridional de América Latina, incluido Brasil. Sin embargo, comparto la opinión general de que las ideas de la Comisión sobre política comercial o reforzaron la posición de algunos países o indujeron a muchos otros a adoptar algunas medidas protectoras de sus actividades de sustitución de importaciones.

Durante los últimos diez o quince años, el interés general de la región se alejó de la sustitución de importaciones para acercarse a la promoción de exportaciones. La Comisión tuvo muy poca intervención en este cambio de política. Brasil fue, tal vez, el primer país de la región en adoptar esta política y su éxito pronto fue emulado por otros. La Comisión

apoyó fuertemente esta tendencia, favoreció la organización de la UNCTAD, como ya se mencionó, y logró la aprobación de los diferentes esquemas de tratamiento preferencial. En este sentido, el influjo de la CEPAL no fue tanto sobre las políticas de los gobiernos de la región como sobre las de los países más desarrollados que abrieron notoriamente sus mercados a la mayoría de los productos fabricados por la periferia.

Colocaría las ideas de la CEPAL sobre planificación e integración económicas en la categoría de aquellas que fueron desarrolladas por la Comisión y, en seguida, vendidas a los países de la región. Aunque es cierto que tal vez ningún país ha adoptado permanentemente un esquema de planificación del tipo imaginado por la CEPAL, la mayoría de los países dedican ahora considerables recursos a obtener información suficiente sobre la economía, a fin de posibilitar la adopción de decisiones más racionales.

Además, se analizan alternativas de políticas y se evalúa la coherencia de diferentes esquemas. En cierto modo, todas estas actividades han sido influidas directa o indirectamente por las sugerencias de la CEPAL respecto de planificación.

Al haber de la CEPAL también está el hecho de que todos los países de la región, por lo menos en sus declaraciones públicas, favorecen un movimiento vigoroso hacia la integración económica. Además, es bien sabido que existe el marco de trabajo institucional para proseguir ese movimiento y se hace constantemente algún avance. La Comisión piensa, y comparto este punto de vista, que ha tenido influencia especial en el caso del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, la región está lejos de operar efectivamente como zona de libre comercio, menos aún como unión aduanera, ni siquiera en alguno de los acuerdos subregionales en marcha. Al mismo tiempo, la idea del banco regional de fomento, que me parece se originó en la CEPAL, fue materializada con éxito en la forma del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por último, está la idea de una distribución más justa del ingreso, así como el concepto más general de desarrollo social. A este respecto, creo que la preocupación de la CEPAL es compartida totalmente por los gobiernos de la región. No obstante, el avance ha sido más lento que lo deseado por todas las partes. Las reformas estructurales propuestas por la Comisión no siempre son consideradas como las más apropiadas o, aun cuando lo sean, por razones políticas no pueden ser aplicadas. También se halla presente un temor razonable de que las medidas de desarrollo social podrían reducir el ritmo de crecimiento de la economía hasta el punto en que los beneficiados resultaran realmente perjudicados. Pienso que, salvo que se halle un camino para conciliar en el corto plazo la meta de crecimiento económico con la de desarrollo social, el avance en este último campo está destinado a ser relativamente lento y tenderá a seguir más o menos naturalmente al primero.

La trascendencia de la Comisión no debería ser juzgada, sin embargo, sólo por sus ideas y por el ritmo con que fueron adoptadas por los gobiernos. Las ideas de la CEPAL, relativamente novedosas y basadas en supuestos no compartidos por todos, causaron una reacción tanto en la región como en el exterior. En la región provocaron considerable interés en el estudio de la economía y gran número de latinoamericanos empezaron a seguir estudios de postgrado en el extranjero. Este interés halló su contraparte en el trabajo de varios departamentos de economía extranjeros que iniciaron estudios sobre los problemas de la región. Como resultado de lo anterior se crearon programas de intercambio que han significado un enorme mejoramiento en la calidad de la profesión económica en América Latina y han tenido como secuela el establecimiento de varios departamentos de economía muy buenos en la zona. A su vez, los economistas latinoamericanos han influido en la configuración de la política económica en sus países.

Tal vez podría decir que el logro más importante y permanente de la CEPAL fue un subproducto, a saber, el despertar en la región un serio deseo de estudiar los fenómenos económicos. Si no hubiera existido la CEPAL, esto podría haber tardado mucho más.