

La CEPAL y la industrialización

*Tulio de Andrea**

Recibí con agrado la invitación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., para colaborar en una publicación que fuera un justo homenaje a la memoria del doctor Raúl Prebisch. Los que tuvimos la suerte de trabajar con él debemos contribuir a la difusión de sus ideas, que siguen siendo plenamente

actuales. Por eso aprecio y agradezco la cortesía de los organizadores de esta edición, pues me han permitido estar presente en tan oportuna y loable iniciativa.

Me incorporé a la CEPAL en enero de 1954, pero años antes ya había colaborado con ella desde mi país como consultor. De modo que cuando llegué a Santiago de Chile, al edificio de la avenida Providencia 871, la CEPAL no me era extraña. No conocía personalmente a don Raúl Prebisch, aunque ya había cruzado

* Director Ejecutivo Alterno del BID, Washington.

correspondencia con él a propósito de un "Análisis sobre la productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos" que mi amigo Carlos Quintana dirigió para la CEPAL y en el cual participé.

Desde un principio trabajé en la División de Industria y Minería. Entonces la CEPAL era pequeña. Con la Subsecretaría de México, que dirigía Víctor Urquidí, no pasábamos de unas cuantas decenas de profesionales que trabajaban con todo ahínco y con mucha mística en los problemas del desarrollo económico de América Latina, con esa mística que siempre supo infundir Prebisch a sus colaboradores, porque él vivía esos problemas.

Ya desde mi primera visita, en su amplia oficina del séptimo piso, don Raúl me habló de la industria latinoamericana. El tema le apasionaba. Prebisch no concebía el desarrollo latinoamericano con una industria débil. Para él, tal actividad debería constituirse en el verdadero motor del desarrollo, motor asentado sobre un vigoroso chasis, que deberían ser las actividades primarias, sobre todo la agricultura. Para que el carro —el desarrollo de América Latina— caminara bien, rápidamente y lejos, motor y chasis deberían corresponderse. Y por eso insistía en el equilibrio entre agricultura e industrialización. Él comprendió antes que muchos que el avance de la tecnología tendía a reducir la participación de los productos primarios en el valor de los bienes que se usaban y consumían; por eso alentaba a la región a que se industrializara para contrarrestar "el deterioro de los términos del intercambio", para reforzar "el crecimiento hacia adentro" a través de "la sustitución de importaciones" y "el crecimiento hacia afuera" por la exportación de productos industriales, sea a terceros países o a los propios de la región mediante esquemas de integración económica. Éstas y otras ideas, plasmadas en los documentos de la Secretaría de la Comisión, fueron la esencia del mensaje que transmitió la CEPAL a América Latina a lo largo de los quince años de la dirección del doctor Prebisch.

Para justificar que la industrialización es una imposición del desarrollo económico de los países de América Latina, la CEPAL empezó con un estudio de ese proceso, análisis en el cual se decía que en "el pretérito esquema de la división internacional del trabajo, donde venía a corresponder a América Latina, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, no tenía cabida la industrialización de los países jóvenes. Sin embargo, dos guerras en el curso de una generación y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de América Latina." La industrialización había de ser un esfuerzo deliberado, una responsabilidad fundamental de los propios países que se proponen desarrollarse, porque "el capitalismo de los países desarrollados es esencialmente centrípeto. Su dinámica, con ser muy importante, no basta para que la periferia pueda impulsar su propio desarrollo." Al industrializarse, los países "de la periferia" hacen intencionalmente "lo que la dinámica de los centros no habría traído espontáneamente".

La industrialización de los países jóvenes no es un fin en sí mismo, "sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas".

La CEPAL se creó en 1948. El doctor Prebisch asumió la dirección ejecutiva en 1949. Ya entonces el proceso de industrialización de los países de América Latina era "una vigorosa realidad". Se decía en los informes de la Secretaría que "había tomado aliento a raíz de la gran depresión. Pero despertaba fuertes resistencias dentro y fuera de la América Latina". Correspondió a la CEPAL demostrar "la racionalidad de esta exigencia ineludible del desarrollo", exigencia "estrechamente ligada al progreso técnico de la agricultura", porque "cuanto más aumentara allí la productividad gracias a ello, tanto más intensa tendría que ser la industrialización. De lo contrario, se acentuaría la tendencia al deterioro relativo de los precios de la agricultura, poniendo freno a su expansión en menoscabo del ritmo del desarrollo, y se dificultaría la absorción productiva de la fuerza de trabajo". Decía don Raúl más tarde: "Nos esforzamos entonces en hacer comprender que, dado el retardo histórico del desarrollo periférico, debido a la índole centrípeta del capitalismo, resultaba necesario proteger moderadamente las nuevas industrias para compensar sus mayores costos. Tal fue el origen de la sustitución de importaciones sobre la cual se sustentaba el principio del desarrollo hacia adentro. La sustitución fue una consecuencia de las condiciones de los centros, adversas a las exportaciones periféricas."

Mucho se criticó a la CEPAL haber abanderado una protección a la industria a como diera lugar. Nada más falso. La protección a la industria era un instrumento que desde muchos años atrás venían usando los países de América Latina, mucho antes de que se creara la Comisión. La CEPAL admitía que "la protección ha sido, desde luego, indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación. La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo ha creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo". Y también que "aun en los casos en que el mercado interno pudiera ser suficiente, la falta de competencia externa desalienta el esfuerzo para acrecentar la productividad, así como el régimen prevaleciente de tenencia del suelo sustrae alicientes a su mejor explotación. El capital se aprovecha mal en la industria; hay generalmente gran capacidad ociosa y no se cuida bastante la eficiencia de la fuerza de trabajo. Tampoco hay grandes incentivos para mejorar la preparación técnica en todos los planos."

La CEPAL reconocía que "la producción que sustituye importaciones tiene generalmente un costo mayor que el de éstas. Es el precio de la industrialización." Admitía que "la industrialización se ha desenvuelto con grandes fallas. Pero gracias a ella se pudo alcanzar un ritmo de desarrollo superior al que habrían permitido las exportaciones primarias a los centros. En verdad, la pérdida de ingresos representada por los mayores costos de los productos industriales fue compensada con creces por el incremento mucho mayor del producto global de la economía." Y si bien aceptaba "que la protección suele ser excesiva en los países latinoamericanos, como quiera que fuere ella ha contribuido a la formación de cierta capacidad empresarial y al desenvolvimiento de industrias que difícilmente se hubieran establecido espontáneamente".

El resultado era positivo. "A pesar de sus costos exagerados —hay que decirlo con claridad— el proceso sustitutivo de importaciones ha significado generalmente un incremento neto del ingreso real. Este aumento se logró al transferirse a las industrias

sustitutivas mano de obra redundante que trabajaba en la agricultura o en otras actividades con mucho menor productividad que en la industria. El resultado fue generalmente un aumento importante del ingreso real provocado por la industrialización."

Analizando el proceso de sustitución de importaciones, la CEPAL encontraba que el campo para los productos de fácil sustitución se estrechaba hasta quedar pocas posibilidades de expansión de las correspondientes industrias, como no fuera en función del crecimiento de la población y del mejoramiento del ingreso. Sin embargo, impelida por la propia dinámica de su crecimiento, la industria se veía forzada a emprender la fabricación de nuevos productos, de manufactura cada vez más compleja, que sólo se justificaría si contaran con mercados ampliados, mucho más grandes que los respectivos mercados internos. Así fue como el análisis del proceso industrial llevó a la CEPAL a plantear la necesidad de la integración, y en todo caso, de la exportación de manufacturas.

Al respecto, la Secretaría indicaba que "a medida que la sustitución de importaciones avanza hacia industrias de gran densidad de capital y gran complejidad técnica y menor intensidad de absorción de mano de obra, o que encuentran dimensiones insuficientes del mercado, disminuyen los efectos positivos de la industrialización, debilitándose la absorción de fuerza de trabajo, y si ello va acompañado de costos muy exagerados en esas industrias, compréndese que el incremento neto del ingreso se reduzca en forma considerable o se vuelva negativo. Precisamente en aquellas industrias de gran intensidad de capital y gran complejidad técnica es donde se lograrían fuertes incrementos de productividad si se distribuyera de modo racional la producción mediante arreglos de integración."

La debilidad que mostraron los procesos de integración, el estancamiento de la ALALC y del acuerdo de los países centroamericanos, no fue óbice para que decayeran los esfuerzos de la CEPAL para robustecer la industria latinoamericana por la vía de las exportaciones de manufacturas. Esto, sobre todo, a partir de los años sesenta, cuando se hace notoria "la asimetría de la industrialización, pues se estimulaba la sustitución sin ofrecer incentivos similares a la exportación de manufacturas".

El propio don Raúl escribía más tarde: "Cuando las crisis de los centros impusieron la opción sustitutiva, no podía pensarse en la exportación de manufacturas. Acaso la CEPAL fue la primera en llamar la atención acerca de este hecho. En los escritos de aquella se ha reconocido más de una vez la responsabilidad de la periferia por haber concentrado todos sus esfuerzos en la sustitución de importaciones sin prestar el debido cuidado a la exportación de manufacturas. Se llamó la atención acerca de la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno, debido a la política de desarrollo seguida por los países latinoamericanos y la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. Se expresaba que la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. Se ha subsidiado, mediante aranceles y otras restricciones, la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de muchos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido con diferencias de cos-

tos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente."

Más adelante, como resumiendo sus puntos de vista, decía que "los centros se han opuesto siempre a la protección y a los subsidios en vez de alentar su aplicación racional. [Tal vez] porque no se ha comprendido, o acaso no se quiere comprender, el papel dinámico de la industrialización en el empleo de fuerza de trabajo. Ya dijimos que la exportación primaria sólo absorbe una proporción relativamente pequeña de esta última. En consecuencia, para desarrollarse y vencer la tendencia de estrangulamiento exterior, la periferia necesita exportar manufacturas. Y en la medida en que no pueda hacerlo tiene ineludiblemente que avanzar en la sustitución de importaciones mediante una razonable protección. . . Cuando más liberen los centros sus importaciones provenientes de la periferia, tanto menos necesitará esta última avanzar en la protección a nuevas industrias sustitutivas. Y en cuanto a las industrias sustitutivas ya existentes, la eliminación de la protección a las mismas significaría desandar lo andado, esto es, acentuar la tendencia al estrangulamiento exterior en desmedro del empleo de fuerza de trabajo."

Así como la crítica al proceso de sustitución de importaciones llevó a la CEPAL a plantear la necesidad de una "industrialización simétrica", bajo el modelo sustitución-exportaciones de manufacturas, la intensificación del proceso de industrialización en los países de América Latina, con la aparición de industrias más complejas que requerían además mercados externos, movió a recomendar la utilización más racional del capital extranjero en el sector industrial.

Para el caso de "las industrias sustitutivas de importaciones, tanto en el campo nacional como en el regional, la asociación con la iniciativa privada extranjera sería importante en los casos de tecnología que no fuera fácilmente accesible o por la gran inversión que se requiere".

En cuanto a "las industrias que se establecieran para exportar al resto del mundo, y particularmente a los centros industriales, es de la mayor importancia el conocimiento del mercado y de las formas de penetrar en ellos. Corresponde aquí a la iniciativa extranjera un papel muy importante, y si bien dicha asociación con la iniciativa nacional sería también aconsejable, habría que proceder con flexibilidad en aquellas industrias en que no se tiene todavía suficiente experiencia en los países latinoamericanos y cuya tecnología es de gran complejidad."

En general, respecto al tema, repetía que "salvo casos de posición doctrinaria, se reconoce la conveniencia de la inversión privada extranjera cuando ella significa una aportación positiva de técnica productiva, de organización y de conocimiento de los mercados extranjeros".

Pero lo que no podía admitirse era que el capital extranjero desplazara al empresario nativo de industrias que éste dominaba tanto técnica como comercialmente, nada más porque aquél contaba con mayores recursos financieros. Y por eso alertaba desde sus informes que "se está dando en América Latina un proceso de indudable gravedad: en campos de la actividad económica cuya tecnología ya se conoce por la gente del país, hay empresas

nacionales que pasan al capital extranjero, a veces por insuficiencia de crédito interno para financiar sus operaciones corrientes... El traspaso de empresas nacionales al control extranjero despierta una preocupación muy aguda cuando se adoptan desde afuera ciertas decisiones importantes para la vida del país." Casos como éste ocurrieron, por ejemplo, en mi país cuando el capital extranjero llegó a adquirir una proporción sustancial de la industria peruana de harina de pescado, que utilizaba una tecnología por demás elemental y materia prima nacional, y que no tenía problema alguno de mercados externos.

Además de su profundo análisis sobre la industrialización de América Latina, la CEPAL también abordó detenidamente el estudio de industrias específicas, a la luz de sus posibilidades en la región. Al ya mencionado informe sobre la industria textil algodónera siguió otro sobre la industria del papel y la celulosa, que abarcó varios países y consumió varios años; se realizó en colaboración con la FAO y de él surgió un Grupo Consultivo que prestó un valioso asesoramiento a nuevos proyectos de esa actividad en América Latina.

Otra industria que mereció especial atención fue la del hierro y el acero. Con sus trabajos alentó el desarrollo de la industria siderúrgica en varios países, empezando por Brasil. A ésta siguió un largo análisis sobre las industrias metalmeccánica y automovilística, a las que ayudó a racionalizar, aunque sin lograr un éxito sensible en la complementación entre países, como figuraba entre sus objetivos. De las industrias metalmeccánicas, la de producción de bienes de capital sigue manteniendo el interés de la Secretaría hasta ahora.

La CEPAL realizó también estudios industriales por países, que influyeron en la elaboración de las respectivas políticas industriales. Me viene a la mente el informe sobre *El desarrollo industrial del Perú* editado en 1958, que analizó el crecimiento de la actividad hasta 1955 y el marco institucional en el cual se desarrollaba, además de proyectar su crecimiento programado hasta 1965. Mucho de lo que recomendó en esta última parte se cumplió a veces en plazos más cortos que el que preveía el estudio. Y es que el informe sirvió de base para la aprobación de la Ley de Promoción Industrial de 1960, que tanto impacto tuvo para acelerar el crecimiento de la industria peruana durante la década de los sesenta. Tal vez éste fue el efecto más valioso de aquél trabajo.

El doctor Prebisch continuó en la CEPAL hasta 1961, cuando pasó a dirigir el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). En 1964 asumió la Secretaría General de la UNCTAD, recientemente constituida. Yo me había retirado a fines de 1958 para asumir otras responsabilidades en mi país. Nos seguimos viendo en varias oportunidades y en diferentes lugares. En conferencias, en asambleas, a veces en los aeropuertos. Me invitó a constituir el Comité de Productos Básicos de la UNCTAD, que se reunía dos veces al año en Ginebra, lo que era entonces motivo de reiniciar conversaciones con él, siempre estimulantes para mí. Pero sólo volví a mantener un contacto relativamente prolongado en el último trimestre de 1982, cuando retorné a Santiago de Chile como consultor de la CEPAL por un par de meses.

Encontré una Secretaría mucho más grande que la que había dejado unos veinte años atrás. Pero no aprecié esa mística, esa sensación de trabajo en equipo, ese fluir de mensajes para el desa-

rollo de América Latina, como en los tiempos de don Raúl. La División de Desarrollo Industrial acaba de concluir un trabajo sobre la industria de bienes de capital en la región. Las necesidades de máquinas y equipos, incluyendo el transporte, eran —según el estudio— más de 20 000 millones de dólares anuales en promedio. No se vislumbraban problemas de tecnología, materia prima, mano de obra y dirección. El problema fundamental era cómo financiar las ventas internas en cada país para contrarrestar el empuje de la competencia extranjera. 20 000 millones de dólares anuales son mucho mercado para cederlo sin lucha a la industria extrarregional. Y volvimos a reunirnos con el doctor Prebisch, que entonces dirigía la *Revista de la CEPAL*. El tema lo absorbía. Llegamos a pensar que un fondo constituido en el Banco Interamericano de Desarrollo, con aportes regionales, extrarregionales y del propio BID, pudiera descontar los documentos de las ventas internas en cada país, a fin de coadyuvar a la solución, evidentemente parcial, del problema. Pero por esos días se iniciaba la crisis de la deuda externa de América Latina. Y el esquema, otrora tal vez viable, en las circunstancias de entonces no era práctico.

El doctor Prebisch retornó a Argentina con el Gobierno democrático, en el que se desempeñaba como asesor en materia económica y financiera, al tiempo que mantenía los lazos con la CEPAL, a la que quería entrañablemente, a través de su compromiso con la Revista.

En tales funciones lo vi en Washington a finales de 1985. Sería la última de nuestras entrevistas. Conversamos largamente sobre el tema de la deuda externa, de la imposibilidad de los países de honrar sus compromisos a menos que se redujeran sustancialmente los intereses y se dilataran los plazos de amortización, de la necesidad de continuar apoyando el desarrollo industrial de los países de América Latina.

Lo vi animoso como siempre. Tal vez guardaba para sí esa satisfacción que da el tiempo cuando se tiene la razón. La corriente neoliberal que empezó a infiltrarse por América Latina a mediados de los setenta, y que tanto atacó los trabajos de la CEPAL, había fracasado en los países que la aplicaron, con daños que tardan en repararse.

En relación con ello había escrito en su último libro, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, estas líneas: "Algunos de nuestros economistas que viven en un mundo aséptico donde incuban sus doctas lucubraciones, discurren sobre internacionalización de la producción y apertura exterior. ¡Excelente! ¡Pero que los centros empiecen primero! ¡Que cambien su actitud restrictiva! Que hay ciertas industrias que deben aumentar su productividad o desaparecer, no cabe duda. Trátase de industrias que por su considerable desventaja competitiva no deberían haberse establecido. Pero sería un grave error desbaratarlas, mientras una mayor acumulación de capital reproductivo y la elevación del ritmo de desarrollo no permita reabsorber el desempleo. Es un problema de oportunidad y tiempo. Primero hay que hacer avanzar la estructura productiva, sea para exportar o para sustituir importaciones, ateniéndose a las ventajas o desventajas comparativas, y después absorber el reajuste a fondo de la protección abusiva. No destruir hasta poder construir mejor." ¡Cómo sonarán estas hondas palabras en quienes entonces tuvieron la responsabilidad (¿la irresponsabilidad?) de aplicar tales esquemas! □