Comercio internacional y estrategia de desarrollo

JAVIER A. MATUS PACHECO

INTRODUCCION

Este pretende ser un análisis de las relaciones comerciales en sus causas, no en sus efectos. Los efectos de las relaciones comerciales son las corrientes de mercancías en cuanto a volumen y tendencia, los términos de intercambio, la estructura misma del comercio y, parcialmente, las corrientes financieras, de tecnología y otras. Las causas se encuentran en la estrategia económica internacional, la cual se ha reflejado en un esquema de división internacional del trabajo sobre bases desiguales con trato no diferenciado y se ha manifestado en una estructura de producción-comercio-consumo que es causa básica de la situación de subdesarrollo dentro del mundo capitalista.

Para explicar esta situación de subdesarrollo en el contexto de las relaciones comerciales han surgido fundamentalmente dos corrientes. Una señala simplemente que los beneficios del comercio se han repartido de manera desigual entre los participantes, y otra argumenta que el intercambio comercial se realiza sobre bases desiguales que permiten "la explotación casi ilimitada de un país dependiente por parte de un país imperialista".1

La primera representa en esencia una crítica al enfoque tradicional de las relaciones comerciales. Tiene varias modalidades, pero en términos generales se restringe a consideraciones sobre la estructura del comercio entre países y las relaciones de precios desfavorables; además, no ataca el aspecto de la estructura productiva, es decir, se concentra en los efectos y no en las causas del problema. La segunda es la interpretación marxista que explica el mecanismo internacional de la apropiación de la plusvalía vía el intercambio comercial como consecuencia primordial de enormes diferencias de salarios reales entre países imperialistas y dominados.

El presente trabajo se limita a un aspecto particular del problema que, en mi opinión, debería ser motivo de mayor atención cualquiera que sea el contenido ideológico de la investigación. Se concentra la atención en lo que se considera una de las consecuencias fundamentales del sistema económico internacional, esto es, la distorsión del patrón de consumo en términos de las necesidades más urgentes y sustantivas de la población y de la disponibilidad real de recursos en los países atrasados. Aunque se precisan algunas causas inmediatas de ello, no se pretende llegar a identificar a los responsables de la situación aludida, lo cual exigiría, entre otras cosas, remontarse a los orígenes mismos del problema.

Se señalan como causas principales estrechamente vinculadas entre sí, primero, la aplicación, libre o forzada, por parte de todos los países de una estrategia de asignación de recursos de carácter universalista que no distingue diferencias de ningún tipo, salvo las que se refieren a la dotación de recursos, y segundo, la ausencia de una estrategia global y propia de desarrolo por parte de los países subdesarrollados —por imposición, ignorancia, irresponsabilidad o en forma deliberada— que identifique y jerarquice, con precisión y en forma coherente, objetivos, criterios y medidas de política económica, y que no considere al sector externo como objetivo *per se.*

Estos dos aspectos son los que básicamente están determinando en la actualidad las relaciones comerciales en el mundo y sobre los que el ensayo se concentrará. Es de mencionarse, además, que el interés no radica sólo en

Nota: El autor, catedrático-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, presentó este trabajo en el Coloquio sobre América Latina y Estados Unidos: Presente y Futuro de sus Relaciones Económicas y Políticas, celebrado en Oaxtepec Morelos, del 24 al 28 de noviembre de 1975, con el título "Relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos: revisión de hechos, crítica del modelo seguido y sus resultados, planteamientos de estrategias". El autor agradece las observaciones de Gustavo Matus y Cassio Luiselli y la colaboración de Laura Sierra, Augusto Peón, Erasto Díaz y Noé Montealegre.

1. O. Braun, *Comercio internacional e imperialismo*, Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1973, p. 47.

averiguar si el comercio ha producido o no beneficios a los países subdesarrollados dentro del esquema actual y, en su caso, evaluar dichos beneficios, sino en investigar el costo de oportunidad del sistema. Se trata entonces de determinar los beneficios que el comercio hubiera reportado a esos países de haber seguido un patrón de desarrollo distinto; sin embargo, en esta línea solamente se dejarán planteadas algunas hipótesis sin llegar a su demostración cabal.

En este contexto, el análisis de las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe con Estados Unidos no es más que la expresión del que, en términos globales, corresponde al de países subdesarrollados y países industrializados.

El trabajo se inicia con una síntesis basada en los estudios económicos de la CEPAL, que describe la evolución de las relaciones comerciales de la región con el resto del mundo y particularmente con Estados Unidos, así como la política comercial seguida por estos países; esto tiene por objeto mostrar los efectos del comercio exterior en la región y las condiciones poco ventajosas en que éste se ha desenvuelto. En segundo lugar, se exponen algunos puntos de vista críticos sobre el modelo aplicado por los países de América Latina y el Caribe, a la luz de los cuales se analizan posteriormente diversas opiniones respecto a sus resultados en términos de industrialización y relaciones comerciales. Finalmente, se incluyen algunos comentarios sobre estrategias alternativas para su desarrollo.

SINTESIS DESCRIPTIVA DEL COMERCIO Y DE LA POLITICA COMERCIAL

América Latina se incorporó al mercado internacional a mediados del siglo pasado.[2] Desde entonces su participación ha sido poco relevante y siempre se ha visto afectada por las condiciones fluctuantes de los mercados internacionales, estructurados y en buena medida controlados por los países líderes en la producción y rectores de la demanda. Esto ha motivado en buena medida la disminución de la participación relativa de las exportaciones latinoamericanas dentro de las exportaciones mundiales, que han pasado de 6.2% en el período 1876-80 a 8.3% en 1913, a 9.1% en 1928, a 7.9% en 1938, a 11.4% en 1948, a 6.8% en 1960 y a poco menos del 5% en 1970.

Existen pocos estudios sobre las relaciones comerciales de América Latina en el período anterior a la segunda guerra mundial. Fue en el año de 1948, en que se creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como organismo regional de las Naciones Unidas, cuando se inició de una manera oficial la elaboración de diagnósticos anuales sobre el sector externo de la región, para los cuales se han desarrollado y empleado categorías y líneas metodológicas que mucho han influido en el pensamiento de la "periferia".

En dichos diagnósticos se destaca la enorme influencia que sobre el comercio exterior de la región ejercen, por una parte, la evolución del comercio mundial y, por otra, la situación económica de los principales países industrializados con los que mantiene relaciones comerciales. Esto ha significado que para una zona en que las relaciones comerciales han representado en términos muy gruesos la quinta parte de su actividad económica, cualquier fluctuación de la economía internacional repercute directamente sobre ésta, afectando de inmediato sus niveles de ingreso, producción y empleo.

No deja de ser ilustrativo el hecho de que exista un grado de correlación bastante alto entre la evolución del producto de América Latina y la del poder de compra de sus exportaciones.[3]

Como consecuencia de ello, la región ha mantenido un endeudamiento neto de consideración. Sin embargo, si bien no puede pensarse que un país pobre prescinda de recursos del exterior para el financiamiento de su desarrollo, las condiciones actuales no permiten prever que los países de la región estén en condiciones de cambiar esta situación ni siquiera en un plazo relativamente largo.

También conviene insistir en las condiciones poco favorables en que en general se han desenvuelto las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe tanto con el mundo como con Estados Unidos, particularmente por lo que a precios y competencia se refiere.

En un diagnóstico hecho por la CEPAL,[4] que solamente abarca los decenios de los años cincuenta y sesenta pero que, sin temor a equivocaciones, podría extenderse a un período más largo, tanto hacia el pasado como hacia el presente, se afirma que la evolución de la economía mundial se ha caracterizado por los siguientes hechos y tendencias:

i. Expansión general de la economía mundial, que ha abarcado, salvo excepciones, tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo.

ii. Polarización de ese crecimiento.

iii. Diferenciación del conjunto de países industrializados de economía de mercado en términos de su importancia relativa dentro de la economía mundial.

iv. Crecimiento y gravitación de un área de países de economía centralmente planificada.

v. Marginación relativa de los países en vías de desarrollo combinada con nuevas formas de inserción en el sistema global.

vi. Diferenciación de las regiones en desarrollo en términos de sus niveles relativos de desarrollo.

Por lo que se refiere al comercio mundial, otro estudio de la CEPAL,[5] que también podría interpretarse como característico de un período extenso, señala que el intercambio comercial internacional ha mostrado un dinamismo extraordinario y exhibido cambios importantes de estructura, y que algunos de sus rasgos distintivos son:

i. Notable aumento de la participación relativa de los

2. Esto no significa desconocer el intercambio comercial que se efectuaba con las metrópolis en tiempos de la Colonia.

3. La correlación es de 0.978 y se refiere al período de 1960-73; véase CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la extrategia internacional de desarrollo*, E/CEPAL/981, 21 de febrero de 1975, p. 155.

4. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1971*, p. 11.

5. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1968*, p. 62.

productos industriales en las corrientes de comercio, en desmedro de los productos primarios.[6]

II. Alto grado de concentración geográfica del comercio.

III. Disminución considerable por parte de las regiones industrializadas de su posición deficitaria en el comercio de productos primarios y, en algunos casos, alcance de una situación superavitaria.

IV. La ya mencionada influencia decisiva del esquema de división internacional del trabajo, así como el deterioro de los términos de intercambio para las economías primario-exportadoras.

Ante estos cambios, los avances en el comercio exterior y en la estructura productiva de América Latina y el Caribe han tenido una significación mínima, lo cual puede comprenderse mejor si se considera el siguiente resumen de las características esenciales del comercio exterior de la región.[7]

I. Participación relativamente baja y persistentemente decreciente en el total del comercio mundial.

II. Escaso grado de diversificación de exportaciones, de las que una alta proporción sigue constituida por un número limitado de productos primarios.

III. Escaso dinamismo de esas exportaciones como resultado de la inestabilidad y lento crecimiento de la demanda externa, de la competencia creciente de otras zonas y de productos sintéticos y de las políticas proteccionistas de los países industrializados.

IV. Acentuada dependencia de las importaciones.

V. Alto grado de concentración de la distribución del comercio por zonas geográficas dentro la región y con el exterior.

VI. Pronunciados desequilibrios en los saldos comerciales con los países industrializados.

Visto tan sugestivo panorama general, a continuación se pasará revista a los acontecimientos más sobresalientes del comercio exterior latinoamericano, a sus principales causas y efectos más relevantes (véase el cuadro adjunto).

Después de la primera guerra mundial se produjo un prolongado período de auge mundial que duró casi once años y que llevó a América Latina a alcanzar una participación relativamente alta en las corrientes mundiales de exportación (9.1%); esto no obstante que durante el período se dio un cambio importante en la política comercial de los países industriales que eliminó las barreras no arancelarias y aumentó los aranceles. Particularmente, Estado Unidos adoptó una política altamente proteccionista a través de la Ley de Aranceles de Emergencia de 1921 y la Ley Forney-McUmber de 1922.

6. Sobre el caso particular del comercio de productos primarios, cabe señalar tres factores importantes: *i)* el insumo de materias primas por cada unidad de producción manufacturera ha descendido como consecuencia de los adelantos técnicos; *ii)* las alteraciones en la estructura industrial de los países desarrollados han perjudicado la demanda de materias primas, y *iii)* el acelerado aumento de la utilización de materias sucedáneas ha reducido el uso de los productos naturales, D. Avramvic, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Fondo de Cultura Económica-ILPES, México, 1972, p. 11.

7. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1968*, p. 62.

Sin embargo, este auge desembocó en una tremenda depresión, acompañada de un incremento adicional de los aranceles en Estados Unidos y de una difusión del proteccionismo de todo tipo en el mundo entero, que de inmediato dejó sentir sus efectos en la región, de tal manera que el índice del volumen de exportaciones cayó bruscamente a principios de la década de los treinta y, aunque en algo se recuperó después, en general se mantuvo en un nivel muy bajo durante toda la década en comparación con los índices de población. Estos efectos se vieron agudizados por el deterioro de los términos de intercambio que durante esta década de los años treinta se comportaron de manera muy similar al volumen de exportaciones. Como consecuencia de ello, la capacidad para importar declinó aún más que el volumen físico y se mantuvo muy por debajo del índice de crecimiento de la población, por lo que la capacidad para importar *per capita* también disminuyó.

El comportamiento del comercio de América Latina con Estados Unidos fue muy semejante al recién descrito, precisamente por la alta concentración de esa actividad en este país. El volumen físico de las importaciones estadounidenses de productos latinoamericanos disminuyó considerablemente durante los años treinta en comparación con los previos a la Gran Depresión. Este hecho tuvo como causa importante la política altamente proteccionista que adoptó Estados Unidos durante todo el decenio, instrumentada mediante la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 que, entre otros objetivos, pretendía realizar una reducción de las importaciones. A partir de entonces, y hasta el final del decenio, América Latina participó en promedio con el 23% de las importaciones totales de Estados Unidos.

En consecuencia, América Latina se vio obligada a reajustar su coeficiente de importaciones en un intento por disminuir al máximo los efectos negativos sobre su ingreso real. Como resultado de esos reajustes, al comenzar la segunda guerra mundial la mayoría de los países latinoamericanos había logrado contrarrestar su desequilibrio de balanza de pagos.

En la década de los cuarenta el volumen de las exportaciones aumentó considerablemente, aunque sólo llegó a sobrepasar el nivel anterior a la crisis, manteniéndose todavía muy grande la diferencia con la tasa de crecimiento de la población. A comienzos de los años cuarenta, los términos de intercambio mantuvieron el bajo nivel que, después de una breve recuperación, alcanzaron a fines del decenio anterior; posteriormente mostraron una tendencia hacia el alza hasta que a fines de la década sobrepasaron la posición que tenían antes de la crisis. La capacidad para importar, por su parte, sufrió variaciones consecuentes con los movimientos anteriores de tal suerte que, para fines de este decenio, la capacidad para importar *per capita* había disminuido comparativamente con la experimentada en la etapa anterior a la depresión.

Debido a que en esta década se desató la segunda conflagración mundial, conviene separar el período de guerra, que coincide prácticamente con el primer quinquenio del período de posguerra.

Durante el período de guerra el volumen de exportaciones y de importaciones, los términos de intercambio y la capa-

CUADRO 3

*América Latina y Estados Unidos: comercio exterior**

	1930-1934	1935-1939	1938-1948	1940-1944	1945-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974
COMERCIO MUNDIAL										
Exportaciones mundiales (tasa de crecimiento anual)	-	-	9.4	-	-	(51-54) 6.5	6.3	8.5	9.7	(70-73) 20.9
Exportaciones de PDEM (tasa de crecimiento anual)[1]	--	--	9.2	-	-	(51-54) 10.6	6.8	9.4	10.6	(70-73) 20.8
Exportaciones de PDEP (tasa de crecimiento anual)[2]	-		4.5	-	-	(51-54) 15.2	10.6	7.4	8.0	(70-73) 18.2
Exportaciones de PSEM (tasa de crecimiento anual)[3]	.	-	11.4		.	(51-54) 4.6	3.2	6.1	7.2	(70-73) 23.3
AMERICA LATINA										
Exportaciones										
Participación en las exportaciones mundiales(%)		(1938) 7.3	-	-	(1948) 11.4	9.3	7.9	6.4	5.5	(70-71) 4.7
Participación en las importaciones de Estados Unidos (%)	-	(1938) 24.4	-	-	(1948) 35.1	34.0	28.5	21.3	14.3	(70-71) 10.7
Concentración de exportaciones en Estados Unidos (%)	--	(1938) 30.1		--	(1948) 37.2	46.2	44.4	36.5	32.1	(70-71) 29.1
Tasa de crecimiento anual	-	-	14.3			(51-54) 4.2	4.4	5.0	8.0	(70-73) 18.3
Tasa de crecimiento anual de exportaciones a Estados Unidos	.		16.8	--	--	2.7	0.9	- 1.4	3.9	4.8
Indice del volumen (1963 = 100)	(31-34) 51.0	58.0	-	49.0	60.0	60.0	75.0	94.0	(65-70) 129.0	(71-73) 136.0
Tasa de crecimiento del volumen[4]	(31-34) 2.0	14.0	-	- 16.0	22.0	0.0	25.0	25.0	(65-70) 16.0	(71-73) 8.0
Indice del valor unitario (1963 = 100)	(31-34) 37.0	33.0	-	45.0	84.0	123.0	115.0	102.0	(65-70) 106.0	(71-73) 148.0
Tasa de crecimiento del valor unitario[4]	(31-34) 45.0	11.0	-	36.0	87.0	46.0	- 4.0	- 11.0	(65-70) 4.0	(71-73) 35.0
Indice del poder de compra (1963 = 100)	(31-34) 42.0	53.0		48.0	67.0	79.0	89.0	96.0	(65-70) 119.0	(71-73) 153.0
Tasa de crecimiento del poder de compra[4]	(31-34) -21.0	26.0	-	- 10.0	40.0	18.0	13.0	8.0	(65-70) 15.0	(71-73) 19.0
Coeficiente de exportación	-	-		-				(60-62) 11.0	(67-69) 10.7	
Concentración de exportaciones en un producto (%)[5]	-		-	-			(1955) 62.1	(1960) 58.4	(1968) 50.5	
Concentración de exportaciones en tres productos (%)[6]	-	-	-		-		(1955) 79.9	(1960) 74.4	(1968) 65.2	
Exportación de manufacturas como porcentaje del total				-	-		(1955) 2.5	(1960) 3.0	(1968) 7.5	(1974) 15.0
Importaciones										
Participación en las importaciones mundiales (%)		(1938) 5.9			(1948) 9.7	8.1	7.5	5.6	5.0	(70-71) 4.8
Participación en las exportaciones de EU (%)	-	(1938) 16.2			25.4	22.5	21.7	15.6	13.4	(70-71) 11.8
Concentración en las importaciones procedentes de EU (%)		(1938) 35.9		-	57.7	49.6	49.6	41.5	38.6	(70-71) 35.7
Tasa de crecimiento anual	--		16.4			6.9	2.2	4.5	6.9	28.8
Tasa de crecimiento anual de las importaciones procedentes de EU			21.0			7.0	3.2	1.3	5.2	8.5
Indice del volumen (1963 = 100)	(31-34) 34.0	47.0		39.0	70.0	86.0	100.0	103.0	(65-70) 131.0	(71-73) 187.0
Tasa de crecimiento del volumen[4]	(31-34) 37.0	38.0		37.0	79.0	23.0	16.0	3.0	(65-70) 18.0	(71-73) 28.0
Indice del valor unitario (1963 = 100)	(31-34) 44.0	35.0		45.0	74.0	94.0	97.0	100.0	(65-70) 10.8	(71-73) 130.0
Tasa de crecimiento del valor unitario[4]	(31-34) 33.0	- 20.0		28.0	64.0	27.0	3.0	3.0	(65-70) 5.0	(71-73) 20.0
Indice de la capacidad para importar (1937 = 100)	66.0	84.0	71.0	118.0	96.0		-	-	-	
Tasa de crecimiento de la capacidad para importar[4]	31.0	27.0	16.0	66.0	18.0		-	--	-	-
Coeficiente de importación	-			-	-	(1950) 8.9		11.4	10.5	
Términos de intercambio										
Indice (1963 = 100)	(31-34) 84.0	92.0	-	99.0	112.0	132.0	119.0	102.0	(65-70) 99.0	(71-73) 112.0
Tasa de crecimiento[4]	(31-34) - 18.0	10.0	-	8.0	13.0	18.0	- 10.0	- 14.0	(65-70) -3.0	(71-73) 11.0
Saldo comercial										
Con el mundo (millones de dólares de EU)		330	* --	-	(1948) 980	(51-54) 3 950	2 390	4 970	4 600	(70-71) - 990
Con Estados Unidos (millones de dólares de EU)			-	20	(1948) - 770	1 430	- 1 040	- 380	2 090	(71-72) - 2 360
Producto interno bruto										
Tasa de crecimiento anual (por decenio)							5.1		5.5	
ESTADOS UNIDOS										
Tasa de crecimiento de las exportaciones			14.1	-	-	9.9	3.8	8.7	7.4	(70-72) 9.5
Tasa de crecimiento de las importaciones	-		13.3	.	.	10.1	8.6	4.0	14.2	(70-72) 15.2

* Los años entre paréntesis indican el tiempo cubierto por la cifra dentro del período señalado en la columna.

1. PDEM: países desarrollados de economía de mercado.
2. PDEP: países desarrollados de economía planificada.
3. PSEM: países subdesarrollados de economía de mercado.
4. Tasa de crecimiento respecto al período anterior.
5. Promedio del porcentaje respecto a las exportaciones totales que representa para cada país su principal producto de exportación; esto equivale al promedio de concentración de productos de exportación para toda la región.
6. Promedio del porcentaje respecto a las exportaciones totales que representan para cada país sus tres principales productos de exportación; esto equivale al promedio de concentración en 25 productos de exportación para toda la región.

cidad para importar se mantuvieron, en general, en un nivel bajo. Esto permitió a los países de la región mejorar la posición de sus reservas e iniciar la sustitución de importaciones en ciertos sectores.

Durante los primeros años de posguerra, América Latina experimentó un crecimiento satisfactorio como consecuencia de dos factores principalmente: primero, un alto nivel relativo de exportaciones acompañado de un mejoramiento de los términos de intercambio y, segundo, una mayor disponibilidad de recursos, resultado de la forzosa contracción de los abastecimientos del exterior. Todo ello se tradujo en un incremento de las importaciones y en un aceleramiento de la actividad económica y del ingreso real. Sin embargo, debe aclararse que el crecimiento satisfactorio fue relativo, ya que se presentó en una etapa que siguió a un período de actividad económica deprimida. Basta sólo recordar que en este lapso apenas se lograron sobrepasar los niveles anteriores a la Gran Depresión y que incluso la capacidad para importar *per capita* fue menor.

El período de relativa bonanza no duró mucho, ya que a fines de la década algunos países de la región comenzaron a resentir los efectos de los ajustes de posguerra que se manifestaron en nuevos descensos de los precios de algunas exportaciones.

Resumiendo, podría decirse que durante el segundo cuarto de este siglo el volumen de exportaciones de América Latina aumentó menos que la población y que el movimiento relativo de los precios no tendió a corregir la disparidad, por lo que la capacidad para importar también quedó rezagada. Por otro lado, podría atribuirse a las variaciones del ingreso real de Estados Unidos la mayor responsabilidad de las fluctuaciones del volumen de exportaciones latinoamericanas hacia ese país.

Durante la primera mitad de la década de los cincuenta, el volumen de exportaciones de América Latina fue similar al de los primeros años de posguerra, pero los términos de intercambio evolucionaron favorablemente —en parte como consecuencia de la guerra de Corea (1950-1951)— con lo que el poder de compra de las exportaciones aumentó en un porcentaje importante provocando consecuentemente un incremento de las exportaciones. Destacan en este período dos tendencias importantes: primera, el desplazamiento de la competencia en el comercio por la competencia en la producción dentro de los mercados de la región y, segunda, el inicio de la recuperación de la posición relativa de Europa dentro del comercio latinoamericano mundial y la consecuente pérdida de participación relativa de Estados Unidos.

La posición de desventaja en el comercio, no obstante un saldo comercial favorable para la región en su conjunto, se manifiesta en el hecho de que la tasa de crecimiento de las importaciones de Estados Unidos procedentes de América Latina durante este período es considerablemente inferior a la de sus importaciones totales, en tanto que para dicha región, aunque en menor medida, se presenta la situación inversa.

Durante la segunda mitad de la década, el aumento relativamente considerable del volumen de exportaciones fue contrarrestado por los términos de intercambio, por lo que la capacidad de compra de las exportaciones creció a una tasa menor y buena parte de las importaciones tuvo que ser financiada con crédito externo. En este mismo período el ritmo de crecimiento del producto fue menor que el de otros períodos y en algunos casos se produjo un estancamiento e incluso una disminución del ingreso real *per capita.*

En este quinquenio persisten las tendencias desfavorables para América Latina en su intercambio comercial con Estados Unidos, lo cual llega a manifestarse en un fuerte déficit comercial. Cabe destacar que en 1958 se produjo la recesión más fuerte que Estados Unidos había experimentado después de la guerra, lo cual produjo efectos inmediatos sobre el comercio exterior de América Latina; de hecho, el año de 1957 marcó el fin de la etapa de expansión de la posguerra.

En el decenio que se analiza, el proceso de sustitución de importaciones realizó considerables avances, sobre todo en bienes de consumo y materiales para construcción y, en menor medida, en bienes de capital, lo cual se manifestó en una reducción importante del coeficiente de importación y en el hecho de que el ritmo de crecimiento del volumen de importaciones fuera inferior al de la producción y el ingreso. Lo anterior provocó un cambio en la estructura de las importaciones en favor de los combustibles, los productos intermedios y los bienes de capital, y en contra de los bienes de consumo.

Como consecuencia de este proceso se comenzaron a percibir, aproximadamente a mediados del decenio, los efectos de la rigidez de las importaciones sobre la producción y los crecientes requerimientos de crédito externo para mantener su nivel.

En resumen, podría afirmarse que durante esta etapa de la posguerra, América Latina no logró un ritmo sostenido de crecimiento económico y que en buena medida ello se debió al comportamiento de su sector externo.

Durante el decenio de 1960 la evolución de este sector fue, en términos generales, más favorable para la región; ello se manifiesta en parte en el hecho de que durante el período el superávit comercial creció considerablemente. No obstante, continuó la disminución de su participación relativa dentro de las exportaciones mundiales y el déficit comercial con Estados Unidos aumentó con respecto al decenio anterior. Si descomponemos la década en quinquenios, durante el primero los términos de intercambio resultaron desfavorables y en el segundo mostraron una ligera recuperación.

Las exportaciones de la región crecieron durante la década a una tasa inferior a la de las exportaciones mundiales y presentaron dos tendencias sobresalientes: primera, la disminución de la importancia relativa de los tres productos principales de exportación (aunque esta diversificación se dio dentro del grupo de productos primarios) y, segunda, el aumento relativo de las exportaciones de manufacturas (si bien ello no significó un cambio importante de su estructura).

Las importaciones, por su parte, tampoco mostraron grandes variaciones, si acaso una menor participación relativa de los bienes de consumo dentro del total. Cabe destacar aquí el cambio brusco que experimentó en esta época el comportamiento de las importaciones totales, pues de mos-

trar hasta 1965 una tasa de crecimiento medio anual considerablemente inferior al del producto, después de esta fecha el ritmo llega a ser superior en una proporción importante.

En cuanto a las relaciones comerciales con Estados Unidos, no obstante el incremento de las importaciones totales de este país, las procedentes de América Latina disminuyeron considerablemente su importancia relativa en tanto que las tendencias de las importaciones de la región durante este período se modificaron presentando ahora una tasa de crecimiento menor las procedentes de Estados Unidos en comparación con las totales; estos cambios se manifestaron, durante la segunda mitad del período, en un aumento del déficit comercial con este país y en una reducción del superavit comercial con el mundo.

Otro hecho interesante es que a mediados del decenio se observa una mayor apertura hacia el exterior con objeto de introducir un mayor grado de competencia en la economía. Esto se relaciona obviamente con el notable incremento del coeficiente de importaciones, como se mencionó antes, pero de ninguna manera constituye una explicación importante del mismo.[8]

Durante el primer quinquenio de la presente década se ha presentado una situación muy favorable para el comercio latinoamericano en términos de precios, hecho que compensó el modesto aumento de las cantidades exportadas y permitió recuperar la posición superavitaria de la región (en 1973 y 1974). Sin embargo, el beneficio no ha sido de ninguna manera uniforme[9] y todo parece indicar que se ha tratado de un fenómeno pasajero, ya que los precios de varios productos primarios comenzaron a declinar a partir del segundo semestre de 1974. Por otra parte, durante el período 1971-73 el volumen y el valor unitario de las importaciones creció en forma considerable, lo que seguramente explica el déficit comercial total de la región en 1971, el primero en más de un decenio.

En una perspectiva de más largo plazo, y a manera de conclusión, es de mencionarse que, en términos gruesos, mientras que el valor de las exportaciones mundiales se cuadruplicó y el de las exportaciones totales de los países en desarrollo casi se triplicó, el de América Latina apenas se duplicó; esto a pesar de que durante la década anterior el comercio exterior de la región en su conjunto experimentó una mejoría considerable. Este hecho ha sido determinante del lento crecimiento de la capacidad para importar, dado que los recursos financieros provenientes del exterior de la región sólo representan alrededor del 10% del total de sus ingresos en divisas.

8. Se señalan cuatro causas como las principales responsables del marcado incremento de las importaciones:

i) con el aumento del ingreso se eleva con más rapidez la demanda de bienes con mayor contenido importado;

ii) la producción interna de los bienes más avanzados tiene en sus inicios un gran contenido de importación;

iii) el mayor comercio intrazonal representa un aumento de las importaciones para todos los países, y

iv) la mayor apertura hacia el exterior impuesta a mediados del decenio de 1960. Véase J. Ayza, G. Fichet y N. Gonzalez, *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL, Fondo de Cultura Económica, México 1975, pp. 13-15.

9. Ahora más que nunca se hace necesario distinguir entre países exportadores y no exportadores de petróleo.

Desde fines de la segunda guerra, los precios de los productos primarios han atravesado por tres fases fácilmente identificables:

i. aumento hasta mediados de la década de los cincuenta;

ii. disminución entre estas fechas y principios del siguiente decenio;

iii. una reacción favorable que se inicia en 1962.

Por lo que se refiere a los precios de los productos manufacturados, han venido aumentando consistentemente, con lo que se ha producido un deterioro persistente en los términos de intercambio.

El comercio con Estados Unidos ha mostrado una clara tendencia hacia el deterioro en lo que a balanza comercial se refiere. En cuanto a la estructura del intercambio comercial, el mayor incremento de las exportaciones lo han absorbido los productos manufacturados (excepto la maquinaria) y, en segundo término, los combustibles, en tanto que los alimentos y materias primas han disminuido su participación relativa. Por el lado de las importaciones, la tendencia ha favorecido a la maquinaria y a los productos químicos y ha ido en contra de otras manufacturas.

Conviene mencionar que desde principios de 1970 existe, en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), que tiene por objeto atender los asuntos que surjan en materia de comercio, transporte y turismo entre Latinoamérica y Estados Unidos. Este organismo se originó como respuesta a los problemas del sector externo que padecía la región y como ratificación de los principios contenidos en la Carta de Altagracia de 1964, en la Carta del Tequendama de 1967 y en el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar de 1969, con base en los cuales se proponía iniciar un diálogo entre las dos regiones que analizara, entre otros aspectos, la falta de cumplimiento de los compromisos generales contraídos por Estados Unidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, en la Carta de Punta del Este de 1961, en el Acta Económica y Social de Río de Janeiro de 1965 y en la Declaración de los Presidentes de América de 1967.

Largas y numerosas han sido las discusiones a partir de entonces y bien poco el éxito alcanzado. Prueba de ello es el fracaso en la solicitud de supresión de la sobretasa que Estados Unidos impuso a sus importaciones en el año de 1971 (no obstante que América Latina no era la causante de su problema de balanza de pagos) y la exagerada dilación por parte de ese país en poner en operación el sistema generalizado de preferencias cuando un buen número de países desarrollados ya había iniciado el suyo.

Por toda respuesta a las peticiones latinoamericanas se han recibido dos tradicionalmente: el requisito de aprobación por parte del Senado de Estados Unidos y la sugerencia de orientar los esfuerzos hacia la promoción de exportaciones. Actualmente se encuentra vigente ya la Ley Comercial de 1974, que supuestamente otorga mayor autoridad en esta materia al Poder Ejecutivo que lo que permitían leyes anteriores.

Todavía no estamos en posibilidad de evaluar sus resultados pero es de reconocerse que introduce elementos importantes para un trato comercial diferente entre las dos regiones.

CRITICA DEL MODELO DE COMERCIO Y DE SUS RESULTADOS EN TERMINOS DE INDUSTRIALIZACION Y RELACIONES COMERCIALES

El modelo de comercio

Los principios neoclásicos propugnaron una división internacional del trabajo sobre la base de condiciones iguales. Este es un enfoque universalista que supone que la división internacional del trabajo, de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa, conduce a la utilización óptima de los recursos en el ámbito mundial. Sin embargo, se basa en el supuesto implícito sumamente débil de que todos los países poseen condiciones semejantes en cuanto a nivel cultural, tecnológico, de ingresos, etc., excepto por lo que se refiere a la dotación de recursos.

De esta manera, al no existir otras fronteras que las políticas, las relaciones comerciales internacionales determinan la estructura productiva de los países. Y es precisamente por esto por lo que el supuesto de la igualdad de condiciones no es un supuesto simplificador; en este caso es distorsionador de una realidad objetiva.

La teoría pura del comercio internacional se concibió para el mundo en su totalidad y no para países considerados separadamente. Al desarrollarse la teoría de los aranceles se mostró, sin embargo, que si bien el comercio libre en términos de "eficiencia" y de "bienestar" era la mejor política a nivel mundial, no lo era necesariamente para cada uno de los países, ya que cualquiera de ellos podía mejorar su eficiencia y bienestar mediante la aplicación de una tarifa *óptima*, pero esto, desde luego, a costa de la eficiencia y el bienestar de otros. Este hallazgo no parece haber sido considerado seriamente por la política económica.

Lo anterior significa que en un sistema internacional la ganancia de unos necesariamente representa pérdida para otros, es decir, que si un país en un momento dado obtiene un superávit comercial, algún otro país (u otros países) arrojará un déficit comercial equivalente.

El comercio internacional es, en términos económicos, un asunto de asignación de recursos. Un acierto de enfoque ortodoxo es el de plantear las relaciones comerciales internacionales en un contexto de equilibrio general, en tanto que el análisis de política económica no ha considerado por error ese planteamiento y ha desligado, por consiguiente, el comportamiento de las relaciones comerciales con el exterior del aparato productivo interno como si se tratara de dos entes totalmente independientes.

Como enfoque universal que es, y con o sin barreras al intercambio comercial, la asignación de recursos a nivel internacional se ha llevado a cabo conforme a los dictados del mercado, pero de un mercado en el que la oferta ha estado dominada por los países industrializados.

La asignación óptima de los recursos supuestamente responde a la urgencia relativa de la demanda y a los costos relativos de producción. Esto significa que, dentro de las limitaciones impuestas por los costos de producción, en una economía de mercado libre los recursos se asignan de acuerdo con las preferencias del consumidor, ya que ellas influyen en la demanda y ésta, a su vez, en la asignación.

Es bien sabido que el proceso de asignación de recursos en las economías capitalistas es preocupación fundamental de la *microeconomía* y que ésta ha desarrollado, a través del análisis marginalista, reglas para ello. Estas reglas se han enfrentado a problemas serios de orden conceptual, metodológico y operativo, mismos que la *economía del bienestar* ha tratado de superar directamente en sus aspectos conceptual y metodológico, y a través del *análisis costo-beneficio* —que es una aplicación de la economía del bienestar— en sus aspectos metodológico y operativo.

No obstante lo mucho que se ha logrado avanzar en la valuación apropiada de los factores, en la "internalización" de las externalidades y en la evaluación de los costos y beneficios sociales, todo el esquema depende, en última instancia, de los juicios de valor adoptados y, en particular, las valuaciones siguen basándose en el principio del costeo marginal dentro del esquema de competencia perfecta. Sin embargo, por el momento no me detendré a hacer consideraciones sobre este aspecto; podría argumentarse que no existen posibilidades mejores de valuación y pienso que sería difícil refutar esto ahora. Por consiguiente, sólo concentraré mi atención en un concepto que lleva tras de sí supuestos importantes y que en buena medida constituye el apoyo de toda la teoría y la práctica de la asignación de recursos: la *demanda.*

El mecanismo de asignación de recursos vía las preferencias del consumidor, y dentro del sistema de precios de una economía de mercado, se basa en el concepto de *demanda efectiva,* que expresa la voluntad y capacidad de pagar una suma de dinero por una cantidad particular de un bien o servicio. Esto representa una limitación importantísima para la óptima asignación de recursos pues aquí lo óptimo se interpreta no como el beneficio máximo para todos sino solamente para quienes tienen capacidad de compra. De acuerdo con la teoría del bienestar, si un individuo aumenta su consumo absoluto y esto no daña a ninguno de los demás, el bienestar social se habrá incrementado, pero esto no es todo, ya que como afirma W. J. Baumol, ". . .una asignación óptima de recursos requiere que produzcamos más mermelada para Elena en vez de más jalea para Daniel si Elena puede pagar por ella y Daniel no".

No obstante lo anterior, nuestra argumentación no va exclusivamente en contra del concepto de demanda efectiva. Las economías latinoamericanas están enmarcadas dentro de un sistema de mercado y no fácilmente pueden desentenderse de un elemento tan importante. En las condiciones actuales, la demanda efectiva es, a nivel de un solo país, el determinante fundamental de la asignación de recursos, y puede ser influida por la acción gubernamental con base en la intervención del Estado en la economía y en la estrategia seguida.

Sin embargo, en el ámbito internacional, el asunto se

complica puesto que ya no es sólo la demanda efectiva la que interviene en el proceso de determinación de la asignación de recursos. Aquí son necesarios otros conceptos que denominaremos *demanda estratégica* y *demanda inducida.* La demanda inducida es la que crea necesidades fundamentalmente por medio de la publicidad y el llamado "efecto demostración" y la demanda estratégica es la que crea necesidades principalmente por motivos de tipo tecnológico. El primer concepto parece no requerir mayor explicación. El concepto de demanda estratégica, por su parte, se opone al enfoque neoclásico que supone una perfecta sustituibilidad entre factores productivos y adopta el criterio de que no existe una amplia gama de técnicas de producción para un mismo producto, por lo que la selección del producto equivale a la selección de la técnica de producción.[10] Esto, en términos de nuestra argumentación, significa que una vez que un país ha comenzado a elaborar determinados productos manufacturados, se ve irremediablemente sujeto a la adquisición de insumos materiales y tecnológicos, situación que se perpetúa gracias a la práctica ya muy extendida de diferenciar el producto.

Estos dos conceptos son importantes por dos motivos sobresalientes: primero, porque contrastan con el concepto de *demanda vital* —que responde a las necesidades esenciales del hombre—, ya que no obstante su finalidad totalmente distinta, están sujetos al mismo mecanismo de mercado, y, segundo, porque constituyen el principal medio a través del cual se propaga la influencia sobre la estructura del consumo y de la producción de unos países a otros.

En términos generales puede decirse además que la asignación de recursos —vía el mecanismo de los precios y determinada desde el exterior en los países subdesarrollados— no se da exclusivamente en el contexto del comercio libre; también puede darse, y en América Latina se ha presentado, a pesar de la imposición de barreras proteccionistas. Estas barreras no han creado de hecho influencias locales sobre la asignación de recursos; simplemente han significado una modificación de la estructura de la fuente y uso de los recursos productivos, es decir, lo que antes se gastaba en adquirir bienes del exterior ahora se dedica, junto con recursos adicionales que se obtienen en el extranjero, a producir los mismos bienes internamente. De hecho, con la protección como estrategia de industrialización se modifica la estructura productiva, pero la estructura de consumo se mantiene inalterada y posteriormente, si no se ejerce ninguna vigilancia sobre ella, se continúa distorsionando a través de la demanda inducida y la demanda estratégica. Esto me lleva a sugerir que se sustituya la protección a la producción por la protección al consumo o, lo que es equivalente, que la protección a la producción se administre con criterios fundamentados en una estructura sana del consumo.

Industrialización y relaciones comerciales

A la luz de las consideraciones hechas en la sección anterior, en la presente se analizarán las distintas opiniones vertidas sobre el papel del comercio exterior y de la industrialización en el proceso de desarrollo de los países de la región.

10. Véase F. Stewart, "Choice of Technique in Developing Countries", en *The Journal of Development Studies*, Special Issue on Science and Technology in Development, vol. 9, octubre de 1972.

Cabe agrupar las corrientes de opinión respecto al papel que puede desempeñar el comercio exterior en el proceso de desarrollo de los países en dos grandes apartados: las que afirman que el comercio exterior constituye un elemento motor del desarrollo y las que tratan de demostrar que el comercio ha frenado el crecimiento económico de los países.

En ambos casos se reconoce la poderosa influencia que el comercio exterior ejerce sobre la actividad económica de los países.[11] Lo que produce las diferencias de opinión es la forma de concebir la operación de esa influencia.

Tradicionalmente se ha considerado que el comercio exterior, gracias a la división del trabajo y al aprovechamiento óptimo de los recursos, produce efectos benéficos, vía el llamado "multiplicador del comercio exterior", sobre las economías nacionales.

G. Haberler, por ejemplo, insiste en cuatro formas por las que el comercio derrama beneficios dinámicos sobre un país en desarrollo:[12]

I. Bienes de capital y materias primas.

II. Acceso al conocimiento tecnológico, destreza, talento administrativo y capacidad empresarial.

III. Recursos financieros.

IV. Influencia estimulante de la competencia.

K. Griffin, por el contrario, identifica cuatro asimetrías que caracterizan el intercambio económico internacional:[13]

I. Muchos países ricos son grandes en términos de población y de producto nacional, mientras que la mayoría de los países pobres son pequeños.

II. Muchos países pobres dependen en gran proporción del comercio exterior. Sin embargo, sus exportaciones representan una fracción mínima del comercio mundial. Por su parte, los países ricos son mucho menos dependientes del comercio y no obstante representan una proporción grande del mismo.

III. La mayoría de los países pequeños, subdesarrollados, se enfrentan a compañías enormes, superdesarrolladas.

IV. El desarrollo de nuevos productos y nuevas técnicas de producción ha incrementado la flexibilidad de las economías industriales.

Por otro lado, la doctrina de la CEPAL, que constituye la formulación más formal de oposición a la tesis tradicional, sintetiza en seis puntos la asimetría o desequilibrio en las relaciones centro-periferia:

11. "Históricamente, no hay duda de que el comercio internacional ha creado subdesarrollo del mismo modo que ha facilitado el desarrollo", K. Griffin, "La trasmisión internacional de la desigualdad", en *Comercio Exterior*, México, agosto de 1975, p. 12.

12. Citado en G. M. Meier, *The International Economics of Development*, Harper and Row, 1968, p. 221.

13. *Op. cit.*, p. 888.

I. Deterioro de los términos de intercambio y distribución desigual de los beneficios de la productividad entre países industriales y subdesarrollados.

II. Desequilibrio entre la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones del centro, comparada con la de la periferia. Esta discrepancia es la causa de dificultades periódicas en la balanza de pagos y también del deterioro de los términos de intercambio.

III. El proteccionismo desempeña un papel diferente en los países desarrollados que en los subdesarrollados.

IV. El efecto de la restricción de importaciones en la periferia es diferente del que se produce en el centro.

V. Falta de una acción gubernamental que regule el monto adecuado de las inversiones y las oriente en los canales apropiados.

VI. La división de los mercados con su consiguiente ineficiencia limita el crecimiento industrial.

¿En qué medida los beneficios señalados por Haberler se ven contrarrestados por las condiciones asimétricas en que se llevan a cabo las relaciones económicas internacionales? Si analizamos las asimetrías señaladas por Griffin para el caso de América Latina y Estados Unidos, nos encontraremos con que en términos generales se cumplen cabalmente. Ello, sin embargo, sólo nos brinda un esquema general de las condiciones en que se desarrollan las relaciones comerciales entre dos regiones tan diferenciadas entre sí, mas no constituye la razón de ser de dichas relaciones.

Los criterios de Haberler, por su parte, son muy cuestionables. Si bien es cierto que el comercio "derrama" beneficios dinámicos a través de los cuatro elementos señalados por él, esto no es siempre necesariamente cierto. Quizá entre países industrializados y con altos niveles de ingreso sí se produzcan tales beneficios, principalmente debido a que las corrientes se dan en ambos sentidos, es decir, de unos a otros y de éstos a aquéllos. En el caso de los países subdesarrollados no sucede así, motivo por el cual esos cuatro canales de transmisión no pueden calificarse *a priori* como favorables. En términos generales, dos diferencias básicas entre países desarrollados y subdesarrollados son: primero, que si bien en el caso de los primeros el funcionamiento de uno o varios de sus sectores económicos puede depender de la importación de bienes de capital y materias primas, éstos a su vez son proveedores fundamentales de equipo e insumos para otros sectores, en tanto que en los segundos esta situación casi nunca se presenta, y segundo, que los países avanzados nunca dependen exclusivamente de la importación para la expansión de su aparato productivo, mientras que los países pobres siempre están sujetos a esta condición.

Es verdad que América Latina ha adquirido grandes cantidades de bienes de capital y productos intermedios que le han permitido ampliar y mantener en operación su aparato productivo, creando fuentes de trabajo, expandiendo el mercado y beneficiándose de lo que de bueno, según la interpretación que se le dé, puede traer consigo un proceso de modernización industrial.

La CEPAL, en un estudio sobre el proceso de industrialización de América Latina, publicado en 1965, parece reconocer que el sector externo fue, al menos en principio, un importante estímulo para la industrialización y el crecimiento de algunos países latinoamericanos. "Algunos [países] —afirma— tenían ya en la segunda mitad del siglo XIX importantes corrientes de intercambio con el exterior, lo que facilitó su asimilación al progreso técnico y el aprovechamiento de las oportunidades de mejoramiento en las condiciones de vida que éste ofrecía."[14]

Sin embargo, esta no es la historia completa del proceso de adquisición de bienes de capital, materias primas y conocimientos técnicos. Este proceso ha sido el resultado de una estrategia de desarrollo consistente en la sustitución de importaciones por producción nacional que, en una de sus primeras etapas, se concentraba exclusivamente en bienes de consumo y que de manera paulatina se ha venido ampliando hasta abarcar, en los países mayores de la región, productos intermedios y bienes de capital, lo que, inevitablemente, ha requerido la importación creciente de maquinaria y materias primas.

Se pensó entonces que, ante un problema de inestabilidad de las exportaciones tanto en su volumen cuanto en su precio, la estrategia apropiada era sustituir importaciones para no tener que exportar, sin pensar en que el proceso mismo de sustitución de importaciones iba a requerir crecientemente de compras mayores al exterior ni tampoco prever que una estrategia mejor quizá hubiera sido exportar más —sustituir exportaciones— para estar en la posibilidad de importar más.

En este aspecto, la influencia del criterio de la CEPAL es muy clara. A fines de la década de los años cuarenta, la Comisión sostenía que América Latina no se encontraba en la posibilidad de aumentar su capacidad para importar a través de incrementos de exportaciones, toda vez que éstas estaban limitadas por los aumentos del ingreso real de los países industrializados. Un esfuerzo en ese sentido significaría, opinaba, forzar las importaciones en desmedro de los términos de intercambio, sin lograr un aumento sustancial en el volumen de exportaciones. En otras palabras, la CEPAL apoyaba la estrategia de sustitución de importaciones arguyendo que la demanda externa de las exportaciones tendía a crecer menos que el ingreso, en tanto que la demanda interna de importaciones tendía a crecer más.

No obstante lo adecuado o inadecuado del criterio, ése no es el problema fundamental de la importación de bienes de capital y materias primas con fines de sustitución de importaciones. Lo grave del asunto es que, consciente o inconscientemente, se indujo la estructuración de un patrón de producción-consumo que por sí mismo reforzaría el proceso de importar más.

Acerca de esto, la CEPAL atribuye a la rápida diversificación de la demanda, derivada de la urbanización y la distribución del ingreso, la estructuración de un patrón de consumo que ha limitado el crecimiento de la producción masiva de manufacturas de consumo difundido para abaste-

14. CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1965, p. 10.

cer a sectores más amplios de la población.[15] Pensamos, sin embargo, que ésta es una interpretación limitada del problema: primero, porque solamente contempla el aspecto de la producción masiva de manufacturas y no atiende a la variedad ni tipo de productos elaborados (y no elaborados); y segundo, porque considera como causas de la estructuración del patrón de consumo lo que sólo son medios.

Por otra parte, Pedro Vuskovic opina que el funcionamiento del sistema concentrador del ingreso, de la riqueza y de la actividad productiva (geográfica y sectorialmente) —que tiene su razón de ser en el régimen de tenencia de la tierra y el de producción extractiva y se refuerza y perpetúa con el tipo de industrialización seguido— produce las fuerzas que conducen necesariamente a una extranjerización creciente de las economías nacionales.[16] Si bien este criterio no es equivocado, en mi opinión pasa por alto también un aspecto que comúnmente se da por implícito, pero que podría ser punto de partida para evaluaciones y, sobre todo, para acciones de política económica. Siguiendo el hilo de la argumentación expuesta en este trabajo y sin dejar de reconocer la posibilidad de influencias recíprocas, se podría esgrimir que ha sido la libre acción de la demanda inducida y la demanda estratégica la que ha condicionado el funcionamiento del sistema concentrador, vía una distorsión en la asignación de recursos en términos de los requerimientos reales y los recursos disponibles en los países latinoamericanos. Obviamente, conforme se han desarrollado, por una parte, las técnicas de publicidad y de comunicación y, por otra, las tecnologías de producción —sobre todo las destinadas a diferenciar el producto— el mecanismo se ha ido reforzando y, por consiguiente, ha acentuado el carácter difícilmente reversible de la tendencia concentradora del sistema.

Generalmente el criterio de selección de los productos importados sustituibles ha consistido en la amplitud del mercado existente dentro de los países para el producto de que se trate; prácticamente nunca se tomaron en cuenta las posibilidades de exportación, ni mucho menos la calidad de esencial, necesario, o ya no digamos "no perjudicial", del producto que habría de sustituirse. Tratándose de bienes de consumo, y conscientes quizá de la existencia de una mala distribución de la riqueza y del ingreso dentro de la región, los responsables de las decisiones de política pensaron ilusamente que el proceso de industrialización conduciría de modo paulatino a la ampliación del mercado a través de la creación de empleos y del incremento del ingreso.

Antes del inicio del proceso de industrialización como estrategia de desarrollo "hacia adentro", etapa en la cual los países latinoamericanos no afrontaban problemas de balanza comercial, las dificultades eran de otro tipo pero respondían igualmente a la estrategia de asignación de recursos vía el mecanismo imperfecto del mercado, lo que hacía que las economías estuvieran totalmente engranadas en la economía mundial. En este caso el problema era de *oferta inducida*, es decir, de exportación de productos primarios cuya producción era inducida directa o indirectamente por los países industrializados. En otras palabras, era una época de librecambismo que, a través de la división internacional del trabajo, prescribía a los países pobres la producción de bienes primarios y a los ricos la producción de manufacturas.

En estas condiciones, no existe de hecho ninguna diferencia entre la etapa anterior y la posterior al inicio de la industrialización sustitutiva. Esta apreciación es muy importante porque se podría argumentar que de hecho el esquema tradicional no ha funcionado dadas todas las distorsiones introducidas principalmente a través del proteccionismo. Pero como se dijo anteriormente, el mecanismo fundamental continúa operando, puesto que sigue siendo la demanda la que orienta la asignación de recursos y ya hemos visto que no es sólo la demanda efectiva la que entra en juego sino de manera determinante la demanda inducida y la demanda estratégica.

En un estudio sobre el proceso de sustitución de importaciones en América Latina se reconocen sus efectos distorsionadores sobre la asignación de recursos y cómo se manifiestan en una estructura de costos elevados en muchos sectores y repercuten en la economía a través de una reducción del ingreso real, de la limitación de las oportunidades de crecimiento de otros sectores que utilizan los productos de éstos como insumos y de la disminución de las posibilidades de exportación.

Aunque éste no deja de ser un reconocimiento importante, resulta sorprendente que el análisis se detenga en este punto. En términos de política económica no aporta nada nuevo pues solamente nos muestra el problema en sus manifestaciones y no en sus causas.

A principios de la década de los sesenta se ponen en duda no tanto los logros del proceso de sustitución de importaciones sino su futuro desarrollo, tomando en cuenta que las posibilidades de sustitución en función de las condiciones tecnológicas y de mercado de la región estaban prácticamente agotadas. Lo extraño de esas imputaciones es que hayan surgido tardíamente, siendo que las previsiones pudieron haber visualizado el problema con anterioridad. Una explicación, con carácter de hipótesis, es que en América Latina, como sucede en la mayoría de los países subdesarrollados, las acciones de política económica responden tradicionalmente en forma coyuntural a los problemas estructurales. En ese momento, el sector externo representaba el punto de mayor estrangulamiento para el desarrollo de América Latina.

Ello planteó la necesidad de programar el desarrollo industrial y de voltear la cara hacia la exportación.[17] Antes no se había dado atención preferente a la actividad exportadora. La misma CEPAL reconoció como aspecto básico de la política de desarrollo la reorientación de la asignación de recursos encaminada hacia el incremento y diversificación de las exportaciones. Paralelamente, se iniciaron esfuerzos en los foros internacionales a fin de lograr el libre acceso en los mercados de los países desarrollados para los productos

15. CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1965, p. 13.

16. "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, José Serra (compilador), Serie Lecturas núm. 6, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 60.

17. En el año de 1962 se fundó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

manufacturados y semimanufacturados provenientes de los países subdesarrollados.

Lo anterior, al parecer, no significó un cambio de estrategia, ni mucho menos un reconocimiento de errores incurridos en el proceso de sustitución de importaciones. Se planteó tan sólo como una nueva etapa. Por ejemplo, Aníbal Pinto sostiene que, dentro de ciertos límites y con las reservas de cada caso, los propósitos de la política de sustitución de importaciones en América Latina han sido cumplidos y que las debilidades económicas y las limitaciones sociales del proceso se derivan de los condicionamientos históricos, institucionales y de dependencia externa y no del significado, validez o naturaleza intrínseca de la industrialización sustitutiva.

Tanto esta opinión como las que afirman que "la lógica y sostén del proceso en la región. . . estuvieron en el desarrollo del mercado interno" y que "tanto la posibilidad como la necesidad de complementar los mercados nacionales con las ventas en el exterior emergen de una fase relativamente avanzada de la industrialización sustitutiva" por lo que "la industrialización sustitutiva, lejos de ser una alternativa o un impedimento a la apertura de ciertas economías, constituye un requisito *sine qua non* para emprender una fase más amplia y más abierta del proceso de desarrollo",[18] solamente pueden ser válidas, a mi juicio, en el contexto en que los hechos se han desenvuelto, pero de ninguna manera deben significar que no pudo existir otra opción para América Latina.

Por lo que se refiere a las relaciones comerciales en particular, se ha mencionado la marcada asimetría existente entre las estructuras de importaciones y exportaciones de los países latinoamericanos y entre las estructuras de éstos y las de los países industrializados.[19] Ello no es sino el reflejo de una estructura productiva poco equilibrada de cada sector y no necesariamente de toda la economía en su conjunto.

Los países de América Latina y del Caribe no cuentan con una estructura equilibrada por varios motivos. Primero, porque no han desarrollado la industria; se han convertido de hecho en grandes maquiladores que no hacen otra cosa que integrar tecnología e insumos extranjeros junto con mano de obra, energéticos y ciertos insumos nacionales que generalmente representan una proporción baja del valor agregado total del producto terminado. Segundo, porque aun cuando la industria no sea autóctona no la han integrado verticalmente. Tercero, y a mi modo de ver el más importante, porque no han respondido a una estrategia de desarrollo latinoamericano.

Lo realmente curioso es que los que concibieron la estrategia de sustitución de importaciones, que tuvo su origen precisamente en la crítica al modelo que sustentaba la especialización entre exportadores de productos primarios y exportadores de manufacturas, no hayan previsto que dicha estrategia jamás iba a lograr una modificación de la estructura del comercio internacional, sino que, al contrario, la reforzaría. Por consiguiente, no constituía de hecho una respuesta al problema del comercio internacional. Podría tal vez asentarse que fue una respuesta al problema del subdesarrollo pero que no contempló debidamente al sector externo no obstante que a causa de él se originó la estrategia.

La CEPAL reconoce que el proteccionismo comercial en los países de la periferia no ha reducido el comercio de ellas con el exterior sino por el contrario, lo ha aumentado. Esto, que parece una justificación ante la filosofía del esquema tradicional, representa un grave riesgo para los objetivos de desarrollo de la región ya que una mayor importancia relativa del comercio exterior en las condiciones en que se desenvuelve en los países subdesarrollados significa también una mayor dependencia respecto al exterior. Algunos autores[20] parecen no haberse percatado de este hecho e incluso sostienen, dentro de la filosofía "sustitutivista", que coeficientes de importación mayores son congruentes con el proceso de sustitución y hasta afirman que la estabilización del coeficiente de importación en niveles altos abre importantes posibilidades al proceso de integración. Lo engañoso de estos argumentos es que pueden ser correctos dentro del modelo actual, pero representan serias limitaciones para las posibilidades de un cambio de estrategia. Por el lado de las exportaciones se presenta un elemento importante sobre el que conviene hacer algunas observaciones. Las empresas transnacionales han ejercido una fuerte influencia en la estructura del comercio mundial en los últimos años y cuestionan seriamente los fundamentos de la teoría tradicional del comercio internacional.

Sin ánimo de ser repetitivo, se mencionarán, por su importancia, tres influencias básicas de la operación de las empresas transnacionales en las corrientes comerciales internacionales:

i) Efectos sobre la asignación mundial de recursos, que se realiza ahora sobre la base, no de eficiencia y bienestar como postula el esquema ortodoxo, sino de maximización de utilidades y, más que eso, de maximización de la participación en el mercado;

ii) Efectos de la estrategia de comercio internacional de las empresas que determina el llamado comercio "cautivo" y que influye en el comercio "competitivo" asociado a las transnacionales, y

iii) Efectos sobre la estructura del comercio intensificando las corrientes de productos intermedios y reduciendo el de productos terminados, dado que en muchos casos la instalación de una filial en un país determinado viene a significar la sustitución del comercio por la producción.[21]

En América Latina la exportación de manufacturas mantiene estrecha relación con las empresas transnacionales. Sin embargo, aún se desconocen muchos aspectos básicos de esta

18. "Industrialización sustitutiva y comercio exterior. En torno a las ideas de la CEPAL", en *El Trimestre Económico,* México, Fondo de Cultura Económica, núm. 167, julio-septiembre de 1975.

19. J. Ayza, G. Fichet, N. González, *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones,* CEPAL, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 15.

20. J. Ayza, G. Fichet y N. González, *op. cit.*

21. Este aspecto mantiene estrecha relación con la diferenciación hecha por Singer entre productos primarios más manufacturados e insumos, en sustitución de la distinción tradicional entre productos primarios y manufacturas.

relación, por lo que resulta difícil evaluar apropiadamente las políticas de fomento de exportaciones en términos de los beneficios reales para los países. Por este motivo solamente se enuncian a continuación algunas hipótesis planteadas por F. Fajnzylber respecto al papel de las filiales en la exportación de manufacturas en América Latina, mismas que, en cierta medida, han sido comprobadas por algunos estudios:[22]

i. Una fracción importante de las exportaciones industriales en los países provendrían de filiales de empresas internacionales.

ii. El destino principal de esas exportaciones serían las agrupaciones regionales y subregionales de América Latina.

iii. En el caso de México y de algunos otros países, determinados sectores de la actividad industrial presentarían un grado creciente de integración con la industria norteamericana o de otros países desarrollados (plantas gemelas o maquiladoras).

iv. El tipo de exportaciones a los países desarrollados estaría reflejando la aparición de una nueva "división internacional del trabajo" referida a los productos manufacturados. América Latina exportaría productos en que los países desarrollados fueran perdiendo interés; productos que se complementarían con otros más complejos que serían fabricados en los países desarrollados, y recursos naturales con cierto grado de elaboración.

En términos de la argumentación de este trabajo, lo que importa resaltar es el efecto de las empresas transnacionales en la estructura del consumo, no solamente a través de la demanda inducida y estratégica que introducen, sino por medio de su influencia en la demanda efectiva misma, es decir, en la estructura de ingresos. Esto significa que del mismo modo como deben existir criterios para la importación, también los debe haber para la exportación; más aún, que los criterios de producción interna deben ser congruentes con metas de importación y exportación simultáneamente. Además, ya se ha demostrado que los "beneficios dinámicos" para los países en desarrollo, en términos de acceso al conocimiento tecnológico y a los recursos financieros y a través del estímulo de la competencia, que pudieran derivarse de la operación de las empresas transnacionales en contra de la opinión de Haberler, son contraproducentes, o, en el mejor de los casos, muy limitados.

A continuación se comentarán algunas de las tesis de la CEPAL respecto a las relaciones centro-periferia, particularmente las que se refieren a los términos de intercambio y a la elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios y manufacturados.

El análisis de las relaciones comerciales internacionales en el contexto del desarrollo no puede hacerse en forma aislada. Hacerlo así conduciría de antemano a conclusiones equivocadas. Si se considera al comercio internacional como resultado de una estructura de consumo, de una estructura productiva y de consideraciones de tipo financiero y comercial, el estudio de la composición del comercio, las tendencias, los términos de intercambio, las elasticidades, la participación relativa en el comercio mundial y la importancia relativa dentro del producto, pierde en sí razón de ser. Así, si un análisis de esta naturaleza muestra que nuestro país exporta materias primas e importa bienes de capital e intermedios, que en los últimos años su comercio total ha tenido un menor ritmo de crecimiento, que los términos de intercambio le han resultado adversos, que sus exportaciones totales representan una fracción mínima de las mundiales y que, sin embargo, son una proporción considerable de su producto global, no basta concluir de ello que el país debe producir y exportar más manufacturas y sustituir más importaciones esperando que con ello se corrijan los términos de intercambio y disminuya la importancia relativa del comercio exterior para el país, pues, en primer lugar, dicho análisis no proporciona criterios para seguir esa estrategia y, en segundo lugar, aunque esto fuera absolutamente posible, no garantizaría que el país superara la condición de subdesarrollo en que se encuentra. El estudio de las relaciones comerciales implica, por consiguiente, el análisis del sector externo como parte del de la economía en su totalidad.

El análisis específico de las elasticidades y de los términos de intercambio, si bien útil, es limitado en sus alcances para la evaluación de los beneficios del comercio ya que no es una mera relación de precios la causa del problema. Hans Singer reconoció en 1971[23] que en su análisis de las relaciones centro-periferia de 1949[24] puso mucha atención en las características de los distintos tipos de mercancías (manufacturas *vs* productos primarios), mercados de factores y métodos de formación de precios y que ahora él haría hincapié en las características de los distintos tipos de países. Dos son los elementos fundamentales que dieron motivo a Singer para modificar su criterio:

i) las características de una tecnología dominante basada en un monopolio de las actividades de investigación y desarrollo por parte de los países prestamistas, y

ii) la estructura del proceso de las decisiones, centralizada en corporaciones transnacionales.

Estos elementos son los que, de hecho, determinan que los países prestamistas sean los principales beneficiarios de cualquier tipo de relación, sea que el comercio o la inversión involucren manufacturas o productos primarios.

Como afirma el propio Singer, dar mayor atención a los países que a las mercancías concuerda con la opinión de C. P. Kindleberger en el sentido de que el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios en relación con los manufacturados oculta el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados en todas sus relaciones con los países desarrollados.

Lo anterior llevó a Singer a concluir que hoy en día la

22. "La Empresa Internacional en la Industrialización de América Latina", en *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, José Serra (compilador), Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

23. "Distribution of Gains From Trade and Investment-Revisited", en *First Interpag Conference*, Institute of Development Studies, Sussex, Inglaterra, mayo 28, 1971.

24. "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", en *The American Economic Review*, vol. XL, núm. 2, mayo de 1950.

línea real de división no cae entre los productos primarios y las manufacturas sino entre los productos primarios y las manufacturas y los bienes intermedios o insumos, que incluyen repuestos, equipo, administración y *know-how*. Y esto conduce a pensar seriamente en un replanteamiento del concepto de los términos de intercambio y, como consecuencia de ello, en las posibilidades de una revalorización de los productos no manufacturados con criterios distintos a los del mercado tradicional.

Sin bien es cierto que no es comparable la tecnología incorporada en los distintos tipos de productos, el análisis no debe ser parcial como para considerar solamente ese fenómeno. Lo importante del análisis de los términos de intercambio es el efecto agregado que produce sobre el producto y el ingreso. Por consiguiente, bien puede suceder que la tecnología influya favorablemente en el ingreso vía las importaciones de maquinaria e insumos y que compense los términos de intercambio desfavorables. Esto significa que si el ingreso se reduce como consecuencia de una caída en los términos de intercambio, las importaciones que se están realizando (aun cuando aumenten su precio) están ejerciendo un efecto favorable sobre el ingreso —aunque con un retraso , es decir, que si no se efectuaran esas importaciones, el ingreso se vería todavía más afectado en el futuro. ¿Qué sucede entonces en un caso como el de América Latina en el que la demanda externa de las exportaciones tiende a crecer menos que el ingreso, en tanto que la demanda de importaciones tiende a crecer más? Sucede que el efecto favorable de las importaciones sobre el ingreso se traduce en mayores importaciones, lo que a su vez presiona sus precios hacia el alza. En este momento queda claro que el problema de los términos de intercambio en su acepción tradicional es, para los países en desarrollo, un problema de estructura de comercio y no simplemente de precios, lo cual conduciría a pensar que los países lo corregirían cambiando su estructura productiva. Pero la solución no es tan sencilla puesto que, por una parte, a nivel de estructura mundial del comercio no se pueden eliminar los productos no elaborados y, por otra, habría que hacer aquí la distinción hecha por Singer entre productos primarios más manufacturas e insumos.

Ahora bien, suponiendo que un país subdesarrollado lograra modificar radicalmente su estructura productiva y produjera y exportara sobre todo artículos manufacturados, dicho país quizá resolvería su problema de términos de intercambio pero a costa de otros. Por consiguiente, volvemos al punto de que no todos los países podrían estar del lado de los ganadores. Esto es un argumento importante, pienso, que refuerza la necesidad de revalorizar los productos primarios no con criterios de mercado sino sociales.

Respecto a la revalorización de los productos primarios, cabe hacer algunas consideraciones relacionadas con las críticas de los términos de intercambio provenientes de economistas ortodoxos. Así como se argumenta que no es igual la productividad de un tractor de ahora a la de uno de hace veinte años a causa de la tecnología incorporada, del mismo modo son incomparables los productos básicos y los bienes que, por más tecnología que tengan incorporada, no son más que transformaciones de los primeros. El trigo actual es prácticamente el mismo —y seguirá siéndolo— que el de hace cientos de años.

La tecnología no puede "crear" nuevos alimentos y nuevos métodos y nuevos instrumentos, pero jamás introduce obtenerlos y la forma de aprovecharlos, y para ello crea nuevos métodos y nuevos instrumentos, pero jamás introduce nuevos elementos. Así, si se compara a través del tiempo la canasta de bienes estrictamente necesarios para la manutención del hombre con la canasta de bienes que solamente le proporcionan comodidad y esparcimiento, no podremos menos que reconocer que la primera ha permanecido prácticamente intacta, en tanto que la segunda ha experimentado considerables variaciones (adiciones sobre todo).

En estas condiciones, los países son subdesarrollados en buena medida debido a que son primordialmdnte productores de bienes básicos que no son evaluados con criterios sociales y a que se les ha impuesto, vía el comercio internacional, una canasta de bienes transformados que no corresponden por mucho a sus necesidades sociales. Se requiere, por consiguiente, encontrar criterios inteligentes para revalorizar adecuadamente tanto los productos básicos como los productos transformados; en el caso de los primeros debe darse tratamiento diferente a los recursos renovables y a los no renovables.

Finalmente, quisiera terminar esta sección con un comentario de la CEPAL, que me parece muy acertado, respecto al financiamiento externo en relación con las corrientes de comercio de los países subdesarrollados: "La pérdida de posición relativa de los países en desarrollo en las corrientes del comercio internacional no es congruente con la magnitud en ascenso de los compromisos que envuelven las transferencias de capitales y créditos. El desajuste entre esos movimientos ha derivado en un incremento inusitado del endeudamiento, en una disminución de los aportes netos, en una afectación gravosa de los ingresos de exportación y, por último, en situaciones de gran vulnerabilidad y de precaria capacidad para importar".[25]

PLANTEAMIENTOS DE ESTRATEGIAS

Se ha planteado una pregunta fundamental: ¿cómo puede progresar la región de América Latina y el Caribe, imitando a otros o trazando su propio camino? Parecería que en principio existe consenso respecto a que la región debe seguir su propio camino; sin embargo, entre las diversas estrategias planteadas, casi nunca se distingue con precisión el camino propio del de la imitación, ni mucho menos las posibilidades concretas y reales.

Una de las respuestas a la cuestión de la estrategia de desarrollo de la región ha sido la integración económica. Así, tenemos la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, del Mercado Común Centroamericano (MCCE), también en 1960, del Area de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1968, del Grupo Andino en 1969, de la Cuenca del Plata también en 1969 y la conversión de la CARIFTA en Mercado Común del Caribe en 1973. No obstante que estos intentos han producido algunos beneficios a la región en su conjunto, falta determinar el costo real de esos beneficios, esto es, como se dijo

25. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1971*, p. 3.

en un principio, determinar los beneficios que se hubieran logrado de haberse seguido otro patrón de integración.

Sin entrar en detalles, baste decir que los esquemas de integración en América Latina y el Caribe han seguido las pautas tradicionales de la economía internacional y en esa medida no sólo la región en su conjunto se ha visto afectada, sino que internamente los perjuicios del sistema se han transmitido de unos países a otros. Así, por ejemplo, el efecto de "desviación de comercio" producido por el proceso de integración ha significado para unos países financiar la industrialización de otros sin que se hayan previsto mecanismos de compensación, ni mucho menos evaluado el tipo del proceso mismo.

Cabe señalar al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como un esfuerzo de cooperación latinoamericana que rompe parcialmente con el esquema tradicional pero que, por sus mismas características, no está en la posibilidad de plantear una estrategia global de desarrollo para la región.

Las distintas estrategias planteadas muestran diferentes grados de variación respecto a lo que se ha venido siguiendo hasta fechas recientes; desde continuar con el esquema tradicional introduciendo ligeras modificaciones hasta el cambio radical del esquema. Lo difícil de la selección entre estas opciones es que parece no haber de hecho puntos intermedios entre ellas, es decir, o se plantea un cambio brusco en el patrón de desarrollo o se mantiene el patrón capitalista por más reformas que se le introduzcan. Y la diferencia fundamental parece radicar más en los objetivos que en la estrategia misma.

El punto central de atención de este trabajo, como se mencionó en un principio, es la configuración de un patrón de demanda influido por el mecanismo internacional de la asignación de recursos. Pienso que el buen entendimiento del mismo, con miras a ejercer la soberanía nacional a fin de determinarlo desde el interior de los países, constituye el punto de partida para cualquier estrategia de desarrollo de la región.

Me atrevería a afirmar que ninguna de las propuestas hechas hasta el momento ha contemplado debidamente ese elemento y que, no obstante que algunas de ellas plantean reformas interesantes, casi siempre caen irremediablemente en el juego del mecanismo internacional, por lo que se pone en duda la posibilidad del supuesto camino propio de la región.

Así, por ejemplo, la CEPAL estableció desde principios de la década de los sesenta que el punto clave de una política de desarrollo es el de "esclarecer cómo y hasta dónde resulta económicamente conveniente disminuir el coeficiente de importación, y adoptar las decisiones fundamentales para reorientar las asignaciones de recursos a fin de lograr el incremento y diversificación de las exportaciones, examinando las diversas opciones de utilización óptima de recursos".[26] En consecuencia, surgen tres objetivos fundamentales de la política de desarrollo en relación con el sector externo:

i) acelerar la integración regional;

ii) desplegar acción conjunta en el ámbito internacional para lograr un incremento y diversificación de las exportaciones, y

iii) tratar de obtener un aumento del financiamiento en mejores condiciones que las actuales.[27]

No obstante que ello significa un reconocimiento explícito por parte de la CEPAL del papel fundamental de la asignación de recursos y de la necesidad imprescindible de incrementar las exportaciones, no se vierte en ningún momento en criterios específicos para la formulación de estrategias.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en un estudio elaborado en 1967[28] sostiene que es preciso emprender una política de desarrollo más dinámica y superar las fronteras internas, regionalizar el proceso sustitutivo y abrir la industria hacia el exterior tratando de alcanzar una estructura de intercambio comercial semejante a la existente entre países desarrollados. Aquí sí se señalan dos criterios para la programación del esfuerzo industrializador y de comercio exterior:

i) concentrar la atención en las industrias de bienes intermedios y de capital así como en el grado de complementación entre las ramas de bienes de consumo, intermedios y de capital, y

ii) considerar la ponderación que tienen las importaciones provenientes de fuera de la región.

Aníbal Pinto, en un análisis del modelo de desarrollo de América Latina, llega a la conclusión de que "lo esencial de una alternativa residiría en la traslación rotunda de acento hacia un esquema de crecimiento cuyo pivote y objetivos centrales sean la extensión del progreso técnico, la ampliación del mercado interno, la homogeneización del sistema y el logro de un mayor grado de autonomía y capacidad de autosustentación del proceso respecto a influencias o determinaciones exteriores".[29] Pero se detiene bruscamente en su análisis al señalar que el *quid* del problema yace en los criterios para asignar los recursos limitados y que las dos barreras básicas para el proceso son la mutación sustancial del patrón de demanda y de la distribución del ingreso y la "concreción" de expectativas y resistencias tanto de quienes están dentro del sistema como de los que quieren ingresar a él.

Por su parte, Hans Singer consideró en un principio que la industrialización era el escape de la dependencia hacia el verdadero desarrollo, sin tomar en cuenta, como él mismo reconoce, que la industrialización se podía llevar a cabo en un contexto en el cual, no menos que en el caso del desarrollo de producción primaria para exportación, se podía convertir en la base de una relación de dependencia autorreforzada. Por consiguiente, Singer ve la salida en el desarrollo de capacidad científica y técnica nativa o bien en reformar el actual sistema de concentrar las actividades de investigación

26. *El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra*, Naciones Unidas, Nueva York, noviembre de 1963, p. 9.

27. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1966*.

28. "La estrategia de industrialización en la América Latina", en *Cuadernos*, núm. 2, Serie II, 1967.

29. *Op. cit.*

y desarrollo en problemas y métodos irrelevantes o dañinos para los países en desarrollo.[30]

Finalmente, en un estudio reciente sobre la integración económica y la sustitución de importaciones en América Latina[31] que refleja los criterios de la CEPAL, se observa que la industrialización sustitutiva es vital para la continuidad del crecimiento y que es capaz de aliviar la balanza de pagos de los países, pero para ello la sustitución requiere ya no abarcar una gran variedad de bienes como lo ha hecho en el pasado, sino tener un carácter más cualitativo que cuantitativo, es decir, debe ser más selectiva y especializada según el país y el sector de que se trate y combinarse con la exportación. Para ello solamente se enuncian algunos criterios generales:

i) orientar el proceso más intensamente a la sustitución de bienes de capital, particularmente de los productos mecánicos;

ii) configurar un tipo de especialización vertical junto con capacidad para innovar, y

iii) examinar la sustitución en relación con la integración económica, particularmente en términos de ampliación del mercado y de oportunidades de especialización.

Este breve repaso de algunas de las opiniones acerca de las estrategias no tiene otro objeto que el de poner de manifiesto la sorprendente escasez de consideraciones sobre los criterios de asignación de recursos y, en caso de haberlas, la poca atención que se presta a la estructura del consumo y las influencias de diversa índole que la determinan.

En un principio se señaló que el modelo seguido se basa en un enfoque universal apoyado en el supuesto de condiciones semejantes en todos los países. Pero no siendo esta la realidad, como los hechos lo han demostrado, el enfoque no tiene por qué ser universal; cada país, o grupo de países con condiciones similares, debe definir su propia utilización óptima de recursos en función de su propio patrón de desarrollo y de acuerdo con ella determinar la participación del comercio exterior dentro de su estrategia global.

Es cierto que no es fácil determinar criterios precisos para la participación del comercio exterior en la estrategia global de desarrollo de los países, en parte porque las condiciones varían de país a país, pero sí resulta válido sentar algunos principios generales previos al tratamiento de casos particulares.

El primero es que no se debe continuar con la subordinación a los patrones de la economía internacional fijados por los países más avanzados. En la medida en que se pretenda seguir "modernizando" las economías de los países de la región —tanto separada como regionalmente— de acuerdo con esos patrones, las desigualdades inter e intrasectoriales, así como las regionales y consecuentemente las desigualdades en los ingresos de la población, se acentuarán indefinidamente. Por consiguiente, carece de sentido hablar de programar el desarrollo industrial, de regionalizar el proceso sustitutivo y abrir la industria hacia el exterior, de desarrollar capacidad científica y técnica nativa, de seguir un proceso de sustitución vertical más selectivo y especializado, etc., si no se ha determinado lo que se quiere alcanzar en términos de un patrón de desarrollo propio.

Es muy correcto decir que se debe dar atención especial a la sustitución de bienes de capital, particularmente de los productos mecánicos, pero es también incompleto. Se necesita saber con precisión para qué se va a dar preferencia a ese sector o a cualquier otro. ¿Para seguir produciendo lo que desde el exterior se nos impone como patrón de consumo? De igual manera, ¿se va a desarrollar el aprovechamiento de los recursos naturales de la región siguiendo el mismo criterio? A estas alturas deberíamos estar convencidos de que nuestros países no son capaces de desarrollar tecnologías —salvo rarísimas excepciones— para el consumo de los países más avanzados y, sin embargo, sí estarían en la posibilidad de hacer desarrollos —otros países lo han logrado— que respondan a sus propias necesidades y objetivos.

Es cierto que las economías latinoamericanas y del Caribe se encuentran actualmente, en mayor o en menor medida, inmersas en el absorbente y dominante esquema internacional. El grado de restricción que ello implique para la adopción de una estrategia menos dependiente varía de acuerdo con el caso y tiene relación directa con dos aspectos que considero esenciales para el adecuado planteamiento de una estrategia de desarrollo diferente. Conviene, sin embargo, tener presente que todo cambio de rumbo exige un costo, costo que puede ser alto en términos monetarios y en un plazo corto pero que se puede recuperar en términos de beneficio social en un plazo mayor.

El primer aspecto se refiere a la política económica. La política económica es un todo indivisible. Sus distintos componentes pueden analizarse en forma separada, pero la política económica debe concebirse y ejercerse de manera integrada. No hacerlo así conduce a graves contradicciones y produce serios desajustes en el sistema económico. Muchos de los conocidos "círculos viciosos" de las economías de la región latinoamericana podrían atribuirse a una política económica desarticulada.

El caso de la política de comercio exterior, como parte integrante de la política económica global, debe responder a los requerimientos definidos por el tipo de sociedad de que se trate. Por consiguiente, debe concebirse más bien como una política ligada al sector externo exclusivamente, es decir, debe regirse por criterios de asignación de recursos y por tanto constituir la esencia misma del aparato productivo nacional que, a su vez, refleje el patrón de desarrollo adoptado.

Por consiguiente, el papel que se asigne al sector externo en la estrategia global de desarrollo es fundamental. Generalmente se le desliga del resto de la actividad económica y en ocasiones se le sitúa como el punto central de ésta, por lo que muchas medidas, incluso de carácter eminentemente interno, atienden de manera primordial la problemática de la balanza de pagos. Por ejemplo, para mencionar algunos casos solamente, la formulación de políticas de transferencia de tecnología responde más a la presión que ejercen los pagos tecnológicos sobre la balanza de pagos que a la definición de

30. "Distribution of Gains From Trade and Investment —Revisited", en *First Interpag Conference*, Institute of Development Studies, Sussex, Inglaterra, mayo 28, 1971.
31. J. Ayza, G. Fichet, N. González, *op. cit.*

criterios apropiados para la adquisición de tecnología extranjera; el tratamiento a las empresas transnacionales se basa mucho en consideraciones del sector externo, y el mismo proteccionismo podría interpretarse como una manifestación de la menor predominancia de los centros nacionales de decisión.

El otro aspecto se relaciona con la identificación de los responsables de las condiciones que actualmente padecen los países de la región. Empero, como ésta no es materia del presente trabajo, aquí solamente se esbozarán algunas ideas muy generales.

No obstante que el mantenimiento del *statu quo* es uno de los elementos indispensables para perpetuar un sistema de dominación y que éste se ha dado efectivamente en el caso de América Latina y el Caribe, no puede negarse que han existido impulsos importantes en contra de él y que el estado actual de cosas no es el resultado de una estrategia perfectamente definida que ha producido los efectos deseados. Se requiere mucha inteligencia y sagacidad para lograrlo. En este sentido, la responsabilidad de América Latina y el Caribe ha consistido en haber dirigido mal esos impulsos y, por consiguiente, en no haber iniciado al menos una ruta diferente.

En mi opinión no es justificable, aunque sí explicable, relegar la responsabilidad en un sistema internacional dominante porque han existido otras posibilidades y la sola presencia de ellas significa responsabilidad para quienes deciden la elección; otra cosa es que las opciones sean muy difíciles y se escojan los caminos fáciles so pretexto de presiones de un sistema apabullante. En cambio ello es explicable —*a posteriori*— porque es cierto también que para que se tome una decisión se necesitan las condiciones apropiadas; porque los países y sus gobiernos forman parte del sistema, es decir, son partes que integran el todo y no que solamente conviven con él; porque la dominación política, económica y cultural corrompe o se impone a voluntades individuales, y porque dentro del esquema de "racionalidad" que ha imperado hasta el presente, se ha considerado perfectamente aceptable que lo que es bueno para alguna de las partes es bueno para todas. Todo esto es también en parte el reflejo de que los mecanismos de la economía mundial nunca han sido bien conocidos.

Resulta muy difícil, por consiguiente, trazar la frontera entre la responsabilidad nacional y la responsabilidad exterior. Simplemente es imposible generalizar las situaciones. Sin embargo, no debe pasarse por alto el hecho de que existen momentos en los que a nivel nacional se toman decisiones trascendentales, mismas que con el paso del tiempo van configurando o reforzando el esquema, y que, a menos que existan amenazas serias y directas *para el país* por parte de un poderoso interés extranjero, son responsabilidad exclusiva de quienes las toman o influyen en ellas.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El problema del subdesarrollo es un problema de economía internacional: es un subproducto —no buscado deliberadamente— del proceso de desarrollo del sistema capitalista occidental, del cual América Latina es un apéndice. Es más que un problema de deterioro de los términos de intercambio, de elasticidades-ingreso y de insuficiencia de la demanda; es un *problema cultural y de consumo transferido internacionalmente*, de países con altos niveles de ingresos y con necesidades básicas satisfechas, a países dominados cultural y económicamente vía estratos sociales con capacidad adquisitiva y estrechos nexos con los países dominantes. Ello se traduce en una deformación de la estructura productiva de los países dominados, misma que representa el elemento característico del proceso de subdesarrollo y de la condición de dependencia.

2. Las relaciones comerciales entre países no son sino el resultado de un intricado juego de fuerzas económicas y políticas. En este juego los países industriales han derivado la mayor parte de los beneficios resultantes de una relativa optimización de sus recursos internos y de una seudooptimización de los recursos de los países no industriales.

3. Los principios neoclásicos propugnaron una división internacional del trabajo sobre la base de condiciones iguales. Esta estrategia ha sido impuesta, en algunos casos, mediante la dominación política, y en otros, prácticamente cimentada a través de elementos culturales y económicos; actualmente se fortalece y perpetúa por un mecanismo más elaborado que es el de la dominación tecnológica. La división del trabajo no es mala *per se;* el inconveniente radica en las condiciones imperativas y desiguales en que ésta se realiza. Estas conducen a los países receptores de la influencia a utilizar sus recursos en forma poco adecuada a sus condiciones particulares, y ya no hablemos de las condiciones particulares que reflejan un modelo distinto de desarrollo, sino de las mínimas que requeriría el mismo proceso de desarrollo seguido por los países transmisores de la influencia.

4. Los países industrialmente más avanzados han pugnado por una división internacional del trabajo que ellos mismos no respetan pues han entrado a la producción en campos que teóricamente no les corresponden. De esta manera, su estructura productiva no demanda suficientemente los bienes que otros países, de acuerdo con el principio de la especialización, estarían en mejores condiciones de producir. Por otra parte, estos últimos países, debido a condiciones estructurales adversas, causadas por procesos de la economía internacional, se ven en la necesidad de adquirir ciertos bienes, no porque no los puedan producir con ventaja comparativa, sino porque manifiestamente no están en condiciones de producirlos.

5. El análisis de las relaciones comerciales entre países —sobre todo entre países desarrollados y subdesarrollados— exige necesariamente la consideración de la estructura productiva, que involucra cuestiones de asignación de recursos, financiamiento y distribución funcional del ingreso, y debe basarse en el criterio de que es la estructura productiva nacional (reflejo del patrón de desarrollo elegido por la sociedad) la que determina las relaciones comerciales del país, y no al revés.

6. En este sentido, el análisis trasciende el campo de la estructura del comercio, de los volúmenes comerciados y de los precios. Aquí la teoría tradicional del comercio internacional proporciona una buena pauta para el estudio de las relaciones comerciales entre países al circunscribirse dentro

de un esquema de optimización de la utilización de los recursos; sin embargo, no brinda el método adecuado para su análisis.

7. El mecanismo de la asignación de recursos se ha basado tradicionalmente en el concepto de demanda efectiva, concepto bastante criticable desde el punto de vista de la sociedad pero cuyos efectos pueden ser contrarrestados, en mayor o menor medida, por la acción gubernamental. Sin embargo, en el campo de las relaciones comerciales internacionales son fundamentalmente otros los conceptos que determinan la asignación internacional de recursos: la demanda estratégica y la demanda inducida, elementos que se imponen sobre el patrón de consumo y, por consiguiente, sobre la estructura de la producción.

8. La estructura actual del comercio internacional responde a la estructura de la demanda, y ésta influye a su vez en la de la producción; la ventaja comparativa no tiene en realidad un papel importante en todo esto. La demanda es entonces el elemento fundamental no tanto en la determinación de los precios como en la estructuración de la producción y de las relaciones comerciales. En la práctica, no se produce para ver si se vende, sino que se produce porque se sabe que se va a vender; en este sentido, la oferta desempeña el papel de la parte fija de unas tijeras.

9. La teoría pura del comercio internacional concluye que en un sistema de comercio libre y de competencia perfecta los precios internos de autarquía (sin comercio) se alteran y se igualan en el nivel internacional, produciéndose una reasignación de factores óptima en términos de eficiencia y bienestar. Esto significa que, en tales condiciones, la asignación de recursos en todos los países se realiza en función exclusiva del comercio exterior. Sin embargo, aun cuando se alteraran dichas condiciones, y como consecuencia de la acción ejercida por los distintos tipos de demanda, es un hecho que la asignación de recursos se seguiría aplicando en función del comercio. América Latina inició una estrategia de sustitución de importaciones, protegió su industria y dedicó recursos a producir aquellos artículos que anteriormente la división internacional del trabajo le inducía a importar. La selección de dichos artículos no la hizo porque su demanda interna —efectiva o no— así se lo exigía, sino porque su demanda efectiva estaba en la capacidad de absorber demanda estratégica e inducida del exterior.

10. El problema del sector externo de las economías latinoamericanas es un problema de estrechez de mercado, de términos de intercambio y de estructura productiva, pero sólo en sus manifestaciones, no en sus causas. El objetivo de este trabajo se ha dirigido a las causas del problema —y no a identificar a los responsables— y ha puesto especial atención en la estructura de la demanda, tradicionalmente considerada como efecto y no como causa. En consecuencia, la conclusión más importante es que el estudio analítico de la estructura de la demanda proporciona un punto de partida fértil para el examen del subdesarrollo y para la formulación de estrategias de desarrollo menos dependientes.

11. Los beneficios que se pueden obtener a través del comercio deben medirse en términos de "eficiencia productiva social" y de asignación óptima de recursos desde un punto de vista también social. No siendo estos conceptos instrumentos de medición precisa, significan solamente una invalidación de los principios de maximización de utilidades y de competencia perfecta, mismos que no admiten distorsiones y que en la práctica constantemente afrontan. Se requeriría entonces la determinación de criterios precisos de evaluación.

12. Se hace indispensable también la formulación e instrumentación de nuevos criterios para la asignación de recursos que, entre otros aspectos, involucren una revalorización de las mercancías en términos de su función social; un replanteamiento de la política económica global, sus objetivos, criterios, estrategias e instrumentos; una revalorización del papel del hombre en el proceso de desarrollo, y una jerarquización de las necesidades sociales e individuales.

13. En general, se reconoce la poderosa influencia que el esquema internacional ejerce en los esquemas nacionales. No obstante, los países no aciertan a encontrar una estrategia que los aparte de aquél. Obviamente la tarea no es fácil. Hacerlo exigiría cuestionar primero la operatividad de todos los mecanismos actuales. Y si lo que se pretende es alcanzar un patrón de consumo autónomo, será necesario controlar los mecanismos que desde afuera afectan dicho patrón, lo que requeriría no sólo vigilar los medios de publicidad sino poner en tela de juicio estructuras tan sólidamente asentadas en la economía mundial como la de los precios internacionales. Ello induce a pensar que quizá el hecho de lograr y mantener un grado de competitividad en los mercados internacionales (y por consiguiente sostener los niveles de precios internos a niveles internacionales) constituye un elemento más negativo —tal vez de más fondo— en la configuración del patrón de consumo que la misma publicidad e imitación. Esto, sin embargo, es tan solo una hipótesis que valdría la pena considerar con detenimiento, pues podría conducir a una estrategia menos atada al esquema internacional, y aunque no necesariamente éste sea el *camino*, pienso que es la única *dirección* viable para los países subdesarrollados en general y para América Latina en particular.

14. El presente es un ensayo sobre lo que han significado las relaciones comerciales con Estados Unidos para la región de América Latina y el Caribe y en general con el resto del mundo e incluso para todos los países subdesarrollados *vis-a-vis* los países industrializados. En cierta medida, se refiere también a algunas hipótesis respecto a lo que pudieron significar dichas relaciones de haber favorecido las circunstancias otro tipo de estrategia. Pero el principal interés del trabajo va dirigido hacia la mejor comprensión del papel que desempeña el sector externo de una economía dentro de la estrategia general de desarrollo.

Lo que pase en el futuro, partiendo de la situación presente, depende en buena medida del grado de entendimiento que tengan las élites económicas y políticas, en el ámbito nacional y en el internacional, de lo hasta ahora sucedido y de lo que esperen en el futuro; de lo que los estratos marginados de las sociedades nacionales busquen y estén en posibilidad de exigir a sus líderes, y de la presencia de dirigentes probos y capaces que sepan encaminar con criterio social el entendimiento y los anhelos de sus gobernados. □