

# Las políticas de comercio e industrialización en los países en desarrollo

HELEN HUGHES

## INTRODUCCION

La evidencia empírica de los costos de una elevada protección y de los beneficios del comercio han tenido, en los últimos años, tanto peso en las conclusiones de los teóricos del comercio que no solamente en la literatura, sino también en las mentes de quienes elaboran políticas sofisticadas, existe muy poca duda de que en un contexto global, entre más se oriente hacia el exterior una economía mayores serán sus resultados. Sin embargo, en la práctica las políticas comerciales continúan siendo extremadamente proteccionistas, y las acciones encaminadas hacia la liberalización del comercio han resultado tener muy poco éxito para los países en desarrollo. Se han realizado pocos esfuerzos, con reducidos nuevos métodos para explicar los verdaderos patrones geográficos y de productos del comercio en relación con la teoría comercial. Por lo tanto, a pesar de la atención prestada a la teoría del comercio internacional y a pesar de los importantes avances efectuados en la materia durante los últimos veinte años, existe, paralelamente, una considerable desilusión acerca del estado en que se encuentra esta disciplina.<sup>1</sup>

El presente ensayo no acusa a la teoría del comercio de incongruencia, ni tampoco sugiere que los empresarios y los gobiernos no sean motivados, de manera general, por sus intereses económicos. Sin embargo, sí sostiene que los factores usualmente ocultos en la simplificación de las suposiciones de los modelos de la teoría del comercio —cambio tecnológico y economías de escala, diferenciación de productos y competencia imperfecta, costos de administración de políticas comerciales, patrones comerciales históricos y dimensiones temporales, y problemas de distribución de ingresos— constituyen elementos decisivos para determinar el comportamiento económico del sector privado y la política gubernamental. Estos factores se examinan primeramente en relación con las principales características de la estructura comercial internacional y, en segundo lugar, dentro del contexto de la formulación de políticas industriales. Ya que las condiciones políticas influyen y algunas veces determinan los objetivos económicos, tales condiciones también son toma-

das en cuenta cuando tienen particular importancia. Posteriormente se analizan las opciones abiertas a los países en desarrollo.

## CARACTERISTICAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La evaluación económica de la eficiencia con que se distribuyen los recursos depende de la identificación de precios adecuados sociales y del mercado. En una economía abierta, y entre economías abiertas, esto significa precios dentro de un contexto comercial internacional. El costo de los recursos nacionales, la protección efectiva y los métodos Little Mirrlees de evaluación de proyectos, han escogido los precios internacionales como los precios sociales apropiados. El más reciente método Sen Gupta-Sen Marglin de evaluación de proyectos, al hacer hincapié en los problemas en la utilización de precios internacionales como precios sociales en un segundo mundo, concluyó que los precios internacionales deberían considerarse como precios de mercado que requieren un ajuste acorde con los objetivos prioritarios de un país. De manera similar, un análisis basado en la determinación de precios sombra emplea los precios internacionales como puntos de referencia. Por lo tanto, cualquiera que sea el método de enfoque, es esencial la identificación de un precio internacional. Paradójicamente, estas metodologías de costo-beneficio han sido refinadas cuando las condiciones comerciales han hecho del precio internacional un asunto en gran parte de interés histórico.<sup>2</sup>

La erosión de los "precios internacionales" ha sido esencialmente un proceso económico que ha tomado un período considerable. Retrospectivamente, la segunda guerra mundial representó la línea divisoria entre el siglo XIX, que en gran parte se orientaba hacia la expansión, y el neomercantilismo del siglo XX. Aunque en un grado menor que en la segunda guerra mundial, las demandas de una economía de guerra aceleraron el cambio económico, haciendo la producción más compleja e intensiva de capital. Se acentuaron las ventajas de la reducción de costos de las economías de escala. En la década de 1920 se aplicaron técnicas de alta producción a los productos de consumo masivo, transfiriendo el uso intensivo de capital y las economías de escala al mecanismo mercantil. La diferenciación de produc-

<sup>1</sup> R. N. Cooper, al revisar los artículos sobre economía internacional en la nueva *International Encyclopedia of the Social Sciences*, concluye que "existe una grave cuestión acerca de la pertinencia de la teoría pura del comercio", *Journal of Economic Literature*, junio de 1970, vol. 8, núm. 2, p. 436.

<sup>2</sup> R. E. Lipsey e I. B. Kravis, *Price Competitiveness in World Trade*, Nueva York, 1971.

tos emergió como una técnica de mercado, añadiendo diferenciales de calidad a los diferenciales de precio como un medio de competencia. Se estimuló la integración vertical y horizontal. La mayor concentración en la producción y la distribución traspasó las fronteras nacionales, remplazando la inversión privada extranjera indirecta por la directa, y la corporación transnacional emergió como un hecho de la vida económica.

La creciente importancia de las economías de escala proporcionó una base de dimensión de tiempo para la determinación de precios discriminatorios. La determinación de costos marginales en la actualidad sería resarcida mañana por la determinación de costos promedio sobre una mayor escala de producción. Los beneficios potenciales de las economías de escala brindaron un nuevo ímpetu a la inversión premeditada en capacidad excedente, y después se aplicaba la determinación de precios marginales en los mercados de exportación para minimizar las pérdidas mientras el mercado crecía e igualaba el nivel de la capacidad instalada. En ciertas industrias de bienes de capital e intermedios, esto ha ocasionado movimientos cíclicos con puntos máximos de capacidad excedente que conducen a los precios por abajo de los costos marginales en los mercados internacionales de manera que la inversión se detiene. Sin embargo, después de unos pocos años, la demanda alcanza el nivel de la capacidad existente, se presenta la escasez y se elevan los precios, y comienza otro nuevo ciclo de inversión y determinación de precios marginales. Los precios internacionales del acero son un ejemplo de esta moderna teoría de la "telaraña".

La diferenciación de productos y la creciente concentración, con su concomitante monopolio y "oligopolio", ofrecieron nuevas oportunidades para la determinación de precios discriminatorios. Las empresas con ventaja en un "ciclo de producción" se encontraban en una posición particularmente favorable ya que podían emplear las utilidades intramarginales obtenidas mediante su monopolio de conocimientos como una base para la determinación de "precios marginales" (término empleado de manera familiar para designar cualesquiera precios por abajo de los costos promedio fijos y variables). Las compañías de un grupo "oligopolizador" frecuentemente podían establecer una cómoda atmósfera competitiva sin precios dentro del mercado nacional, pero tenían que competir con las empresas de otros países en los mercados internacionales. La determinación de precios marginales se concentró más y más sobre los mercados de exportación. En casos extremos, la determinación de precios marginales podía utilizarse como una medida temporal para capturar mercados de exportación pertenecientes a otros competidores, para evitar su entrada o para prevenir la producción local. Una vez que se obtenía una porción dominante del mercado, los precios podían ser elevados a los costos promedio, o aún más alto, complementando así una clásica táctica de *dumping*.

La integración vertical sobre una escala internacional empezó a afectar la determinación de precios de las materias primas. A medida que las corporaciones transnacionales invertían en el exterior para asegurar su abastecimiento de materias primas, los mercados de materias primas minerales y de ciertos productos agrícolas dejaron de ser internacionales desde cualquier punto de vista. Las corporaciones determinaron el precio de los productos con el objeto de minimizar los impuestos, los derechos y otros costos, abatiendo generalmente los precios de tales productos en el mercado internacional al quedarse con sus utilidades en su país de residencia. El procesamiento se efectuaba por

lo general en el país de origen de la empresa, ya que usualmente era más económico realizarlo cerca de los mercados finales, pero algunas veces sólo porque así convenía a los intereses de la empresa matriz.

En el otro extremo de la estructura, en la producción de bienes de consumo, las ventajas inherentes a una ubicación cercana a la demanda final empezaron a originar que algunas corporaciones transnacionales efectuaran en el extranjero primero el ensamble final y posteriormente otros tipos de producción. Pero tampoco en este caso la determinación intraempresarial de precios reflejaba necesariamente los valores del mercado sino un proceso de reducción al mínimo de los costos con relación a los impuestos directos e indirectos.

La integración vertical en los servicios de envíos, seguros y bancarios provocó una erosión adicional en la determinación de los precios del mercado. El crédito comercial y los costos de los servicios de flete y similares se transformaron en extensiones del sistema de precios, complicando en gran medida la determinación de los precios internacionales.

El argumento de que la industria estaba en su infancia, y que se aducía para obtener protección, era tan antiguo como los esfuerzos de los primeros manufactureros franceses y alemanes para alcanzar la primacía inglesa en los ciclos de producción de la revolución industrial. Después de la primera guerra mundial, los intereses agrícolas e industriales formaron una alianza proteccionista de apoyo mutuo en Europa continental. Los trastornos en el abastecimiento de productos agrícolas durante la guerra fomentó el ya muy marcado proteccionismo agrícola mientras que el impacto de las importaciones de manufacturas con precios marginales se hacía más y más importante para los productores que no solamente deseaban protegerse contra tal competencia sino también aprovechar los mercados naturales protegidos con fines de exportación. Además, todos los países industrializados empezaron a enfrentarse en los mercados de terceros países con la competencia de China —a través de Hong Kong, su puerto comercial de exportación— y mucho más importante, con la de Japón. Estos recién llegados a los mercados mundiales eran países muy pobres; por lo tanto, el argumento de "mano de obra de bajos ingresos" para obtener protección adquirió mayor fuerza.

En varios países productores de materias primas, los trastornos en el abastecimiento de bienes manufacturados durante la primera guerra mundial, junto con la cada vez menor elasticidad de la demanda de productos primarios en los países industrializados, ocasionaron la primera oleada de argumentos proteccionistas basados en una industria incipiente y en el equilibrio de la balanza de pagos, sobre todo en América Latina. La disminución de las oportunidades de empleo en la agricultura y la minería fortalecieron este argumento en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, y los primeros signos de presión demográfica de diferentes tipos se transformaron en argumentos para la industrialización en los Países Bajos, las Indias orientales e Indochina. Los países productores de materias primas mostraron señales de interés por llevar a cabo el primer procesamiento de esas materias, provocando una fuerte reacción proteccionista en los países industrializados.

Es necesario señalar que antes de la gran depresión se manifestaron tendencias de políticas proteccionistas en las ascen-

dentes tarifas y las monedas estabilizadas. Ciertamente existía un marcado elemento nacionalista en el proteccionismo después de la primera guerra mundial, tanto en los países industrializados como en los productores de materias primas, pero la creciente imperfección del comercio internacional, que se originaba por el cambio tecnológico y las concomitantes economías de escala, constituyó por sí misma un factor primordial en la intensificación del apoyo a la protección. Por lo tanto, el proteccionismo de Maynard Keynes durante la década de 1920, y que nunca abandonó totalmente como un enfoque práctico de la política, no puede ser culpado de no haberle dedicado “los veinte minutos necesarios para entender la teoría del valor”,<sup>3</sup> sino más bien fue la misma comprensión clara de la realidad de un mundo económico menos que óptimo lo que originó que publicase su *General Theory* en 1936.

Así, la crisis de las balanzas de pagos a fines de la década de los 20 y principios de la de los 30 únicamente fortalecieron las tendencias existentes en las políticas. Los países industriales, que ya habían utilizado en el siglo XIX los argumentos de “industria en su infancia” para aumentar su poderío industrial ante la primacía de Inglaterra, desarrollaron un mayor proteccionismo, y los nuevos países en proceso de industrialización fortalecieron las barreras comerciales. La propia Gran Bretaña sucumbió por la pérdida de su liderazgo en el “ciclo de producción”, dando como resultado el Plan Imperial Preferencial de 1932 que introducía un nuevo elemento en el medio comercial al tratar de estimular su diversificación entre los países mediante fuertes lazos políticos. Los países afectados por la competencia de Japón, ya fuera directamente o en los mercados de terceros países, tomaron medidas específicas de tarifas discriminatorias y de control cuantitativo en contra de las importaciones japonesas. Se restringió aún más lo poco que quedaba del siglo XIX respecto a la movilidad de la mano de obra y el capital, y en la década de los 30 surgieron más barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio junto con controles monetarios adicionales. Las crecientes distorsiones en los precios de los factores y la erosión de los “precios internacionales”, con las consecuentes divergencias en las ventajas comparativas de la producción no fueron los únicos resultados. Las corporaciones transnacionales prosperaron debido a los beneficios originados por la multiplicidad de barreras en el movimiento internacional de factores y bienes, y una vez que terminó la peor parte de la depresión, crecieron rápidamente a expensas de sus competidores más pequeños que operaban dentro de los límites nacionales.

La segunda guerra mundial estimuló los avances tecnológicos hasta un nuevo nivel, fortaleciendo en gran medida los efectos de las economías de escala sobre la producción y el mercado. Los avances tecnológicos en la industria de las comunicaciones favorecieron particularmente a las corporaciones transnacionales tanto en la producción como en el mercado. Sin embargo, también existía una nueva dirección en las políticas. Se había hecho evidente que el enfoque nación por nación utilizado en la década de los 30 para enfrentarse a los problemas económicos internacionales en vez de solucionarlos, los agudiza. La creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Bretton Woods y las reuniones conducentes al establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) trataban,

por lo tanto, de encontrar una moneda internacional y medidas comerciales tendientes a contar con precios de factor y de producto menos distorsionados. Sin embargo, quizá todo lo que puede decirse por el momento es que sin el FMI y el GATT, los movimientos de factores y de productos posiblemente serían aún más limitados de lo que actualmente son, y varias tendencias han tratado de socavar los esfuerzos internacionales en este sentido.

Desde fines de la década de los 40, los países anteriormente coloniales y neocoloniales deseaban consolidar su independencia política en términos económicos. La experiencia de las décadas de los 20 y los 30, las interrupciones adicionales en tiempo de guerra del abastecimiento de productos manufacturados, el desempleo real y previsto, y la evidente correlación entre la avanzada tecnología industrial y un alto nivel de vida, sugerían que la industrialización era el camino hacia la prosperidad económica. Se consideró que las tarifas, los permisos de importación y los controles de cambio satisfacían tres funciones: el control de la balanza de pagos, la movilización de los ingresos y la protección a las industrias incipientes. En muchos países se introdujeron incentivos para los inversionistas extranjeros, al lado de las amenazas proteccionistas contra los mercados de exportación de las corporaciones transnacionales con el objeto de asegurar la disponibilidad de capital y tecnología avanzada. Así, la mayoría de los más grandes países en vías de desarrollo durante las décadas de los 50 y los 60 levantaron barreras de protección para sus crecientes industrias, combinando las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio con incentivos a la inversión de capital mediante reglamentos de cambio, crédito e importación que eximían a los bienes de capital, y en muchos casos a las materias primas y a las importaciones de productos intermedios, de los derechos y restricciones de importación, y otorgaban durante algún tiempo exenciones de impuestos a los inversionistas nacionales y extranjeros.

La única excepción a este modelo durante la década de los 50 fue Hong Kong que pudo ingresar en los mercados mundiales de los textiles y otros productos de mano de obra intensiva, teniendo como base su experiencia como centro comercial antes de la guerra y la afluencia de capital, actividad empresarial y habilidad procedente de China. Hong Kong comenzó exportando sobre una base de puerto libre, y sus políticas de *laissez-faire* le permitieron prosperar dentro de un medio comercial mundial donde podía adquirir materias primas a precios marginales y vender los productos de su mano de obra altamente productiva y de bajo costo, sin afectar significativamente los mercados de los países importadores. Cuando Formosa intentó seguir el ejemplo de Hong Kong, a principios de la década de los 60, los mercados textiles todavía se encontraban bastante abiertos, pero principió desde una base altamente protegida. La alternativa era reducir la protección y devaluar, o introducir subsidios a la exportación. Políticamente, esto último era mucho más fácil que desordenar la estructura económica de rentas establecidas por el sistema proteccionista. Cuando Israel, Paquistán, Corea y posteriormente otros países en desarrollo con estrategias de industrialización para la sustitución de las importaciones se enfrentaron al estancamiento, a problemas en la balanza de pagos y a dificultades en la distribución de los ingresos, se decidieron por el recurso de subsidio a la exportación, algunas veces hasta el grado de exportar divisas. Singapur, en realidad una ciudad de menos de 2 millones de habitantes, fue la única de nuevo ingreso cuya producción total de cierto número de artículos con alto conte-

<sup>3</sup> Gerald Shove, citado en Joan Robinson en *Economic Philosophy*, 1962, p. 79.

nido de mano de obra era lo suficientemente pequeña para permitirle proseguir una política comercial básicamente libre. Los países desarrollados reaccionaron ante las exportaciones de tales naciones con restricciones cuantitativas a la importación. Aunque solamente fue afectada una pequeña proporción del mercado nacional (ver cuadro 1), este factor, junto con la pérdida de los mercados de terceros países, condujo a niveles de desempleo a los cuales los países en desarrollo no estaban preparados para enfrentarse. El cierre gradual de los mercados en los países desarrollados para los productos que representaban una ventaja comparativa para los países en desarrollo empeoró aún más la distribución internacional de los recursos.

Durante las décadas de los 50 y los 60, la mayoría de los países industrializados continuaron siendo básicamente proteccionistas. Algunos, especialmente Canadá, Australia y Nueva Zelanda, habían practicado políticas tan intransigentemente proteccionistas como las de los países en desarrollo, pero los altos niveles de vida iniciales, junto con las muy favorables dotaciones de recursos naturales con relación a la población hacían posible tales políticas. Se prefirió una forma relativamente fácil de empleo universal más que una elevada tasa de crecimiento. La Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón siguieron el ejemplo de Estados Unidos al utilizar sus importantes mercados nacionales protegidos como una base para la penetración en el mercado mundial.

Los miembros de la Comunidad Económica Europea y en un grado menor los de la Asociación Europea de Libre Comercio, trataron de obtener beneficios de economías de escala más amplias que lo que permitían sus fronteras nacionales, pero sin abandonar la protección contra el resto del mundo. Dichos países estaban preparados para cooperar internacionalmente en la liberalización del comercio de productos manufacturados, renglón en que no se veían seriamente afectados por la competencia, pero no en el caso de los productos agrícolas. Así, mientras las negociaciones Kennedy sobre la reducción de tarifas disminuía sustancialmente los niveles de las tarifas internacionales para productos manufacturados, se elevaba la tasa de protección efectiva a ciertos productos primarios procesados (ver cuadro 2). Los textiles fueron excluidos de las negociaciones, y las restricciones cuantitativas empezaron a ser aplicadas más ampliamente a las importaciones de los países en desarrollo. Japón utilizó, y todavía utiliza, barreras arancelarias y no arancelarias para desarrollar su pericia tecnológica y como una base para el vigoroso crecimiento de sus exportaciones. Su estrategia ha incluido el fomento de la integración horizontal y vertical para la competencia internacional y la utilización del mercado nacional e incentivos de crédito como una base para la determinación de precios marginales.

Un nuevo elemento en la "determinación de precios marginales" para los mercados de exportación fue introducido por la CEE que dependía de manera relativamente alta de los impuestos indirectos para sus ingresos totales. La CEE tuvo éxito en hacer que se respetaran los reembolsos de todos los impuestos indirectos al persuadir al GATT a legitimar esta forma de subsidio a la exportación. Lo anterior introdujo ciertos conceptos extremadamente dudosos en las reglas del comercio internacional. El argumento de que los impuestos indirectos recaen sobre los consumidores más que sobre los productores, mientras que los impuestos directos corresponden a los productores, fue tomado como válido sin una evidencia clara de que en realidad así sea. Debido a que los reembolsos sobre impuestos indirectos eran

legítimos mientras que los reembolsos sobre impuestos directos no lo eran, se fomentó implícitamente la recaudación de ingresos mediante impuestos indirectos. La proposición de que los consumidores de bienes importados no tienen que asumir los costos sociales inherentes a su producción ofrece implicaciones verdaderamente singulares en la distribución internacional de los recursos.

La formación de la CEE también revivió el agonizante concepto de comercio preferencial de la década de los 30, y lo extendió, en diferentes formas complejas y sobre una base de país por país, por toda la cuenca del Mediterráneo, al mismo tiempo que seguía conservándolo con relación a los países en desarrollo que anteriormente habían sido colonias francesas.<sup>4</sup> Los países en desarrollo dedicaron gran parte de sus esfuerzos y de su poder de regateo negociando el Sistema General de Preferencias de tipo unidireccional adoptado inicialmente por Australia y, en 1971, por la CEE y Japón. Aunque todavía no es patente qué grupos en qué países se han beneficiado con los lazos de la CEE la evidencia disponible sugiere que los efectos generadores de comercio del Sistema General de Preferencias han sido insignificantes.<sup>5</sup>

La integración regional no ha estado confinada a la CEE, ya que la formación de esta Comunidad ha estimulado la integración regional de los países en desarrollo. Aunque el Mercado Común Centroamericano es el único mercado común de países en desarrollo que funciona totalmente, la Comunidad del África Oriental ha estado en operación desde hace algunos años, mientras que los mercados comunes de África occidental y central y el Grupo Andino se encuentran en proceso de formación, y otros 20 acuerdos regionales han sido propuestos. Aunque es escasa la experiencia verdadera, existen firmes indicaciones de que las analogías con los mercados comunes de países desarrollados tienden a ser engañosas, y de que los costos de los agrupamientos regionales de países en desarrollo pueden exceder los beneficios. Todos los mercados comunes de países en desarrollo son pequeños; por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano solamente comprende 11 millones de habitantes. Por lo tanto, muestran la tendencia a estimular la inversión en industrias que, aunque originan ciertos beneficios de economías de escala y que un solo país no habría emprendido por separado, continúan siendo antieconómicas. Aunque teóricamente es posible tener un mercado común orientado al exterior, en la práctica existe la tendencia de elevar las tarifas al común denominador más alto, y no es posible compensarlas mediante incentivos a la exportación, ya que éstos afectarían en forma variable a los países miembros. El transporte y otras comunicaciones entre las agrupaciones de países en desarrollo son deficientes y carecen de estabilidad política y experiencia administrativa. Los mercados comunes tienden a acentuar la concentración de la producción en el más desarrollado de los países miembros, exacerbando las diferenciales de ingresos y provocando tensiones críticas, como en el caso del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del África Oriental. Los países que podían haberse dirigido a los mercados mundiales por su propia cuenta se encuentran atrapados en el alto costo de la sustitución de importaciones. Estos factores han ocasionado un nuevo enfoque para in-

<sup>4</sup> BIRF, *Preferential Arrangements in International Trade*, mimeografiado, 1972.

<sup>5</sup> D. Wall, *The Commonwealth and the Generalized System of Preferences*, estudio preparado para el Secretariado de la Comunidad, mimeografiado, 1972.

crementar el comercio entre los países en desarrollo bajo un acuerdo, auspiciado por el GATT, de preferencias recíprocas celebrado entre 16 países del Tercer Mundo con niveles aproximadamente similares de desarrollo económico.

Los países socialistas, con excepción de Yugoslavia, han permanecido indiferentes aún a la cooperación que han logrado los persuasivos poderes del FMI y del GATT. La guerra fría también contribuyó a un retorno al comercio de permuta a escala nacional, con el gobierno estableciendo los precios de bienes, créditos y moneda, de acuerdo con las exigencias de las diversas situaciones de la balanza de pagos así como de los objetivos políticos más que con relación a los costos.

La afluencia de ayuda a los países en desarrollo ha puesto de manifiesto los patrones prevalecientes de discriminación comercial. La ayuda en forma de productos agrícolas excedentes ha tendido a ser de alto costo tanto a corto plazo como con relación al interés de los países en mantener su ventaja comparativa en la producción. La ayuda también ha acentuado los patrones históricos de comercio bilateral que no siempre convenían al país en desarrollo. El volumen inicial de ayuda no sólo ha sido frecuentemente reducido debido a los altos costos de adquisición sino que los costos subsecuentes de inversión y repuestos a menudo han sido injustificadamente elevados debido a que el país mantenía ya relaciones con los abastecedores a un alto costo. El apoyo gubernamental a los créditos de "ayuda" a la exportación ha acentuado la irracionalidad de los precios internacionales y ha dificultado la competencia eficaz a los más industrializados de los países en desarrollo que actualmente comienzan a producir bienes de capital. En conjunto, la ayuda representa una proporción muy pequeña de los costos que la protección en los países desarrollados impone sobre los países en desarrollo para limitar su capacidad de exportación de los productos en que tienen una ventaja comparativa.

El aumento experimentado en las décadas de los 50 y los 60 en la complejidad de las "reglas del juego" de la economía internacional estimuló en gran medida el crecimiento de las corporaciones transnacionales al originar nuevas oportunidades de rentas económicas y al ampliar las ya establecidas. La utilización de insumos para la producción de bajo costo —mano de obra y materias primas— introdujo un nuevo factor en las actividades en el exterior de las corporaciones transnacionales. La ampliación de las defensas contra los impuestos y la creación de otras nuevas, junto con el rápido crecimiento de las diferenciales de niveles de impuestos mediante la introducción de una variedad de sistemas de incentivos en los impuestos, concedieron una importancia excesiva a la distorsionada determinación interna de precios de la corporación, con una baja adicional en los precios de mercado o "independientes".

#### POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION

Considerando la creciente complejidad del proceso de recuperación debido a los avances tecnológicos y a las economías de escala resultantes, era inevitable la aparición de cierto proteccionismo en los países en desarrollo. Aun la excesiva protección de los países en desarrollo es comprensible cuando se combina la renuencia de los países desarrollados para gestionar los ajustes en la distribución de ingresos y empleos que se requieren en una economía internacional racional, con el monopolio ejercido por las corporaciones transnacionales que cuentan con técnicas

avanzadas de producción y capacidad para aprovechar las imperfecciones de la economía internacional. Para todos los países, con la excepción de las dos ciudades Estado —Hong Kong y Singapur—, la cuestión actual no es de protección *versus* libre comercio. Las barreras a sus exportaciones son tan reales como sus propias y distorsionadas políticas nacionales proteccionistas. Se ha instalado una capacidad productiva ineficiente, pero gran parte de ésta se ha subestimado, y el problema en su mayor parte no es cómo eliminarla en su totalidad, sino conservar lo que pueda ser útil y encontrar la manera de reducir al mínimo el costo de producción en la industria. Tomando en cuenta los prejuicios actuales y pasados contra la agricultura, ocasionados por los subsidios a la industria, el problema no es cómo invertir la tendencia sino encontrar políticas e instrumentos que puedan lograr que el desarrollo agrícola y el industrial se refuercen mutuamente. Al considerar que en el pasado se ha perseguido un desarrollo industrial, con pocas excepciones, a costa del empleo y los grupos de bajos ingresos, la cuestión no es el crecimiento o la ocupación sino la combinación apropiada de ambos objetivos.

Las políticas comerciales son esenciales para las políticas de industrialización, ya que establecen los niveles de protección efectiva y de subsidio a la exportación que determinan los patrones de distribución básica en una economía en proceso de industrialización. En cierta medida, la protección efectiva está determinada por la tasa de cambio, el nivel de las tarifas, la incidencia de las restricciones cuantitativas, las exenciones de derechos de importación a los factores de la producción, la relación de los impuestos indirectos internos con la estructura de los derechos de importación y la idoneidad con que se aplican tales reglamentos. Actualmente se sabe con certeza que las variaciones en el nivel de protección efectiva así como su grado absoluto de alcance tienen una importante relación con la eficiencia en la utilización de los recursos. La gran ineficiencia de las tarifas "hechas a la medida" que fomentan el establecimiento de industrias sobre una base de "*costos mayores*", se conoce desde hace algún tiempo, pero las complejidades de la protección efectiva "hecha a la medida" en el sentido de combinar el efecto de las tarifas, las restricciones cuantitativas, los impuestos indirectos internos y las exenciones de derechos de importación, solamente hasta ahora están siendo apreciadas en los países que están ampliando su estructura industrial de la etapa de ensamble final a la manufactura de bienes intermedios y de capital. La tradicional protección efectiva "hecha a la medida" y dirigida al producto final constituye una protección efectiva negativa para los factores de la producción industrial. En general, los bienes intermedios y de capital se encuentran mucho menos protegidos que los bienes finales, con la correspondiente falta de incentivos para su manufactura.

La devaluación de la tasa de cambio es la política obvia para mejorar la situación comercial internacional de un país, y según el grado a que se sobrevalore la tasa de cambio en los niveles existentes de tarifas y otras instrumentos de protección, esto constituye un requerimiento básico de las acciones encaminadas hacia una mejor estructura de políticas. Sin embargo, ya que las tarifas existentes y otras medidas de protección de la mayoría de los países son del tipo "hecho a la medida", con grandes variaciones en los niveles de protección, la devaluación por sí sola no ocasionará una mejoría estructural en la economía. Después de un tiempo, reaparecerán las mismas tensiones que provocaron la necesidad de tal revaluación original. Por lo tanto, para la

mayoría de los países no es suficiente la devaluación, y si la moneda no se sobrevalora en los niveles existentes arancelarios y no arancelarios de protección, en realidad sólo puede, si no hay otros cambios de política que afecten la estructura de la industria, provocar un efecto positivo muy pequeño.

Son bien conocidos los enfoques para una mejor estructura arancelaria. Es menos posible que un reducido arancel moderado y uniforme estimule la ineficiencia, pero es improbable que las presiones políticas y los ineficaces costos de ajuste existentes de las empresas permitan a los países llegar hasta este grado de un solo paso. Un enfoque más fragmentado sugiere el establecimiento de un ingreso arancelario medido según las necesidades de ingresos de un país y al mismo nivel que las ventas nacionales o los impuestos sobre el consumo. Estos impuestos deben fijarse con base en el valor agregado de las ventas finales, o bien deben mantenerse a un nivel bajo para evitar un efecto de "cascada" que ocasionaría resultados arbitrarios sobre los costos relativos y llevaría a una indebida integración vertical. Podrían añadirse una, dos o tres "zonas" de protección para tomar en cuenta los niveles de protección existentes y, al mismo tiempo, reducirlos y hacerlos más uniformes. Las reducciones y el progreso a la uniformidad pueden recibir mayor aceptación si se notifica a los fabricantes que el gobierno se propone implantar gradualmente dicho programa. Probablemente muchos empresarios reaccionarán reduciendo sus costos. Tales reducciones pueden efectuarse al considerar que las fábricas existentes han amortizado sus inversiones y que, consecuentemente, pueden reducir los costos. Las inversiones nuevas se realizarían dentro de las zonas seleccionadas para diversos grupos de productos. La administración de los derechos de importación adquiriría mayor fluidez. En casos excepcionales podrían concederse tarifas más elevadas, aunque también en escala reducida. Los niveles aconsejables de las zonas y los productos cubiertos por éstas no tendrían como base si el producto es un bien de consumo o de producción, sino más bien el costo comparativo de producción de dicho bien. Las encuestas y audiencias públicas con la representación de consumidores y productores ayudarían a evitar una protección excesiva en tales casos. Debe tenerse en cuenta sobre todo en los países en desarrollo que han alcanzado un menor grado de industrialización que las nuevas inversiones no requieren usualmente una mayor protección que la proporcionada a las empresas existentes. Al aprovechar las economías externas ya establecidas y al satisfacer las insuficiencias en el mercado, los nuevos inversionistas frecuentemente necesitan menor protección que la que requirieron los empresarios ya existentes.

Los impuestos sobre bienes suntuarios, por muy definidos que sean, requieren consideración especial. Es práctica usual imponer tarifas elevadas sobre las importaciones suntuarias; sin embargo, esto fomenta elevadas utilidades para los productores locales sin que necesariamente disminuya el consumo y los ingresos menguados. Para que sean efectivos, los impuestos sobre bienes suntuarios deben ser los mismos para las importaciones que para la producción local si se quiere que sean efectivos.

Una vez que se establece una estructura racional de tarifas se elimina la necesidad de exenciones de derechos de importación a los bienes de capital, las materias primas y otros factores de la producción. Con esto se evita gran parte de la excesiva protección que a menudo ocasiona efectos particularmente adversos ya que los empresarios que llevan a cabo su producción con tanta protección efectiva no pueden seguir operando con utili-

dades cuando expira el período de protección. La amenaza de despido de trabajadores en países con un alto desempleo es generalmente muy persuasiva. La derogación de las exenciones de derechos de importación también disminuye el subsidio a la producción intensiva de bienes de capital y elimina la falta de incentivos para la producción de bienes intermedios. Frecuentemente, esto permite que pequeños subcontratistas empiecen un proceso de sustitución de importaciones.

El manejo de las restricciones cuantitativas o de importación es más complejo. Ciertos países en desarrollo han observado la estrategia de los países desarrollados, practicada con especial eficacia por Japón, de utilizar restricciones cuantitativas de importación para limitar sus mercados nacionales a los productores locales con el objeto de permitir a éstos la exportación sobre la base de precios "marginales" bajos. Algunos países en desarrollo, particularmente Irán, han adoptado este enfoque con bastante éxito en años recientes. Sin embargo, las dificultades para su exitosa implementación son considerables. Tal enfoque sólo es efectivo si pueden mantenerse los precios internos en los niveles deseados, y esto significa un control sobre las importaciones y la determinación de sus precios. Sin embargo, se suscita un argumento particular a favor de los controles cuantitativos si éstos constituyen el único método administrativo practicable para detener el contrabando técnico con el objeto de mantener la recaudación fiscal. La "determinación de precios marginales" de los bienes de contrabando, que impide el establecimiento de industrias en un país que podría lograr una ventaja comparativa a largo plazo, constituye otra razón a favor de los controles cuantitativos sobre las importaciones. En realidad aquí también se produce este tipo de contrabando, pero por lo general constituye un elemento positivo en el comercio ya que previene los excesos proteccionistas en países con indicios de precios altamente distorsionados.

Una vez que se han introducido diversas medidas de protección como un mecanismo de defensa contra la estructura existente del comercio internacional, se experimentan alteraciones en otras actividades internas y de exportación. Estas alteraciones en otros sectores internos, especialmente la agricultura, deben considerarse en su mayor parte como el precio del desarrollo industrial; solamente pueden justificarse iguales subsidios generales a la agricultura bajo una situación mediante la cual un país trata de modificar todas las condiciones de su comercio. Sin embargo, si un país no desea recluirse dentro de una pequeña economía industrial autárquica, y si desea exportar sus manufacturas para obtener beneficios de las economías de escala en la producción así como por razones de balanza de pagos, entonces dicho país tiene que introducir subsidios a la exportación para contrarrestar la protección efectiva que afecta a sus exportaciones. Esto puede realizarse en tres niveles: los reembolsos sobre los derechos de importación, los sistemas de importación temporal y las exenciones en las prohibiciones de importación o el establecimiento de zonas de exportación de libre comercio, con el objeto de instituir estos objetivos en donde sea administrativamente más sencillo contrarrestar los costos directos de la protección. Un nivel adicional de subsidio mediante exenciones de impuestos sobre la renta, crédito barato y otras prestaciones, incluyendo los pagos al contado, puede compensar el costo excesivo de los factores y bienes nacionales ocasionado generalmente por la protección. Los subsidios que sobrepasan este nivel pueden tener cierta justificación si se utilizan, tomando como base el argumento de una "industria incipiente", para

penetrar en nuevos mercados. De otra manera, simplemente serán subsidios para los importadores, quienes por lo general se encuentran en los países desarrollados, y para los productores nacionales. En este punto los países no se dan cuenta frecuentemente de los costos e incidencias de sus subsidios a la exportación. A medida que los mercados se limitan, es posible que los países importadores utilicen la evidencia de los subsidios fuera de los reglamentos del GATT, como fundamento para excluir tales importaciones. Actualmente existe una seria amenaza de que Estados Unidos imponga derechos compensatorios sobre las importaciones procedentes de México, Corea y Filipinas.

Entre más grande y desigual sea la protección, el sistema de subsidios tendrá que ser más grande y complejo y menos probabilidades tendrá de inducir una distribución óptima de los recursos. Por lo tanto, una política firme de exportación no solamente requiere la imposición de un sistema de subsidios acorde con la protección sino que también son esenciales una disminución en la protección global y una reducción de su variabilidad.

La mayoría de los países no están satisfechos con la protección concedida a las industrias manufactureras mediante las medidas de política comercial, pero subvencionan adicionalmente a los productores al ofrecerles períodos de exención de impuestos de duración variable. Estas políticas fueron introducidas debido en gran parte a la recomendación de las cámaras internacionales de comercio en la década de los 50 con el objeto de atraer inversiones extranjeras. Los elevados costos de dichas políticas han quedado plenamente establecidos, al constituir un factor adicional de protección a la industria, un estímulo a las inversiones intensivas de capital y, en el caso de las inversiones extranjeras, frecuentes transferencias de ganancias al país prestamista. Los beneficios reconocidos son pequeños. Sin embargo, los países en desarrollo de todo el mundo continúan compitiendo entre ellos mismos en los aspectos de grado y duración de tales medidas.<sup>6</sup>

De manera similar, el crédito subvencionado proporciona a los productores nacionales un factor adicional de protección. Los costos del crédito fueron propuestos originalmente para igualar el costo del capital en los países en desarrollo con el de los países desarrollados, pero en muchos casos donde la compensación ha sido sobrevalorada y se ha provocado inflación los costos del crédito han caído muy por abajo de los existentes en los países desarrollados y algunas veces se han vuelto negativos. Puesto que el acceso a dichas fuentes de crédito ha estado circunscrito en gran medida a las compañías grandes y medianas, los pequeños empresarios han sido severamente discriminados. Se han estimulado los métodos de producción intensiva de capital distorsionando los precios de los factores. En algunos países, la legislación laboral complementaria, la elevación artificial de los costos de la mano de obra mediante fuertes indemnizaciones por despido que impiden el cese de trabajadores, los salarios mínimos artificialmente altos, las prestaciones familiares y otras medidas similares, han fortalecido los efectos de los subsidios al crédito, restringiendo severamente el crecimiento a largo plazo de las oportunidades de empleo, conservando una pequeña proporción de los trabajos existentes. Una *élite* de mano de obra industrial detenta los beneficios de dichas medidas a costa de la mano de obra en general.

Las medidas referentes al comercio y el crédito no finalizan

la lista de subsidios proporcionados frecuentemente a la industria manufacturera. Los precios indebidamente bajos de los terrenos con servicios, los cobros antieconómicamente reducidos por concepto de servicios públicos y otras medidas similares, constituyen algunas veces incentivos adicionales que distorsionan aún más la economía en favor de la manufactura.

Aún una política proteccionista moderada sin el complemento de subsidios adicionales impone nuevos controles sobre una economía. Una vez que pueda obtenerse la protección aumenta la posibilidad de obtener mayores beneficios mediante las ganancias económicas originadas por el sistema. En el peor de los casos, los productores pueden planear el establecimiento de fábricas antieconómicas e internacionalmente no competitivas ya que tienen la certeza de que una vez instaladas, con mano de obra empleada, la amenaza de cierre y de despido de cien o más trabajadores constituye un riesgo político demasiado serio para ser permitido por el gobierno. El mismo razonamiento origina una instalación excesiva, asegurada por la certeza de que los gobiernos serán políticamente débiles para permitir que las empresas compitan hasta que quiebren las ineficientes, pero sí consentirán el aumento de la protección hasta que se cree un sólido oligopolio. Generalmente, la situación alcanza su peor grado cuando las poderosas y agresivas corporaciones transnacionales se combinan con los "socios" locales —debido a las restricciones a la inversión extranjera— para practicar este juego. La fragmentación que resulta en la producción, con una capacidad excesiva de capital que sólo se utiliza a bajos niveles y una incapacidad para competir internacionalmente, es la forma más común de organización industrial en los países en proceso de industrialización. Estos excedentes de capacidad tampoco están confinados a la producción nacional. El interés en las exportaciones inducen a las empresas a construir fábricas aparentemente grandes destinadas a productos de exportación, en la certeza de que el país anfitrión les permitirá financiar dichas exportaciones mediante las ventas en el mercado nacional. Por ejemplo, esto sucede bajo los planes de racionalización automovilística en Asia sudoriental y oriental. Dos fábricas que producen 70 000 cajas de velocidades manuales han sido autorizadas en Filipinas para exportar a un mercado regional que suma menos de 10 000 automóviles al año. El mercado en países desarrollados para cajas de velocidades en otras naciones es pequeño y se encuentra gravemente limitado por las restricciones a la importación.

Cuando las economías de escala son importantes en determinada producción, un país que desee iniciar dicha producción puede optar por una competencia "oligopolística" no competitiva en costos durante varios años mientras que el mercado nacional no se expanda rápidamente —ya que los mercados mundiales son altamente competitivos y están sujetos a la "determinación de precios marginales"— o bien puede decidirse por un monopolio o "bipolio" con costos más bajos mediante los beneficios de las economías de escala junto con ciertas oportunidades para la "determinación de precios marginales" de las exportaciones. A medida que las economías de escala tienden a adquirir más importancia con el aumento de la producción, la planificación industrial tiene que tomar en consideración los problemas que probablemente surjan en el futuro. Donde dos plantas de ensamble de automóviles podrían no ser demasiado antieconómicas, es casi seguro que dos fábricas de pistones o cajas de velocidades lo sean. El establecimiento de las ensambladoras debe permitirse sólo si éstas garantizan su abastecimiento con un solo productor de partes. Lo anterior implica un control sobre la instalación de industrias con economías de escala signifi-

<sup>6</sup> Véase H. Hughes, "Assessment of Policies Towards Direct Foreign Investment in the Asian-Pacific Area", en P. Drysdale, ed., *Direct Foreign Investment in Asia and the Pacific*, Canberra, 1972.

ficativas, mediante un departamento de planificación especializado.

Una vez establecido el control sobre la instalación, son obligatorios los controles de precio y de calidad a menos que la escala de producción sea lo bastante grande para permitir que la empresa o empresas establecidas sean expuestas a la competencia internacional. Los problemas administrativos llegan a ser bastante difíciles, y solamente unos cuantos países han sido capaces de instituir y conservar políticas de control de instalación y precios razonablemente exitosas.

El establecimiento de un sistema administrativo implícito en las medidas proteccionistas y de otros subsidios destinados a la manufactura, junto con los todavía escasos controles necesarios para prevenir la influencia de los contactos políticos que conducen a presiones constantes para aumentar la protección, originan una estructura en donde las oportunidades de los productores para obtener ganancias mediante la manipulación del sistema exceden las oportunidades de obtención de utilidades que pueden alcanzarse en el caso común de las transacciones comerciales. La corporación transnacional, con sus grandes recursos administrativos, jurídicos y de otro tipo, que frecuentemente incluyen las presiones políticas a través de su propio gobierno, usualmente se encuentra en una posición muy fuerte para obtener ganancias elevadas y, consecuentemente, a eso se dedica. Los empresarios reciben su recompensa por haber pasado más tiempo en las salas de espera de un ministro que en sus negocios.

La disponibilidad de ventajas administrativas no solamente beneficia a los productores en gran escala sino que necesariamente, a menos que se tomen medidas especiales, discrimina a los pequeños empresarios. Esto es especialmente notorio cuando se dispone de protección efectiva "hecha a la medida", junto con períodos de exenciones de impuestos empresa por empresa, créditos subvencionados y otras medidas de subsidio. Los pequeños empresarios no pueden obtener protección acorde con sus necesidades; frecuentemente son excluidos, debido a las estipulaciones de inversión mínima fija, de los beneficios de exención de derechos de importación y no pueden conseguirla aunque tengan derecho a ella, así como tampoco pueden obtener créditos subvencionados. En otras palabras, no pueden poner un pie en la puerta del ministro. Por lo tanto, el típico sistema de medidas y subsidios de protección discrimina severamente a los pequeños empresarios. En la mayoría de los países, esto es la razón principal del fracaso de los pequeños empresarios deseosos de mejorar su productividad y, por lo tanto, del fracaso del sector industrial en pequeño que podría desempeñar un papel significativo dentro de la economía.

La concentración urbana de la producción más allá de un nivel en que las economías externas de tal concentración son contrarrestadas por congestión y otros costos, constituye otro factor que influye en las utilidades potenciales. Sin embargo, la falta de infraestructura en el campo y las escasas comunicaciones constituyen factores limitativos para su desarrollo, y es improbable que las presiones existentes para su mejoramiento adquieran importancia mientras los productores mantengan lazos con las oficinas gubernamentales.

Las pequeñas empresas constituyen una importante fuente de capacidad empresarial en los países donde esta aptitud es el fac-

tor más escaso de la producción. En igualdad de circunstancias, las pequeñas empresas utilizan generalmente mayor mano de obra. Un próspero sector a pequeña escala reduce la asimetría en la distribución de ingresos. Por todas estas razones, eliminar la discriminación contra las pequeñas empresas es un factor importante para lograr un saludable crecimiento industrial. Otro aspecto importante para un robusto desarrollo industrial es el estímulo proporcionado al procesamiento industrial en el campo, donde esto sea económico. Tomando en cuenta las distorsiones originadas por las políticas existentes, lo anterior requiere una acción administrativa adicional.

#### LAS ALTERNATIVAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

China y Estados Unidos son los únicos países colindantes con el océano Pacífico, lo bastante grandes y que cuentan con recursos naturales considerables para hacer factible la institución de políticas económicas autárquicas internas. Pero aun en estos países tales políticas no serían óptimas, y para el resto de los países el comercio internacional es aún más importante. Los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento, el empleo y una distribución relativamente favorable de los ingresos pueden ser ilustrados por varios países de Asia oriental y sudoriental; en el caso de los países pequeños particularmente, es esencial una orientación comercial para una rápida mejoría económica.

Sin embargo, las alternativas de políticas comercial e industrial de los países en desarrollo se encuentran limitadas por la estructura del comercio internacional. Una mejoría de las transacciones comerciales resulta costosa debido a que los grupos de bajos ingresos de los países desarrollados son recompensados por las pérdidas en los ingresos y reinstalados en ocupaciones productivas. Sin embargo, los países desarrollados podrían ser los principales benefactores, ya que integran la mayor parte del comercio mundial y, por lo tanto, las iniciativas para mejorar las condiciones del comercio deberían provenir de ellos mismos dado que sería de su propio interés económico. Si las actuales tendencias restrictivas fueran remplazadas por una apertura de los mercados para los productos con alto contenido de mano de obra y si existiera una moción significativa para determinar precios promedio más que "marginales", los países en desarrollo estarían en posibilidad de perseguir políticas comerciales mucho más racionales. Además, una mayor participación competitiva junto con una coordinación en las políticas de impuestos reducirían la capacidad de las corporaciones transnacionales para explotar el comercio internacional en su propio beneficio.

Sin embargo, las perspectivas de una inmediata mejoría de las relaciones comerciales internacionales no ofrecen muchas esperanzas por lo que sería mejor que los países en desarrollo buscaran sus propias soluciones a sus problemas.

Un examen de la estructura de la protección y los incentivos sugiere que actualmente se concede mayor protección a los bienes de consumo suntuario duraderos y a los automóviles. En general, los bienes de consumo masivo, como textiles, materiales para la construcción e implementos agrícolas sencillos, requieren menos protección, siendo más frecuentes las empresas pequeñas, y cuando existen altas tarifas se ocasiona cierta duplicación proteccionista o utilidades muy elevadas. La mayoría de los países en desarrollo podrían reducir sustancialmente sus niveles de pro-



tección cambiando su línea de productos dirigidos en su mayor parte a las clases alta y media urbanas por una producción orientada a la población rural y la clase pobre urbana. Un cambio en los egresos gubernamentales hacia obras públicas con alto contenido de mano de obra, especialmente en las áreas rurales y lugares de bajos ingresos, así como proyectos de servicios públicos y viviendas, podrían estimular la industria de los materiales de construcción cuya base es en gran parte nacional.

Los bloques de cemento, ladrillos y tubería de drenaje pueden producirse en gran parte con materiales locales, y su volumen y peso estimulan mucho más eficazmente la descentralización que los períodos de exención de impuestos.

Estos cambios en la línea de productos harían mucho más atractivo el comercio entre los países en desarrollo. Las medidas tendientes a una protección tecnológicamente más sencilla y con mayor utilización de mano de obra harían posible una disminución de la protección sin reducir los empleos, e incluso incrementarían las perspectivas de empleos industriales. Debido a sus grandes barreras comerciales, los países en desarrollo no han podido hasta ahora obtener beneficios del comercio intraindustrial que ha dominado el comercio entre los países industrializados durante los últimos veinte años. Generalmente, el comercio intraindustrial es autorregulador, ya que los trabajadores de una industria pueden cambiarse con bastante facilidad a otra rama sin afectar toda la industria. Los países en desarrollo obtendrían muchos beneficios al incrementar su eficiencia mediante su participación competitiva en productos adecuados a su nivel de desarrollo. Además, dicho comercio probablemente estimularía la innovación en los procesos de producción y los productos, ampliando la elección de técnicas y facilitando la adaptación a un capital escaso y una mano de obra de bajo costo.

Dado que existe una gran variedad de rangos de desarrollo industrial entre los países industrializados, los medianamente

industrializados tienen buenas posibilidades de participar en el comercio dentro de las "reglas del juego" de los países desarrollados. Por otra parte, algunos de los países relativamente industrializados se están especializando en la producción de una creciente variedad de equipo industrial de reducido costo, y las mayores oportunidades comerciales con que cuentan podrían significar una reducción sustancial global en el costo del equipo de capital, así como una mejor adaptación a la proporción de factores de los países pobres. La mayor eficiencia derivada del comercio mutuo proporcionaría a todos los países en desarrollo una mejor base para la penetración a los mercados de los países desarrollados, los cuales no deben ser descartados al estimular el comercio entre los países en desarrollo.

No es difícil diseñar los instrumentos de política para una estrategia de industrialización dirigida a una mayor eficiencia y más bajos precios, al estímulo de pequeños empresarios nacionales, a la elección de técnicas de mano de obra más intensiva y, por lo tanto, a una mejor distribución de ingresos. Muchos de estos instrumentos son inherentes a los cambios de política necesarios a cualquier medida dirigida a establecer una estructura de políticas menos distorsionada. Las diferencias son principalmente de interés: reducir la protección efectiva a los bienes suntuarios, limitar las instalaciones industriales destinadas a la producción de bienes suntuarios, aun a expensas de la soberanía de los consumidores de altos ingresos, reforzar tales medidas con impuestos de lujo apropiados y terminar con la discriminación contra los pequeños empresarios. Sin embargo, otras medidas tendrían que tomar en cuenta la necesidad de una política de desarrollo agrícola, un programa firme de obras públicas, especialmente en las áreas rurales, y una política de impuestos altamente progresiva y estrictamente administrada para movilizar los ingresos fiscales necesarios. Probablemente esta serie de políticas resulte tan poco digerible para los grupos de altos ingresos en los países en desarrollo como la asistencia a éstos lo es en los países desarrollados.

## CUADRO 1

*Coefficientes de importación de textiles procedentes de países en desarrollo con relación al consumo aparente de textiles en los países de la CEE y el Reino Unido, 1967 (Porcentajes)*

	Alemania	Francia	Italia	Bélgica	Holanda	Reino Unido	Estados Unidos
<i>Hilaza<sup>a</sup></i>							
Algodón	2.3	0.2	0.3	2.7	2.2	7.4	0.1
Algodón y sus manufacturas	1.5	0.2	0.4	2.4	1.9	n.d.	0.3
<i>Telas<sup>a</sup></i>							
Algodón	2.3	1.5	9.5	1.7	7.4	35.0 <sup>c</sup>	6.2
Algodón y sus manufacturas	1.3	1.1	7.1	1.5	6.0	24.4 <sup>c</sup>	3.6
<i>Ropa<sup>b</sup></i>							
Algodón y sus manufacturas	1.18	0.05	0.06	0.27	0.74	1.65	d

a Los porcentajes están calculados con base en las cifras del volumen.

b Los porcentajes están calculados con base en las cifras de valor.

Debe señalarse que las importaciones incluyen cifras para importaciones destinadas a la preexportación.

c La proporción del Reino Unido descendió en 1969 a 31.5 y 23.2.

d No se conocen las cifras totales, pero en casi todas las categorías las importaciones son inferiores al 20% del consumo total.

Fuente: Economics of Industry Division, Development Economics Department, BIRD.

## CUADRO 2

Tarifas nominales y efectivas promedio sobre productos seleccionados en los principales países industriales antes y después de las Reuniones de la Ronda Kennedy (Porcentajes)

Producto			Estados Unidos		Reino Unido		CEE		Suecia		Japón	
			Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva
<b>I. Carne</b>												
1. Carne fresca y congelada	pre	RK	5.2	5.2	8.3	8.3	19.8	19.8	0	0	10.0	73.5
	post	RK	4.6	4.6	4.2	4.2	17.8	17.8	0	0	6.2	6.2
2. Carnes preparadas	pre	RK	5.9	6.1	11.1	15.2	23.8	46.1	0	- 7.0	24.8	73.5
	post	RK	4.7	5.6	8.3	10.4	19.5	44.3	0	- 5.7	16.4	47.3
<b>II. Cacao</b>												
1. Cacao en semilla	pre	RK	0	0	1.5	1.5	5.4	5.4	6.0	6.0	5.0	5.0
	post	RK	0	0	0	0	3.2	3.2	3.6	3.6	3.0	3.0
2. Cacao en polvo y manteca <sup>1</sup>	pre	RK	4.6	36.7	1.1	- 3.3	22.8	150.0	9.2	34.2	17.4	106.7
	post	RK	1.3	11.6	0	- 2.5	18.2	126.6	3.9	31.6	12.2	98.3
3. Chocolate	pre	RK	9.5	12.7	10.0	26.3	30.0	42.7	15.0	42.7	35.0	43.0
	post	RK	4.8	1.3	10.0	28.6	18.0	19.3	11.3	27.0	35.0	68.6
<b>III. Copra</b>												
1. Copra	pre	RK	0	0	10.0	10.0	0	0	0	0	0	0
	post	RK	0	0	10.0	10.0	0	0	0	0	0	0
2. Pan de aceite crudo de coco <sup>2</sup>	pre	RK	5.5	46.3	14.0	52.3	10.0	66.4	0	0	10.0	65.4
	post	RK	5.5	47.2	14.0	50.0	10.0	85.4	0	- 1.0	10.0	85.4
3. Aceite refinado de coco	pre	RK	30.0	30.0	15.0	15.0	15.0	183.3	0	0	10.0	10.0
	post	RK	30.0	30.0	15.0	15.0	15.0	186.3	0	0	10.0	10.0
<b>IV. Piel</b>												
1. Cuero	pre	RK	1.1	1.1	5.4	5.4	0	0	0	0	0	0
	post	RK	1.1	1.1	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Piel	pre	RK	9.6	25.7	14.9	34.3	7.3	18.3	7.0	21.7	19.9	59.0
	post	RK	4.7	12.0	11.4	30.3	4.8	12.3	1.7	4.3	11.6	34.7
3A. Artículos de piel, excepto zapatos	pre	RK	15.5	24.5	18.7	26.4	14.7	24.3	12.2	20.7	23.6	33.6
	post	RK	7.7	11.4	9.3	8.1	7.3	10.4	10.4	22.1	11.8	15.0
3B. Zapatos	pre	RK	16.6	25.3	24.0	36.2	19.9	33.0	14.0	22.8	29.5	45.1
	post	RK	14.9	26.3	20.4	32.7	11.9	19.3	11.9	22.8	22.9	36.5
<b>V. Hierro</b>												
1. Mineral de hierro	pre	RK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	post	RK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Hierro en lingotes, ferroaleaciones	pre	RK	1.8	9.3	3.3	17.9	4.0	- 13.8	0	0.7	10.0	54.3
	post	RK	0.7	0	0.8	- 2.9	4.0	3.5	0	- 4.3	1.9	2.9
3. Acero en lingotes	pre	RK	10.6	106.7	11.1	11.1	6.9	6.9	3.8	3.8	13.0	58.9
	post	RK	6.3	62.2	9.4	88.8	4.0	1.1	3.8	41.1	6.4	16.6
4. Productos de laminadoras	pre	RK	7.1	- 2.2	9.5	7.4	7.2	10.5	5.2	13.2	15.4	29.5
	post	RK	3.5	- 4.8	7.4	3.6	5.5	11.5	5.1	12.6	8.9	20.5

<sup>1</sup> Promedio ponderado de derechos: Cacao en polvo 40%, manteca de cacao, 60 por ciento.

<sup>2</sup> Promedio ponderado de derechos: Aceite de coco 80%, pan de aceite, 20 por ciento.

Fuente: UNCTAD, *The Kennedy Round Estimated Effect on Tariff Barriers*, 1968.