

La Industria Pesada y el Mercado Común Latinoamericano*

Por JAN TINBERGEN

1

EL nacimiento de la industria pesada señala que América Latina está entrando en una importante etapa de su desarrollo. Antes de la Primera Guerra Mundial los países Latinoamericanos eran productores primarios que dependían por completo de las importaciones para satisfacer su demanda de bienes industriales. La interrupción de los suministros que originaron ambas guerras mundiales estimuló el establecimiento de varias industrias manufactureras. La gran crisis mundial hizo evidente la necesidad de diversificar la producción para repartir los riesgos implícitos en las fluctuaciones de precios y dio nuevos bríos al movimiento hacia la industrialización. Hoy se acepta generalmente que para lograr un mayor bienestar en grandes regiones lo más natural es industrializarse, y América Latina ha hecho suya esta posición. Es un hecho que las primeras industrias fueron de tipo liviano y que de ese tipo son la mayoría de las actualmente establecidas. Esas industrias no son más que la extensión espontánea de la producción primaria o artesanal o industrias productoras de los bienes de consumo más necesarios durante las interrupciones de la oferta.

Poco a poco, sin embargo, se van dando las condiciones necesarias para el desarrollo de la industria pesada. De una parte y por efecto del proceso general de desarrollo aumenta la demanda de bienes de capital, productos químicos, pesados, etc. De otra, se ha logrado cierta experiencia de producción y ha aumentado la confianza en la propia capacidad. La capitalización privada y una política pública más consciente abren posibilidades que antes no existían. Las reservas mineras parecen ricas y variadas. Hay ya varias

* Las breves páginas que siguen se deben al profesor Jan Tinbergen, del Instituto de Economía de los Países Bajos. El profesor Tinbergen visitó la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina en los meses de septiembre y octubre de 1959. Durante su estancia en Santiago de Chile dio una serie de conferencias en los cursos del Programa Conjunto CEPAL/DOAT de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico, y participó en las tareas preparatorias del estudio especial sobre la inflación que está llevando a cabo la Secretaría. Asimismo pudo contarse con la cooperación del profesor Tinbergen en las discusiones celebradas por la Secretaría acerca de los trabajos relativos al mercado común latinoamericano, habiéndose enfocado preferentemente su atención hacia los problemas de la industria.

El presente artículo recoge sus comentarios y puntos de vista personales sobre distintos problemas que atañen a la estructura y desarrollo de las industrias pesadas en general, y de su análisis se desprenden conclusiones que encierran indudable interés si se ponen en relación con los problemas concretos que ofrece el proyectado mercado común latinoamericano, visto todo a la luz de la experiencia norteamericana y europea en que se apoyan las tesis del profesor Tinbergen. (Del Boletín Económico de América Latina.—Vol. V. No. 1).

empresas que se dedican a la industria pesada y están en estudio otros proyectos.

Esta nueva etapa del desarrollo latinoamericano se pone de manifiesto en las fórmulas de acción recientemente propuestas en relación con los planes de integración económica regional. Se están discutiendo proposiciones en que se distingue entre tres tipos de actividades productoras en los países interesados. El primer grupo comprende la producción primaria —es decir la agricultura y la minería— que predominantemente es de exportación. El segundo tipo agrupa las industrias livianas ya establecidas y que se hallan interesadas en seguir protegiendo sus mercados. La integración sólo con lentitud podrá avanzar en este campo. En cambio, podrá progresar más fácilmente en el tercer tipo de industrias, las pesadas, por la sencilla razón de que estas actividades apenas han comenzado y no son numerosos los intereses comprometidos en la protección del mercado de un determinado país latinoamericano en contra de los demás.

2

La “toma de fuerza (*take off*) de la industria pesada” —si se nos permite acuñar esta frase a imitación de la bien conocida de Rostow**— es una fase de bastante importancia para dedicarle especial atención. La industria pesada es la más típica entre aquellas actividades que por sus especiales características se sustraen a las buenas teorías económicas tradicionales. Antes de hablar de ellas, debemos señalar que América Latina tiene la ventaja de iniciar esta importante etapa en una época en que esas características y sus repercusiones se conocen mejor que cuando Europa y Norteamérica se encontraban en análoga situación. En otras palabras, América Latina tiene la ventaja —que no tenían Europa ni Norteamérica cuando nació su industria pesada— de vivir en la era de la planeación económica y social. Las técnicas de este tipo de planeación permiten estudiar algunas repercusiones de la creación de la industria pesada antes de crearla realmente. Se pueden investigar distintas soluciones y apreciar sus consecuencias económicas y sociales a fin de escoger la mejor de ellas y tomar las medidas correspondientes. Estas medidas no

** Nota del editor: Para una definición del término usado por W. W. Rostow véase su artículo “The take-off into self-sustained growth”, en *The Economic Journal*, marzo de 1956, pp. 24-48. En la versión española se ha preferido traducir *take-off* por “toma de fuerza”, en lugar del literal “despegue” o “decolaje” a que obligaba la metáfora, por considerarlo más expresivo del fenómeno económico que se describe.

ponen necesariamente una intervención minuciosa la vida económica, intervención que a veces se denomina también con el término "planeación". Cuando hablamos de planeación de la política, queremos decir que ésta deberá prepararse con ayuda de investigadores sobre la evolución futura de las economías de que se trate.

Cabría preguntarse si tal planeación es necesaria. ¿No es cierto que la industria pesada llega espontáneamente a una forma óptima y que Europa y Norteamérica eran más felices cuando la previsión y la planeación no estaban de moda?

Por supuesto que según el conocido argumento de la "economía del bienestar" se llegará automáticamente a la situación óptima si cada productor trata de elevar al máximo sus utilidades. Digamos que ésta es la tesis de la descentralización. No se olvide, sin embargo, que la validez de esta tesis depende de determinadas condiciones y precisamente es dudoso que esas características especiales de la industria pesada satisfagan esas condiciones. En efecto, los últimos análisis del proceso de desarrollo muestran como muy probable que estas características produzcan considerables divergencias entre el desarrollo automático y el óptimo.

Por lo tanto, el presente artículo analiza ese doble aspecto: cómo es probable que sea el desarrollo óptimo de la industria pesada y si puede o no obtenerse dejando amplia libertad para la creación de empresas en esas actividades.

3

Con la ayuda de modelos económicos es posible determinar la estructura óptima de una economía, articularmente en lo que toca a la industria pesada. Esta estructura tiene muchos aspectos o "dimensiones": muestra determinada distribución de la actividad productora entre varias industrias y procedimientos; indica el tamaño de las empresas e informa sobre su ubicación. Los ingredientes que hay que emplear en el cálculo son, por lo menos, las cifras de los insumos que corresponden al proceso industrial en estudio y los costos de transporte. También se necesitarán varios parámetros económicos, como la elasticidad de la demanda en su sentido más amplio y los precios internacionales. Las cifras de insumo son típicamente no lineales y reflejan ciertas indivisibilidades características de las industrias pesadas en particular. El ideal sería también contar con algún conocimiento de los efectos externos, aunque todavía se sabe muy poco acerca de tales fenómenos. Así pues, este factor quedará implícito en nuestras hipótesis acerca de la productividad de la mano de obra, las inversiones públicas en la infraestructura, etc.

Los modelos a que nos referimos serán muy complejos, pues deben contener detalles por lo menos en las tres "dimensiones" mencionadas. Por este motivo, la metodología puede ser muy rudimentaria y consistir parcialmente en cálculos de tanteo. Es así como la mejor ubicación de algunas unidades grandes puede ser sólo objeto de una aproximación empírica. El valor práctico de tales cálculos, por toscos que sean, reside en que siempre es preferible ensayar —y sobre todo equivocarse— sobre el papel y no la realidad.

Evidentemente la modalidad óptima a que se ha hecho referencia depende de lo que se considere como

objetivos principales del desarrollo y el orden económicos en general. Una meta muy importante será, ante todo, lograr un elevado nivel de ingreso para toda la región. Este objetivo determinará por sí solo algunos aspectos fundamentales del óptimo, aunque también constituyen metas importantes diversos aspectos distributivos. Debe haber una distribución satisfactoria del ingreso entre países y entre los sectores de la población. Con respecto al tema que aquí se examina, la distribución del ingreso reviste particular importancia. Huelga señalar que la selección de ubicación para las empresas más importantes ejerce considerable influencia sobre la distribución del ingreso entre países. Es precisamente al elegir la localización cuando el automatismo de la libre empresa puede fallar y conducir a una mala distribución de la industria pesada.

4

Suponiendo ahora que la forma óptima de las industrias pesadas puede calcularse aproximadamente con las técnicas esbozadas en la sección anterior, ¿es posible esperar que esta forma se convierta automáticamente en un régimen de libre empresa, acaso con ayuda de algunas medidas de política comercial? Parecen hacer dudar de tal posibilidad tres argumentos principales, relacionados todos ellos con las características especiales de la industria pesada.

El primer motivo para dudar de la eficacia de un régimen de libre acceso a estas industrias radica en el período relativamente largo de construcción de los proyectos individuales que se necesitan. Esto echa por tierra la exactitud del mecanismo del mercado. Supóngase que escasea determinado producto de la industria pesada y que por ello algunos inversionistas se sienten impulsados a aumentar la capacidad de esa industria. Pasará bastante tiempo, una vez iniciado el proyecto, antes de que se comience a producir, y la escasez persistirá. Los precios no reflejarán el futuro punto de equilibrio, sino un nivel temporal. Antes de que esté terminado el proyecto otros inversionistas se habrán sentido atraídos por esos precios temporales y habrán reproducido el proyecto primitivo. Sólo después de terminar el primer proyecto se reflejará en el mercado su existencia, cuando ya sea demasiado tarde para el segundo proyecto. En la fecha en que estén terminados ambos proyectos puede haber sobreproducción y bajos precios que desalentarán a los inversionistas. Esta situación puede prolongarse hasta después de necesitar nuevas inversiones, y así se producirán alzas de precios por encima del punto de equilibrio. Debido al largo período de gestación, estos precios podrán nuevamente mantenerse después de emprenderse otros proyectos. En resumen, un largo período de gestación lleva los bien conocidos ciclos de inversión y producción, con todos sus inconvenientes.

La segunda razón para dudar de la eficacia de un régimen de libre inversión es la existencia de indivisibilidades. Se requieren capitales bastante grandes para establecer plantas de tamaño óptimo. Como estos capitales no siempre están disponibles, se tenderá a crear empresas demasiado pequeñas que más tarde, cuando abunde el capital, serán desalojadas por la competencia de unidades mayores. El proceso implica por fuerza un desperdicio de capital que es particularmente dañino en aquellos países en que éste no abunda.

El tercer motivo para dudar de la eficacia de una completa libertad de decisión se refiere al importante asunto de la ubicación. A diferencia de la mayoría de las actividades agrícolas y mineras, las industrias pueden desarrollarse en muchos lugares, siempre que cuenten con medios adecuados de transporte. Al empresario privado le es relativamente indiferente dónde establecerse. Por otra parte, una vez establecido, los efectos externos y la infraestructura creada por él darán cierta ventaja a las nuevas inversiones en el mismo centro. Estas fuerzas en conjunto hacen que la creación de centros de industria pesada sea un proceso aleatorio bajo un régimen de libre empresa. Algunos centros pueden llegar a ser demasiado grandes desde el punto de vista social, mientras que puede no surgir ninguno en otras partes en donde convendría que existieran. Las fuerzas del mercado no son una guía clara y unívoca de la distribución más apetecible de la industria pesada en la región de que se trate.

5

La validez de los argumentos señalados podrá comprobarse viendo si el desarrollo de Europa y Norteamérica ha mostrado de hecho las deficiencias descritas. Estoy convencido de que sí se han puesto de manifiesto.

En primer lugar, el libre desarrollo de estas zonas industriales más antiguas se caracterizó por las marcadas fluctuaciones denominadas ciclos comerciales, que se deben en parte al tipo de mecanismo descrito: las fluctuaciones debidas a largos períodos de gestación, tan conocidas por los escritos de Aftalión.

En segundo lugar, es típico del desarrollo europeo que exista un número de plantas mayor del que sería aconsejable para lograr la máxima productividad. Acaso lo más significativo sea que en Europa suele haber plantas más pequeñas que en los Estados Unidos, incluso en aquellas industrias en las que hay gran número de instalaciones, es decir, que el tamaño del mercado no limita directamente el tamaño de la empresa. Es muy probable que la explicación de este fenómeno radique en la mayor escasez de capital en Europa. De ser así, se trata de un factor cuya influencia sería mayor aún en América Latina.

En tercer lugar debe considerarse el problema de la ubicación. Es un hecho hace tiempo reconocido que la completa libertad de empresa no lleva necesariamente a la ubicación óptima de la industria. En Alemania se creyó que las regiones más apartadas de los grandes centros estaban subdesarrolladas y se trató de ayudarlas mediante el sistema de tarifas ferroviarias. En Italia se suele admitir que la industria se concentró en el Norte en cuanto fue posible el libre movimiento de bienes y factores de producción gracias a la unificación del país. Ahora, a punto de producirse la unificación de Europa, se prevé que surgirán problemas similares, y el Banco Europeo de Inversiones ha sido creado especialmente para promover el desarrollo de las regiones que podrían resultar perjudicadas por los desplazamientos que se esperan. Problemas análogos son objeto de intensa discusión e investigación en los Estados Unidos.

De lo anterior puede deducirse que no sólo el análisis teórico, sino también la experiencia práctica aconsejan cautela. América Latina podrá aprovechar nuestra mayor experiencia y podrá evitar algunas de las consecuencias menos deseables de un desarrollo

confiado completamente a la iniciativa privada. Ca incluso agregar que para el mundo en general se reconoce ahora la necesidad de seguir una política de positiva intervención a fin de lograr una distribución geográfica más armónica de la industria. ¿No se aplicable idéntica política a los problemas de un continente?

6

¿En qué consistiría esta intervención? Desde luego que no es necesario ni conveniente llegar al extremo de la regimentación completa. Es dable, además, escoger entre varios instrumentos de política. Para empezar, la "planeación" será útil en el sentido de proporcionar cálculos sobre la situación óptima. Como estaría en juego la estructura de todo el continente y la Comisión Económica para América Latina, por lo demás, ha desarrollado ya una valiosísima labor en este campo, creo que podría confiarse a dicho organismo la realización de la tarea. Estimaciones numéricas concretas de este tipo servirían de orientación a los gobiernos y a la empresa privada.

En una segunda etapa los gobiernos podrían acordar que su política se basara en el modelo que resulte de los cálculos mencionados. Se podría introducir cierta flexibilidad en la política mediante la corrección periódica de los cálculos a la luz de las nuevas informaciones.

La política de los gobiernos puede estar formada por instrumentos directos e indirectos para influir sobre la iniciativa privada. Los instrumentos indirectos pueden consistir tanto en ayuda financiera como en la asistencia para crear la infraestructura; también se podrían considerar medidas negativas de este tipo como los impuestos. Todas estas medidas pueden emplearse para inducir a la empresa privada a llevar a cabo el programa acordado. Los instrumentos directos pueden ser la autorización para establecer nuevas empresas y la prohibición de establecerlas sin ese permiso. Aunque este tipo de intervención directa no suele resultar atractivo, en el caso de la industria pesada no es muy perjudicial, porque el número de empresas tampoco será muy grande.

La ayuda financiera puede ser de carácter internacional mejor que nacional. Algunos de los organismos internacionales podrían cooperar con los gobiernos en la realización del programa.

Un punto de especial interés es la forma precisa que se dará a la ayuda financiera. Desde el punto de vista teórico, un subsidio en proporción al número de obreros empleados es preferible a cualquier otra forma, al suministro de capitales a tasas reducidas, por ejemplo. El verdadero problema no radica en el empleo de capitales sino más bien en el de personal. Subvenciones de este tipo podrían hacer superfluos los instrumentos de política comercial en cuanto medio de protección. No es del caso analizar aquí estas cuestiones, que rebasan el tema tratado. Cabe señalar que puede ser lento y trabajoso el convencer a los gobiernos de la superioridad de estos instrumentos.

Sin embargo, con los argumentos apuntados, puede quedar de manifiesto que hay ciertas posibilidades de orientar la creación de una estructura óptima de industria pesada sin tener que recurrir a una intervención minuciosa. Sobre todo en el campo de la industria pesada, tal orientación puede tener gran importancia para el bienestar de los países interesados en la materia.