

# LA PROTECCIÓN ARANCELARIA COMO POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO \*

*Felipe Pazos*

(Cuba)

Aunque la política de comercio exterior que debe seguir una nación para incrementar su riqueza es el tema que hizo surgir la Economía Política como disciplina independiente hace más de trescientos años, y cuya discusión posterior, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, le dio carácter sistemático y rango intelectual, todavía estamos analizando la cuestión y debatiendo sobre ella. Partimos ahora de bases teóricas comunes y coincidimos en principios fundamentales, pero las diferencias que nos separan en cuanto al grado relativo de especialización que pueden conservar los países que necesitan aumentar rápidamente sus niveles de producción e ingreso, nos llevan a conclusiones y recomendaciones casi diametralmente opuestas, en un problema de cuya solución correcta depende el futuro bienestar de muchos cientos de millones de personas. Como la política de comercio exterior sigue siendo hoy, como hace tres siglos, un poderosísimo instrumento para conformar la estructura económica de una nación y para influir sobre sus niveles de consumo, de actividad y de crecimiento, los economistas tenemos el deber elemental como profesionales, y como ciudadanos, de buscar, y ofrecer a los gobernantes, orientaciones claras y certeras sobre la materia. El problema tiene hoy para los países de la América Latina el interés nacional primario que tuvo para Inglaterra en los siglos XVIII a XIX, cuando esta nación produjo su admirable y extensísima literatura sobre comercio internacional (sosteniendo primero una tesis y después la opuesta, pero en ambos momentos dando recomendaciones útiles al país, de acuerdo con sus cambiantes necesidades) y no es de extrañar que los economistas latinoamericanos estemos en la actualidad intensamente interesados en estudiar a fondo la cuestión y en encontrar la política más adecuada para impulsar el progreso de nuestros países.

La historia del pensamiento económico nos muestra que en las épocas que un pueblo está forzando el ritmo de su desenvolvimiento económico, sus economistas son partidarios de proteger la industria nacional contra la competencia exterior y que, en cambio, en las eras de plenitud y superioridad competitiva respecto al resto del mundo, propugnan la libertad del comercio internacional. La doctrina mercantilista se desarrolla en los albores del capitalismo en los grandes Estados de Europa, que acaban de consolidar su unidad nacional y se están esforzando por incrementar con la mayor rapidez posible su poderío eco-

\* Colaboración especial para EL TRIMESTRE ECONÓMICO en su XXV aniversario.

nómico y militar, en competencia uno con otro. El pensamiento libre-cambista surge en Inglaterra en los momentos en que comienza la hegemonía técnica, económica y política de esta nación; es defendido y practicado por ella durante el siglo xix y principios del xx y, después de caer en crisis durante la Gran Depresión, es propugnado hoy por la generalidad de los economistas, aunque no de los gobernantes, de las naciones industriales. El proteccionismo como política de industrialización de los países nuevos aparece en los Estados Unidos al nacer éstos a la vida independiente, precisamente cuando está floreciendo el pensamiento librecambista en Inglaterra (Hamilton emite su célebre *Informe sobre las manufacturas* en 1792, fecha intermedia entre la primera edición de la *Riqueza de las naciones* y la publicación de los *Principios* de Ricardo); años después, la idea es recogida y ampliada por List, cuando Alemania necesita industrializarse, y hoy es expuesta, con nuevos argumentos, por Prebisch, como uno de los medios de superar el retraso económico actual de la América Latina.

Al poner de relieve esta coincidencia de las teorías sobre el comercio internacional con los intereses nacionales de sus autores y expositores, no estamos pretendiendo negar su sinceridad e independencia de criterio, sino mostrar el grado en que han estado influidos por el medio ambiente que los ha rodeado en su países y épocas respectivos. Observaron la realidad desde el punto de vista en que estaban situados y la realidad luce distinta cuando se mira desde distintos ángulos y distancias. Quien está situado en el centro de un sistema, tiene una buena posición para comprender su mecanismo y formular las leyes generales que deben regirlo; y quien está en un punto alejado, en el que el mecanismo no funciona bien, puede observar de cerca las deficiencias y recomendar las excepciones que hay que hacer en la aplicación de las leyes generales y las modificaciones que hay que introducirles.

#### TESIS OPUESTAS

Siguiendo este lineamiento general, en la actualidad los economistas de los países subdesarrollados, y muy particularmente los de la América Latina, propugnan una política proteccionista, mientras los de los Estados Unidos y Europa admiten las desventajas competitivas específicas y genéricas en que se encuentran los países subdesarrollados, pero consideran que la protección induce una incorrecta canalización de los recursos económicos y debe, por tanto, usarse sólo en forma moderada, en casos excepcionales. Ragnar Nurkse describe esta discrepancia con las siguientes palabras: "Desde el punto de vista occidental, la prosecución del desarrollo equilibrado está causando demasiado frecuentemente una patética desviación de los escasos recursos de que disponen estos pueblos. Los países subdesarrollados, por el contrario, consideran

que no pueden confiar en la expansión de la demanda exterior para sus productos primarios... como medio de inducir un ritmo satisfactorio de desarrollo —satisfactorio en relación, por ejemplo, con el crecimiento de la población.”<sup>1</sup>

La posición latinoamericana, expuesta por la Comisión Económica para la América Latina en repetidos estudios e informes,<sup>2</sup> puede resumirse en la forma siguiente: dada la baja elasticidad ingreso de la demanda de importación de alimentos y materias primas en los países industriales y la tasa probable de crecimiento económico de esta demanda en los próximos años, no es de esperar que las exportaciones de la América Latina aumenten a un ritmo promedio anual superior a 2.2 %. Los países latinoamericanos aspiran a desarrollar su producción e ingreso totales a un ritmo promedio no inferior a un 4½ o 5 % anuales, que son tasas de crecimiento posible, logradas por muchos de ellos en los últimos años. La diferencia entre el crecimiento de las exportaciones y de la producción total no puede ser cubierta exclusiva ni principalmente por el aumento en la productividad de la agricultura que abastece el mercado interno, porque la elasticidad ingreso de la demanda por alimentos es muy inferior a la unidad, aun a los bajos niveles de vida prevalecientes en los países latinoamericanos más pobres. La propensión marginal a importar de los incrementos de ingreso es por lo menos igual, y probablemente superior, a la propensión promedio del nivel de ingreso anterior y, por consiguiente, un aumento del ingreso proporcionalmente mayor que el incremento en las exportaciones requiere la producción de artículos que antes se importaban. Para lograr un ritmo de desarrollo mayor que la expansión de las exportaciones es necesario sustituir importaciones. La sustitución de importaciones por artículos de nueva producción local, manufacturados por plantas recién establecidas, que carecen de personal experimentado, de facilidades generales adecuadas y de industrias complementarias y suplementarias que contribuyan a reducir sus costos, no puede lograrse normalmente a través del juego de la libre competencia; la sustitución de importaciones tiene que efectuarse a través de la protección arancelaria o cambiaria, o de la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones que es necesario sustituir.

Hasta donde conocemos, los hechos que constituyen la base de la tesis latinoamericana no han sido negados, ni refutados, tampoco, el razonamiento y las conclusiones. Que sepamos, ningún economista o

<sup>1</sup> Ragnar Nurkse, *International trade and development policy*, Roundtable, International Economic Association, Río de Janeiro, 1957.

<sup>2</sup> Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, julio-septiembre, 1949. Comisión Económica para la América Latina: *International cooperation in a Latin American development policy*, United Nations, New York, 1954. Comisión Económica para la América Latina, *Analyses and projections of economic development*. United Nations, New York, 1955.

estadístico ha negado que las importaciones de alimentos y materias en los países industriales estén aumentando a un ritmo considerablemente menor que aquel a que deben crecer los países subdesarrollados; ni que en un proceso de crecimiento mayor que el de las exportaciones sea necesario sustituir importaciones; ni que a medida que se elevan los niveles de ingreso la composición de la demanda cambia a favor de las manufacturas (y servicios) y que la estructura de la producción de un país debe variar en el mismo sentido, a menos que su capacidad de importación aumente por razón de un aumento en sus exportaciones. No habiendo visto negados estos hechos, ni estas relaciones básicas del crecimiento, no hemos leído tampoco recomendaciones o sugerencias sobre cómo inducir la necesaria sustitución de importaciones sin interferir la libertad del mercado y el sistema de precios. Los adversarios de la protección señalan los defectos y riesgos de ésta y los errores cometidos en su aplicación en tales o cuales países, pero no demuestran que sin ella podamos lograr los objetivos necesarios, ni ofrecen recomendaciones positivas para sustituirla como política de desarrollo, dentro de un sistema de empresa privada. La única alternativa que ofrecen es la concesión de subsidios a las industrias nuevas. De hecho, éstos se están concediendo ampliamente en la mayor parte de los países subdesarrollados en forma de exenciones fiscales, pero más allá de ese límite, su aplicación, en la escala necesaria para lograr un proceso de desarrollo rápido y continuo, no es práctica, ni es teóricamente recomendable por razones fiscales y monetarias.

En su posición ante el desarrollo económico, los librecambistas de hoy no están más cerca de los clásicos de lo que estamos los que queremos impulsar el crecimiento económico de nuestros pueblos dentro de un sistema de propiedad privada. Leamos a Stuart Mill:

La superioridad de un país sobre otro en una rama de la producción se debe tan sólo al hecho de haber empezado antes. Puede no existir ninguna ventaja inherente de una parte, ni desventaja de la otra, sino sólo la superioridad actual de la habilidad y la experiencia adquiridas. Un país que tiene aún que adquirir esta habilidad y esta experiencia, puede, en otros aspectos, adaptarse mejor a la producción en cuestión que otros que se dedicaran a ella... Pero no puede esperarse que los particulares introduzcan, a sus propios riesgos, o mejor, exponiéndose a pérdidas seguras, una nueva manufactura, y soporten la carga de llevarla adelante hasta que los productores hayan adquirido el nivel de conocimientos y de experiencia de aquellos que están de antiguo familiarizados con la misma. Un derecho protector, sostenido durante un tiempo razonable puede ser muchas veces la forma que presente menos inconvenientes para que la nación contribuya a sostener ese experimento.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Principios de economía política*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1951, páginas 788-789.

Si consideramos que en los actuales procesos de producción mecanizada no existen ventajas inherentes de unos países sobre otros en la generalidad de las manufacturas, por lo que la mayor parte de éstas son "perfectamente adaptables a las circunstancias de un país", como exigía Mill para justificar un arancel educador; y si tenemos en cuenta, además, que las desventajas transitorias de una nueva industria en un país subdesarrollado no se reducen a la falta de habilidad y experiencia en el proceso específico, que pueden superarse en un tiempo breve, sino que incluyen también la inferioridad en economías externas, cuya superación depende del proceso mismo de desarrollo e industrialización, que necesariamente demora varias décadas, lo que justifica, por consiguiente, el mantenimiento del arancel educador por un largo período de tiempo, podemos aceptar enteramente las ideas de Mill como base teórica de una política arancelaria de desarrollo.

Como afirma Bernstein, "Marshall estaba consciente de que la protección puede ser un ingrediente esencial del proceso de desarrollo". Refiriéndose a los puntos de vista de algunos librecambistas ingleses, decía Marshall:

Ellos juzgaron erróneamente tanto las necesidades como las potencialidades de los países atrasados, y especialmente las de los países nuevos. Supusieron que todo país que tiene recursos latentes y facultades para una industria avanzada, atraerá tal industria de otros países hacia sí... Esto no es cierto ahora, y era aún menos cierto entonces.<sup>4</sup> Un arancel protector "que ayuda a una industria joven a desarrollar su fuerza latente, puede ser favorable a los intereses de un país subdesarrollado, aun cuando el gravamen debe inevitablemente lastimar en alguna medida aquellas pocas de sus industrias que están manufacturando para la exportación. Porque la energía desarrollada en unas pocas industrias progresivas de primera clase debe esparcirse sobre una gran parte del sistema industrial del país."<sup>5</sup>

Comparemos las palabras citadas de John Stuart Mill y Alfred Marshall, los dos más altos exponentes del clasicismo inglés en su fase de culminación y cristalización, con la siguiente afirmación del profesor Jacob Viner:

...la perspectiva de la habilidad eventual de una industria para operar exitosamente sin protección no es una razón suficiente para darle protección, aun en forma temporal, porque mientras la protección está siendo extendida ella implica costos para la nación en su conjunto, inclusive para otras industrias que tienen que operar sin el beneficio de una ayuda especial.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Alfred Marshall, *Official Papers*, pp. 386-87, Macmillan and Co., London, 1926. Citado por E. M. Bernstein en *Tariff Protection and Economic Development*, Río de Janeiro, 1957.

<sup>5</sup> Alfred Marshall, *Money credit and commerce*, p. 218, Macmillan and Co., London, 1925, citado por Bernstein, op. cit.

<sup>6</sup> Jacob Viner, *International trade and economic development*, The Free Press, Illinois, 1952, página 59.

Creo que los párrafos citados demuestran que en su actitud ante el desarrollo los librecambistas actuales no están más cerca de los clásicos que nosotros.

#### MECANISMO DE AJUSTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Dada la situación en que se encuentran los países subdesarrollados de crecimiento insuficiente de la demanda para sus exportaciones tradicionales, desempleo, bajos salarios y deterioro en su relación de intercambio, debemos preguntarnos por qué el mecanismo del mercado no la ha corregido, o tendido a corregir. En teoría, el libre juego del sistema de precios debería rectificar automáticamente estos desequilibrios, desviando recursos del producto cuya demanda crece poco y encaminándolos hacia la producción de aquellos artículos cuya demanda está creciendo rápidamente. Tanto en el mercado interior de un país como en el mercado internacional, el precio de los artículos cuya demanda crece menos que la oferta, baja, desalentando su producción, y el de las mercancías cuya demanda aumenta rápidamente, sube, atrayendo recursos hacia su producción. En la teoría del comercio internacional, las ventajas comparativas impiden que el proceso funcione dentro de ciertos márgenes de precios, pero permiten su funcionamiento cuando se sobrepasan esos límites. En el ejemplo clásico de Stuart Mill, si en Alemania varían los hábitos de consumo y baja la demanda de tela (importada de Inglaterra), subiendo la de lino (producido en la propia Alemania) y, en consecuencia, el precio de la tela cae de \$ 1.70 a \$ 1.44 y el del lino sube de \$ 1.00 a \$ 1.20, la nueva relación de intercambio de 12 a 10 estará por debajo de los costos relativos en Inglaterra para producir lino (15 a 10) y ésta comenzará a producirlo, desplazando recursos de la producción de telas. La producción de lino en Inglaterra (y la disminución en la producción de tela) hará moverse los precios en la dirección contraria y conducirá a un nuevo equilibrio, que probablemente se establecerá alrededor de la relación inglesa de 15 a 10, digamos, \$ 1.57 la yarda de tela por \$ 1.05 la de lino. En este nuevo equilibrio, Inglaterra producirá, por ejemplo, un 20 % de su consumo de lino e importará el resto (suponemos, desde luego, que todos los talleres que pueden instalarse en Inglaterra no son igualmente eficientes y que los primeramente instalados, que suplen el 20 % del consumo inglés pueden producir en una relación de 16 a 10, o lo que es lo mismo, tienen un costo de producción de alrededor de \$ 1.00). Alemania, por su parte, producirá solamente lino, gastará una parte mayor de su ingreso en éste (por razón del cambio en los hábitos de consumo) e importará toda su tela de Inglaterra, aunque en menor volumen y por menor valor que antes. Obviamente, en este nuevo equilibrio, Alemania

ha mejorado e Inglaterra empeorado, pero no tanto como si hubiese dejado de reemplazar los recursos que le quedaron sobrantes y de revertir parcialmente el movimiento de deterioro de su relación de intercambio.

¿Por qué no ha operado este mecanismo de ajuste en los países subdesarrollados? La respuesta es que tanto en la teoría económica general como en la del comercio internacional se supone que el sistema de precios trabaja sobre industrias ya creadas y empresarios ya establecidos; no sobre industrias por crear y empresarios inexistentes. Un alza de precios estimula a una industria ya establecida, que tiene un empresario y un personal que conocen sus costos. Si existiesen empresarios potenciales —generalmente empresarios establecidos en ramas afines— es posible que un alza de precios muy sustancial y unas perspectivas de costos muy claramente favorables estimulen la creación de una nueva industria. Cuando existen empresarios en disponibilidad, el incentivo de lucro puede hacer que se establezca una nueva industria, siempre que este incentivo sea muy considerable, mucho mayor que el necesario para estimular la expansión de una industria existente. Pero cuando no existen empresarios, no hay incentivo, por alto que sea, que pueda inducir la creación de una nueva industria.

En las fases más primitivas del desarrollo de un país, en que no hay empresarios, ni técnicos, ni obreros calificados, ni ahorro, ni mercado, los diferenciales de costo y perspectivas de ganancias no pueden operar. En fases más avanzadas del desarrollo, como en la que se encuentran muchas de las naciones de la América Latina, en las que ya existen el medio y los elementos básicos para la creación industrial, el incentivo de lucro sí puede operar, pero tiene que ser grande y ofrecer perspectivas de ser duradero. En la práctica vemos que las relaciones entre precios de exportación y de importación, de una parte, y entre costos locales y costos en los mercados de origen de las importaciones, de la otra, no son suficientemente atractivas, por regla general, para estimular a nuestros empresarios a establecer nuevas industrias. Ante tal realidad, la fórmula genérica del sistema capitalista para inducir a los individuos a producir es ofrecerles mayores ganancias y perspectivas de que éstas habrán de perdurar. Y eso es la protección.

Volviendo al libre juego del sistema de precios: es posible imaginar que en países que cuentan ya con un medio propicio, un descenso suficientemente profundo y duradero en sus precios de exportación produzca el diferencial de costos necesario para estimular la creación de nuevas industrias a través del libre juego del mercado. Si con un mercado exterior saturado, los recursos sobrantes del país se emplean en expansionar la producción del artículo de exportación, los precios de éste caerán probablemente a un nivel que hará lucrativo producir otros artículos en libre competencia con los de otras naciones. Esto será tanto

más cierto cuanto más flexibles sean los salarios y más libre sea el tipo de cambio. Pero esto sería reducir el ingreso de divisas y el ingreso real del país por el monto de la caída en el valor de las exportaciones: sería pagar un precio absurdo al sistema de la libre competencia por su dictamen sobre qué industrias debemos fomentar. ¿No resulta más lógico calcular qué industrias serían remunerativas si el precio de las exportaciones y los salarios (o el tipo de cambio) cayesen en un determinado tanto por ciento y dar a esas industrias una protección correspondiente, logrando nuestro objetivo sin provocar una caída del ingreso real? Tengamos en cuenta, además, que en la vida real el sistema de precios no actúa en forma sutil e incorpórea, sino a través del juicio y expectativas de los empresarios, por lo que aun en el caso de una caída general de costos, será el arbitrio el que decidirá si se fomentan las industrias *a*, *b* y *c* o las *d*, *e* y *f*. Como no se conocen con certeza los costos en el país de ninguna de estas industrias nuevas, sobre las que no hay experiencia, la selección se hará por cálculos presuntivos de los empresarios. Lo probable es que éstos seleccionen aquellas que conocen mejor, por ser más similares a sus líneas actuales o por estar en contacto con un técnico que las ha estudiado, o ha trabajado en ellas, en el extranjero. Lo probable es que los empresarios seleccionen aquellas industrias para las que pedirían protección si, en vez de una caída general de costos, se desarrolla un ambiente propicio a la elevación de aranceles. La asignación de recursos inducida por una situación de costos competitivos no sería básicamente diferente que la que se desenvuelve en un sistema de protección en el que la iniciativa sea tomada en la mayor parte de los casos por los empresarios, como ocurre generalmente en los países de la América Latina. Ni el sistema competitivo es enteramente automático y racional, ni el de protección ignora en la mayor parte de los casos las posibilidades del país y sus ventajas comparativas. En ambos, el factor decisivo es el juicio y la preparación previa de los empresarios.

Cuando se dice que el proteccionismo, por definición, induce una asignación ineficiente de los recursos del país, se olvida la probable transitoriedad de la ineficiencia, que examinamos en páginas anteriores, y la diferencia de salarios que generalmente existe entre las industrias de exportación y las sustitutivas de importaciones, que es una cuestión que analizaremos después; y se olvida también que al comparar la productividad de la nueva industria con la de las exportaciones tradicionales, la comparación no debe hacerse con la productividad promedio de los recursos invertidos en éstas, *sino con la productividad marginal que tendrían los recursos disponibles si se invirtiesen en aumentar la producción del artículo de exportación tradicional*. En la situación de saturación actual o potencial de sus mercados de exportación, en



que se encuentran normalmente los países de producción primaria, y dada la bajísima elasticidad-precio de los productos que exportan, los recursos que se asignan a aumentar la producción exportable, por encima del pequeño incremento anual de la demanda, *tendrían una productividad marginal negativa*. Aunque la productividad de la nueva fábrica de envases de vidrio que se está construyendo en Cuba fuese más baja que la productividad promedio actual de la industria azucarera cubana (hipótesis probablemente inexacta, como veremos después), no cabe duda alguna que es infinitamente mayor que la productividad fuertemente negativa, que tendrían estos recursos si fuesen invertidos en la instalación de un nuevo ingenio de fabricar azúcar (con su capacidad actual, Cuba puede producir un 40 % más de azúcar de la que ha vendido este año). Por baja que sea la productividad de los recursos que se están invirtiendo en una fábrica de automóviles en Brasil, es con seguridad mayor que la que tendrían si se destinasen a aumentar el terrible excedente actual en la producción de café.

Pero el problema de la productividad relativa de las exportaciones tradicionales y de las nuevas industrias protegidas no se reduce a que en estas últimas la productividad marginal sea mayor y menor la productividad promedio, porque si esto es así ¿cómo explicar el hecho de que generalmente pagan salarios mucho mayores? ¿Cómo explicar el hecho de que las industrias manufactureras que producen para el consumo interior de Cuba pagan salarios de \$ 6.00 a \$ 7.00 a sus trabajadores no calificados, mientras la agricultura azucarera cubana, la más eficiente del mundo, paga jornales de \$ 2.50 a \$ 3.00?

La cuestión es sumamente compleja, porque en ella están envueltas diferencias de progreso tecnológico entre las distintas ramas de la producción, diferencias del grado de aplicación de esos progresos en las mismas ramas de la producción en distintos países, diferencias en el nivel de salarios y en la oferta y demanda de mano de obra entre los distintos países y entre las regiones y sectores industriales de un mismo país, diferencias en la elasticidad y ritmo de crecimiento de la demanda para los distintos productos y otras muchas variables, cuyo análisis simultáneo es muy difícil. Dada esta multiplicidad de variables y complejidad de sus interrelaciones, vamos a intentar el análisis a través de un modelo teórico en el que podamos simplificar y controlar a voluntad estas variables. De un modelo de demanda recíproca, similar al de Stuart Mill, pero en el que el progreso tecnológico no va a ocurrir de manera súbita, por una sola vez, en un solo producto, sino que va a desenvolverse en forma gradual y progresiva, a través de un largo período, en toda la estructura productiva de uno de los dos países que comercian. En nuestro modelo, a diferencia de lo que ocurre en el de Mill, el progreso tecnológico general no va a traducirse en baja de pre-

cios, sino en aumento de salarios, que es lo que normalmente sucede en el mundo real.

#### UN MODELO DINÁMICO DE COMERCIO INTERNACIONAL

Supongamos dos regiones (o países), una de las cuales, A, produce sólo manufacturas, mientras la otra, B, produce sólo alimentos. Ambas regiones tienen igual población empleada, igual productividad por hombre en sus respectivas especialidades, igual ingreso total, igual ingreso *per capita*, iguales salarios e iguales hábitos de consumo. Al nivel de ingreso que disfrutan en el momento, ambos gastan la mitad de su ingreso en alimentos y la otra mitad en manufacturas. Dada esta distribución de sus gastos, cada región consume internamente la mitad de su producción y exporta la otra mitad. La producción, ingreso, consumo y comercio de ambas regiones, en el momento inicial de equilibrio, es como sigue:

	Alimentos			Manufacturas			Ingreso
	Producción	Consumo	Comercio	Producción	Consumo	Comercio	
Región A	0	50	—50	100	50	50	100
Región B	100	50	50	0	50	—50	100

Establecidos ya los supuestos del equilibrio inicial, debemos ahora examinar cómo se desenvolverá el comercio entre estas dos regiones a lo largo del tiempo, en función de las variaciones que se operen en la población, la productividad, el ingreso, los salarios y la demanda por los productos intercambiados. Como las variables son muchas e infinito el número de hipótesis que podemos hacer, debemos escoger algunos supuestos que sean suficientemente sencillos y que se aproximen, en la mayor medida posible, a las variaciones que ocurren en la realidad. Vamos a suponer *a)* que la población en ambas regiones crece a un ritmo de un 1.3 % anual; *b)* que el progreso tecnológico *permite* un incremento anual de 2.2 % en la productividad promedio por hombre tanto en la producción de manufacturas como en la de alimentos, pero los nuevos procesos pueden ser adoptados o no; *c)* que en ambas regiones el consumo de alimentos por habitante se mantiene constante y que todos los incrementos de ingreso se gastan en manufacturas; y *d)* que ambas regiones mantienen su especialización en forma absoluta, no entrando a producir los artículos de la otra. Dados estos supuestos, transcurridos 20 años, la producción, ingreso, consumo y comercio de las dos regiones serían los siguientes:

	Alimentos			Manufacturas			Ingreso
	Producción	Consumo	Comercio	Producción	Consumo	Comercio	
Región A	0	65	—65	200	135	65	200
Región B	130	65	65	0	65	—65	130

La región A ha aprovechado plenamente los avances de la técnica y ha incrementado su productividad por trabajador, sus salarios y su ingreso *per capita* en un 53.8 %. Con el crecimiento de 30 % en la población, la producción e ingreso totales se han duplicado en los 20 años.

La región B, en cambio, no ha progresado: su producción e ingreso totales han aumentado en la misma medida que la población y su ingreso *per capita* ha permanecido estacionario. La región B no ha podido aprovechar los adelantos tecnológicos porque la falta de expansión suficiente de la demanda no se lo ha permitido. Haya aplicado, o no, los adelantos tecnológicos, B no ha podido aumentar su producción más que en el 30 % en que ha crecido la demanda. Si ha mecanizado y aplicado los nuevos procesos íntegramente, ha dejado desocupado un 35 % de su fuerza de trabajo; si ha mecanizado sólo parcialmente, el volumen de desocupados es menor de esa cifra; y si no ha aplicado en lo absoluto los nuevos procesos, no tiene desempleo; pero en cualquier caso, su producción e ingreso totales han aumentado sólo en el 30 % en que se ha expandido la demanda exterior e interior para sus productos.<sup>7</sup>

Lo probable es que B haya aplicado algunos adelantos técnicos (aquellos más obviamente ventajosos y mejor conocidos) pero que no haya tenido incentivos para aplicar muchos otros o haya tropezado con insuperables resistencias sociales a su aplicación. Como la economía de B está creciendo con más lentitud de lo que progresa la técnica, la aplicación de ésta crea desempleo y las organizaciones obreras, el gobierno y la opinión pública se oponen a los nuevos procesos. En ese ambiente, la investigación tecnológica decae y las innovaciones no sólo no se aplican, sino que ni siquiera se inventan o descubren. Pero, a pesar de todas las resistencias y de la falta de dinamismo en el ambiente, lo probable es que se apliquen suficientes mejoras técnicas para crear un volumen significativo de desempleo y un excedente de capacidad productiva.

Presionados por el desempleo, los salarios de B bajan o, por lo menos, no suben. Además, si existen organizaciones obreras, tienden

<sup>7</sup> Para el estudio de los efectos económicos del progreso técnico véase Joan Robinson, *The accumulation of capital*, capítulos 9 a 18, Macmillan and Co., London, 1956.

a producirse diferencias sustanciales de salarios entre los trabajadores organizados y los no organizados, y entre los que trabajan en empresas que han mecanizado y los que laboran en actividades que mantienen sus procesos primitivos. Estas diferencias de salarios, que parecen ser mucho más pronunciadas que las que prevalecen en los países industriales, son un hecho esencial para el análisis de la productividad de las industrias protegidas en los países de producción primaria.<sup>8</sup>

El excedente de capacidad productiva y la baja de salarios en *B* deben ejercer una acción bajista sobre sus precios y tender a deteriorar su relación de intercambio. Suponiendo que los precios de exportación de *B* bajen en un 20 %, y que la demanda de alimentos en *A* sea inelástica a los precios, como lo es al ingreso, *B* recibirá \$ 52 en vez de \$ 65 por sus exportaciones y su ingreso real bajará en un 10 % de \$ 130 a \$ 117.

Pero el posible, y probable, deterioro de la relación de intercambio no es la única alteración de precios que se produce, sino que también ocurre un realineamiento general de todos los precios en *A*, en razón inversa del grado de progreso tecnológico, mientras en *B* los precios mantienen estables sus relaciones. Como el progreso tecnológico no es uniforme, los artículos de aquellas industrias de *A* cuya productividad aumenta más que el promedio, bajan de precio; los de las industrias que aumentan su eficiencia con el nivel promedio, se mantienen estables; y suben los de aquellas cuya producción no se mecaniza, o mecaniza poco (edificios, artículos de lujo hechos a mano, servicios de peluquería y barbería, servicio doméstico), porque su contenido de mano de obra no baja, o baja poco, mientras que los salarios que pagan suben al compás del aumento promedio de la productividad. En la región *B*, en cambio, como los aumentos de productividad han sido pocos e insustanciales y no ha habido aumentos de salarios, los precios mantienen sus mismas relaciones y no aumentan los de los artículos y servicios cuya producción no es mecanizable. Así, no suben los costos de la edificación y de los servicios personales, ni los precios de aquellos de sus productos cuya tecnología no ha progresado.<sup>9</sup> El desnivel de salarios hace que se forme una diferente estructura de precios en cada región, una basada en salarios altos y crecientes, y otra basada en salarios bajos y estacionarios. Si existiese una absoluta libertad de comercio entre ambas regiones, una perfecta movilidad del capital y del trabajo de una a otra región y una perfecta transferibilidad de factores de una a otra industria dentro de cada región, esta diferente estructura de precios y salarios no podría formarse, porque las mercancías de alto

<sup>8</sup> Véase Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, capítulo XIII, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

<sup>9</sup> Véase Prebisch, *op. cit.*

contenido de mano de obra dejarían de producirse en A, para ser importadas de B; el trabajo se movería de B a A y el capital de A a B; y dentro de B, el trabajo y el capital se desplazarían de la producción de artículos de bajo precio a la producción de artículos de precio alto. Pero la movilidad del trabajo entre países no existe prácticamente (y aun entre regiones distintas de un mismo país hay resistencias sociológicas que la retardan). El incremento de la exportación de mercancías de alto contenido de mano de obra de B a A, por encima de las exportaciones tradicionales, se ve impedido en unos casos por la imposibilidad física, o alta carestía, del transporte (edificación, servicios personales) y en otros por aranceles protectores en A (protección a la agricultura y a la minería en naciones industriales). El movimiento del capital de A a B para producir artículos de A en B es retardado por la falta de inclinación de los capitalistas y empresarios a competir contra sí mismos y a establecerse bajo jurisdicción, legislación y costumbres distintas; y la transferencia de capital y trabajo en B a la producción de artículos de mayor precio y rendimiento está frenada por la inercia: falta de empresarios y técnicos que conozcan las nuevas ramas, temor de los inversionistas a arriesgar su capital en un campo nuevo, falta de facilidades básicas y de industrias suplementarias, etc. Dados estos aislamientos y rigideces, se desarrollan diferencias de precio y de rendimiento-ingreso entre las industrias de A y de B, que hacen que sea verdadera la afirmación corriente, que luce a primera vista contraria a los postulados básicos de la economía, de que determinadas actividades son más productivas que otras. Dadas las resistencias que se oponen a la libre movilidad del trabajo y del capital de un país a otro y de una a otra actividad dentro de un mismo país, se desarrollan diferencias de salarios y de precios dentro de cuyo marco una suma equivalente de capital y de trabajo producen normalmente una cantidad de valor mayor en las industrias características de los países desarrollados que en las industrias características de los países subdesarrollados.

Los cálculos hechos en los últimos años muestran que la relación de intercambio de las naciones de producción primaria se ha deteriorado sustancialmente desde la segunda mitad del siglo XIX. De acuerdo con un estudio de las Naciones Unidas, en 1946-47 la relación de precios de los productos primarios a los artículos terminados era un 31.3% más desfavorable a los primeros que en 1876-80.<sup>10</sup> Según Kindleberger, la relación de intercambio de los países que él clasifica como "más pobres" con las naciones industriales de Europa empeoró en un 35 % entre 1913 y 1952.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Post war price relations in trade between underdeveloped and industrialized countries*, document E/CN.1/Sub 3/W.5, 23 February 1949, citado por Prebisch op. cit.

<sup>11</sup> Charles P. Kindleberger, *The terms of trade: a european case study*, citado por Nurkse en op. cit. Según la cita de Nurkse, Kindleberger estima que "de 1913 a 1952 la relación de inter-

## EMIGRACIÓN O CREACIÓN DE NUEVAS INDUSTRIAS

Resulta obvio que los desequilibrios de la región *B* tienen dos soluciones: emigración de los trabajadores ya desocupados y de los que vayan desocupándose a medida que se tecnifique la producción, o creación de industrias nuevas, que den trabajo a los desocupados actuales y futuros. En las regiones agrícolas de los países industriales, la solución es la primera: migración del campo a las ciudades. En los países agrícolas (en general, en los países de producción primaria), la solución tiene que ser la segunda. En la primera, los trabajadores van a la industria; en la segunda, la industria viene a los trabajadores.

Si *B* tecnifica su producción, pero sus desempleados no emigran, ni encuentran trabajo en industrias de nueva creación, la situación, como dijimos antes, en vez de mejorar, empeora. En igual sentido, aunque en menor medida, si el ritmo de tecnificación desocupadora es menor que el de emigración o que el de industrialización, los desequilibrios persisten: los salarios no suben, o suben en forma muy desigual y los precios siguen bajando o tendiendo a bajar. El problema de los agricultores en los países industriales y sus justificadas quejas sobre la falta de "paridad" entre los precios que reciben y los que pagan, se debe básicamente a un retraso crónico en la emigración a las ciudades respecto al avance tecnológico en la producción agrícola.

Por el contrario, si el volumen de emigración o industrialización es mayor que el de desocupación tecnológica, los salarios en *B* tenderán a subir y la relación de intercambio a mejorar. El alza de precios será menor, o no se producirá en aquellos cultivos susceptibles de tecnificación, y mayor en los que no pueden mecanizarse. Se desenvolverá gradualmente un proceso de reajuste de precios, en razón inversa al progreso tecnológico de que son (o sean) susceptibles los respectivos productos, en forma similar al que se ha producido, y sigue produciéndose, en las naciones industriales. Desde luego, si en vez de haber un sólo país retardado tecnológicamente, como en nuestro modelo, existen muchos, como en la vida real, un reajuste rápido en uno solo, o en sólo unos pocos, puede perjudicar su posición competitiva en los mercados de exportación. El interés de los países subdesarrollados está en que todos, o el mayor número posible, se desarrollen simultáneamente.

## PRODUCTIVIDAD, NIVEL DE SALARIOS Y PROTECCIÓN

Las enormes diferencias existentes entre el nivel de productividad y salarios en los países industriales y en los de producción primaria, y el

cambio de Europa... con los países más pobres parece haber mejorado tanto como un 55%, de acuerdo con esos estimados". Una mejoría de un 55 % de una de las partes contratantes significa un empeoramiento de un 35.5 % de la otra, que es la cifra que usamos en el texto para hacerla comparable con el estimado de las Naciones Unidas, citado con anterioridad.

desequilibrio en los precios de los productos que intercambian, dan base a argumentos de doble filo en la discusión sobre la necesidad y efectos de la protección. Por una parte, explican por qué es económico y conveniente para una nación fomentar industrias de mayor productividad, aun cuando su eficiencia en el país sea menor que en el extranjero; pero, por la otra, hacen más difícil comprender la necesidad de la protección. Si la industria que se proyecta establecer tiene en el extranjero una productividad por hombre cinco veces mayor que el promedio de las industrias nacionales, será económico establecerla, aun cuando su funcionamiento en el país haya de ser un 40 % menos eficiente que en el extranjero. Asignando sus recursos a esa nueva industria, el país producirá un ingreso real por trabajador tres veces mayor que el que están produciendo las actividades ya establecidas. Pero si esto es así ¿por qué necesita protección la nueva industria? ¿Cómo puede requerir protección una industria cuya productividad por hombre es muy superior al promedio nacional?

La respuesta es que una industria de las condiciones descritas no debiera necesitar protección, pero puede requerirla por las razones siguientes: a) porque paga sueldos y jornales muy por encima de los que pagan las industrias de exportación y, en general, las demás actividades económicas del país (aunque inferiores a los que paga la industria en el extranjero); b) porque emplea una proporción de personal técnico y administrativo muy superior al de las industrias de exportación y demás actividades del país; y c) porque sus promotores no se lanzan a establecerla si no ven perspectivas de obtener utilidades significativamente mayores que las que pueden lograr en actividades conocidas, que ofrecen riesgos mucho menores.

Para comprender más claramente la posible y probable necesidad de protección para una industria cuya productividad por hombre es muy superior a la de las industrias tradicionales de exportación del país, lo mejor es poner un ejemplo hipotético en el que comparemos los costos factoriales de una nueva industria manufacturera en el país con el de las industrias de exportación y con la propia industria en el extranjero. Vamos a suponer, siguiendo nuestra hipótesis inicial, que la industria manufacturera en el extranjero tiene una productividad 5 veces mayor que las industrias nacionales de exportación y que, traída al país, pierde un 40 % de eficiencia, pero sigue siendo tres veces más productiva que las actividades de exportación.

Vamos a suponer, por consiguiente, que con un volumen igual de capital fijo, para producir un valor equivalente, la manufactura necesita 10 hombres en el extranjero, y entre 16 y 17 en el país, mientras la de exportación requiere 50. Suponemos que para producir un valor de \$ 100, ambas industrias tienen una inversión fija de \$ 200 y un capital circu-

	<i>Intereses y utilidades</i>	<i>Jornales</i>		<i>Sueldos</i>		<i>Costo de factores</i>
		<i>Número de trabajadores</i>	<i>Jornal promedio</i>	<i>Número de empleados</i>	<i>Sueldo promedio</i>	
Industria manufacturera en el extranjero	30	6	5	4	10	100
Industria primaria de exportación	42	46	1	4	3	100
Industria manufacturera en el país (pagando salarios promedio)	42	10	1	6.6	3	72
Industria manufacturera en el país (pagando salarios más altos)	42	10	2	6.6	7	108

lante de \$ 100. La relación capital-producto es, por consiguiente, igual en ambas industrias, pero la inversión fija por trabajador es mucho menor en la industria de exportación (\$ 4 en nuestro modelo, equivalentes a \$ 2 400 en la vida real, suponiendo que nuestro modelo está en una escala de valores de 1 a 600), que en la manufacturera (\$ 20 = \$ 12 000 en el extranjero y \$ 12 = \$ 7 200 trasplantada al país). A pesar de tener igual inversión de capital por unidad de producto, suponemos una remuneración mayor para el capital en el país (\$ 42 por \$ 100 de producto, o sea, 14 % sobre los \$ 300 invertidos en capital fijo y circulante) que en el extranjero (\$ 30, o sea, 10 %).<sup>12</sup>

Examinando el modelo, vemos que si la nueva industria pagase jornales y sueldos iguales a los de la producción tradicional de exportación, tendría costos un 28 % más bajos que la industria extranjera y podría abaratar el consumo o vender al precio de importación y percibir utilidades extraordinarias sobre el capital invertido (38 % en vez de 20 %). Aun pagando sueldos y jornales promedio, la nueva industria distribuiría mayores ingresos por trabajador que las actividades de exportación (\$ 1.80 contra \$ 1.16) por ser más alta la proporción de personal técnico y administrativo en su nómina total. Si pagase el factor trabajo a su costo en el país, la nueva industria sería económicamente aconsejable de acuerdo con los más rígidos principios de la economía

<sup>12</sup> Suponemos que en ambos países, los empresarios han invertido \$ 150 en participación y tomado en préstamo los restantes \$ 150. En el país subdesarrollado, pagan un 8 % de interés por el préstamo y reciben utilidades de 20 % por el capital de participación; y en la nación industrial, pagan un 5 % de interés y reciben utilidades de 15 %.



clásica. Pero, dada la mejor organización obrera que existe en las grandes ciudades (que es donde se establecen las plantas manufactureras que suplen el mercado nacional, a diferencia de la agricultura y minería de exportación, que se ubican de acuerdo con la fertilidad del suelo o riqueza del subsuelo), en la generalidad de los países subdesarrollados, las industrias manufactureras pagan jornales dos y tres veces más altos que la agricultura de exportación. En Cuba, como decíamos páginas atrás, las manufacturas pagan jornales de \$ 6 a \$ 7, o más, mientras el cortador de caña percibe un promedio de \$ 2.50 a \$ 3.00 por su jornada y los otros trabajadores agrícolas no llegan a ese nivel. Además, debido a la escasez de personal técnico y, más aún, de personal técnico capaz de aprender rápidamente los procesos de la nueva industria, hay que pagarlo mejor que en las industrias de exportación. Lo normal es que una parte de ese personal haya que traerlo de fuera y pagarlo mejor aún que en su país de origen. Por esa razón, en nuestro modelo suponemos que los sueldos del personal técnico y administrativo más que se duplican (suben de \$ 3 a \$ 7). Pagando jornales 100 % más altos y sueldos 133 % más altos (esta última cifra es hipotética: no está tomada de la realidad, como la diferencia en los jornales), la nueva industria de nuestro modelo no puede competir con las importaciones y necesita protección. Aun siendo tres veces más productiva que las exportaciones, no puede pagar jornales dos veces más altos y sueldos dos y un tercio veces mayores, porque teniendo una proporción muy superior de personal calificado (un 40 % de la nómina frente al 8 % en las exportaciones), sus pagos por hombre se van más de tres veces por arriba (\$ 4.00 frente a \$ 1.16) que el de aquéllas. Aun pagando jornales un 60 % por debajo de la industria similar en el extranjero (\$ 2 frente a \$ 5) y sueldos un 30 % menores (\$ 7 frente a \$ 10), no puede competir con ella, porque tiene que emplear un 66 % más de personal y pagar un 40 % más al capital.

En las condiciones descritas, la creación de la nueva industria representa una inversión adecuada y económica de los recursos de la nación, que van a tener una productividad superior a la que tienen en la producción tradicional. Al hacer esta afirmación, podemos apoyarnos en Taussig<sup>13</sup> y en Viner, que dice al respecto:

Finalmente, supongamos que existe completa movilidad entre las distintas ocupaciones, pero que por ley, costumbre o regulación de las organizaciones obreras, los salarios en algunas de las industrias que están en posición de ventaja comparativa en términos de costos reales se mantienen a un nivel tan alto que el mercado local para sus pro-

<sup>13</sup> *International trade*, New York, 1927, citado por Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, New York, 1937, p. 495.

ductos es compartido con importaciones de productos competitivos. Bajo estas condiciones un arancel protector de las mercancías producidas por las industrias de altos salarios aumentaría el volumen de ocupación que ofrecen esas industrias y *resultaría en una transferencia de trabajadores desde ocupaciones de más baja a ocupaciones de más alta productividad*. Las condiciones de esta hipótesis no serían compatibles con supuestos de largo plazo, pero experiencias recientes han mostrado que los salarios en algunas ocupaciones pueden persistir por largos períodos a niveles suficientemente altos para restringir seriamente el volumen de empleo, aun cuando las únicas alternativas para quienes no pueden conseguir empleo en ellas son el desempleo o la aceptación de salarios mucho menores en otras ocupaciones.<sup>14</sup>

La protección, en estas condiciones, aumenta el volumen de empleo, el ingreso real y el nivel de productividad de la nación; y la elevación de precios que produce tiene un carácter meramente distributivo: en virtud de la protección, los trabajadores de la nueva industria reciben un salario mayor que el que recibirían si la protección no existiese y ellos aceptasen trabajar por salarios más bajos. La diferencia de salarios la pagan, en forma de subsidio virtual, los consumidores; pero son tantas las compensaciones que reciben éstos a cambio (ocupación para los desempleados, ascensos para los ya empleados al aumentar el ingreso, mayor volumen de actividad para los agricultores, industriales, comerciantes y profesionales, ahorro en el mantenimiento de los desempleados por sus parientes y amigos, etc.), que el efecto neto es altamente beneficioso.

El modelo que hemos analizado no pretende demostrar que en todos los casos las industrias protegidas en los países subdesarrollados podrían competir si pagasen los salarios promedios del país, ni que en todos los casos necesitan protección al pagar salarios muy por encima del promedio. Lo que hemos tratado de demostrar es que esto es posible y probable, especialmente en los países cuyos desniveles de productividad y salarios corresponden a las magnitudes del modelo; pero debemos tener en cuenta que éste toma por base las diferencias de productividad y salarios entre Cuba y los Estados Unidos, que distan mucho de ser típicas para los países subdesarrollados en general, o aun para la América Latina. Si en vez de una diferencia de 5 a 1, tomamos desniveles de 10 a 1 o de 16 a 1, entre los salarios promedios que se pagan en el país productor y en el importador de manufacturas, lo probable es que este terrible desnivel, aun reducido a la mitad o a la tercera parte por las diferencias internas que hemos mencionado,

<sup>14</sup> Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, New York, 1937, p. 499 (el subrayado es nuestro). En el mismo sentido se pronuncia Viner en su polémica con Manoilescu, *Mihail Manoilescu on the Theory of Protection*, International Economics, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1957.

constituya un elemento de protección más que suficiente. Pero, al propio tiempo, debemos tener en cuenta que en nuestro modelo hemos trabajado sólo con valores agregados, excluyendo el costo de materias primas y combustibles: si incluimos estas partidas de costos, la proporción de jornales y salarios en el costo total baja y, consiguientemente, la importancia de la ventaja representada por el diferencial de salarios.

De todos modos, en los casos en que, a pesar de que el desnivel de salarios ofrece suficiente ventaja competitiva, se concede protección, estamos, en mayor medida que en el supuesto de nuestro modelo, en presencia de una industria eficiente y económica, que eleva el nivel de empleo, de ingreso real y de productividad de la nación. La nación, en este caso, está pagando un subsidio a los empresarios por el fomento de la nueva actividad. Este subsidio puede ser calificado de injusto e indeseable desde el punto de vista social, pero, desde el punto de vista económico, los recursos del país están siendo útil y productivamente invertidos.

En nuestra experiencia, todos los casos de protección concedida en las últimas dos décadas en países latinoamericanos que hemos podido conocer de cerca corresponden a una de las dos categorías enumeradas: en todos los casos, las industrias protegidas podrían prescindir de la protección si pagasen los salarios promedio del país y en muchos de ellos, podrían competir aun con los salarios que pagan. En cuatro casos, las plantas latinoamericanas examinadas eran más eficientes, en términos absolutos, que el promedio de las empresas norteamericanas en el ramo, porque mientras el promedio de edad del equipo de éstas era de 10 años y el diseño de sus plantas antiguo, con adaptaciones a los nuevos procesos, el equipo y el diseño de las plantas latinoamericanas eran enteramente nuevos. Por consiguiente, en Cuba y en otros países de la América Latina, hemos conocido casos en que la protección está ofreciendo ganancias excesivas a los empresarios, pero no de industrias manufactureras protegidas que tengan un nivel de productividad inferior al del promedio de la nación. No negamos que existan, pero no creemos que abunden.

#### EFECTOS DE LA PROTECCIÓN SOBRE EL VOLUMEN DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Como han dicho repetidamente los economistas latinoamericanos en los últimos años<sup>15</sup> y ratifica Gunnar Myrdal en su luminoso estudio

<sup>15</sup> Véase, entre otros, "Desarrollo económico y estabilidad financiera". EL TRIMESTRE ECONÓMICO, julio-septiembre, 1952 y Comisión Económica para la América Latina, *International Cooperation in a Latin American Development Policy*, United Nations, New York, 1954.

sobre el estado actual de la economía del mundo,<sup>16</sup> la protección en los países subdesarrollados no reduce normalmente el volumen del comercio internacional, sino solamente modifica su composición. Dado el volumen de subempleo y desempleo que padecen los países subdesarrollados, y el excedente de capacidad con que normalmente cuentan sus industrias de exportación, el fomento de nuevas industrias manufactureras no resta recursos a la exportación, ni reduce su volumen.<sup>17</sup> Las nuevas industrias y las actividades tradicionales cuentan con amplio margen para desarrollarse simultánea y conjuntamente. En países como Cuba, la reducción del desempleo mediante la creación de nuevas industrias liberaría la producción azucarera de las restricciones que hoy dificultan su tecnificación y le permitiría aumentar grandemente su eficiencia y lucratividad.

Los países que se encuentran en un proceso activo de desarrollo tienden a invertir más de lo que ahorran y, consiguientemente, a importar más de lo que exportan. En estas condiciones, la reducción de importaciones en una línea es inmediatamente compensada por un aumento igual, o mayor, en otra. Se reducen las importaciones de ciertos artículos de la industria ligera, pero se aumentan las de otros de fabricación más compleja y las de instrumentos de precisión y maquinaria. Los países en proceso de desarrollo tienen una voracidad tan insaciable por importar, que es contrario a la realidad y al sentido común temer que ellos puedan ocasionar una reducción del comercio internacional. Los países industriales no sufren perjuicio neto alguno por la protección en los países en desarrollo: algunas de sus industrias disminuyen sus ventas, pero otras las aumentan. En cambio, cuando los países industriales levantan un arancel contra un producto primario, no aumentan generalmente sus compras de otros productos primarios. No estando generalmente en un estado de sobre-inversión y sobre-importación, lo probable es que baje el volumen total de sus importaciones, pero si éste no baja, la compensación tiende a venir por un aumento en la importación de artículos industriales, cuya elasticidad ingreso es mucho mayor que la de los productos primarios.

Las naciones industriales y los países de producción primaria tienen estructuras, niveles, problemas y mecanismos económicos distintos, y la aplicación de criterios de igualdad, reciprocidad y *quid pro quo*

<sup>16</sup> Gunnar Myrdal, *op. cit.*

<sup>17</sup> La reducción de las exportaciones argentinas en la década posterior a la segunda Guerra Mundial no se debió al efecto indirecto de la protección a nuevas industrias, sino a medidas directas contra las exportaciones, cuyos precios fueron mantenidos a niveles incosteables (o escasamente lucrativos) por el Instituto Argentino para el Intercambio. En otros países, como Chile, cuyas exportaciones han quedado rezagadas durante ciertos años, el desaliento ha venido también en forma directa, manteniendo tipos de cambio penales para las exportaciones a lo largo de un rápido proceso inflacionario. En estos procesos de inflación con precios controlados o cambios fijos para las exportaciones, la política oficial resta efectivamente recursos a las exportaciones, pero no para transferirlos principalmente a nuevas industrias sustitutivas de importaciones, sino a obras públicas y nómina del Estado.

en las relaciones comerciales entre ellas es inadecuada e injusta. La aplicación de estos criterios retrasa el progreso de los países subdesarrollados sin beneficio neto alguno para las naciones industriales. Mientras más pronto comprendamos todos los economistas que es necesario aplicar criterios diferentes de política comercial a unas y otras naciones, más rápidamente contribuiremos a aminorar, hasta hacer desaparecer, esas diferencias.