TITULO: LA TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA POLITICA DE DESARROLLO (Tomado del libro: "El desarrollo Económico y América Latina) editado por Howard S Ellis

AUTOR: Ragnar Nurkse

(C E N D E S)

CURSO: Política Económica

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas, mayo de 1965

Sólo para distribución interna

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

LA TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA POLITICA DE DESARROLLO [1]

Ragnar Nurkse
Universidad de Columbia
Nueva York

1. Introducción

La argumentación en pro de la especialización internacional está firmemente basada en consideraciones de eficiencia económica. El mundo no es bastante rico para poder despreciar la eficiencia. El patrón óptimo de especialización está gobernado por el principio de la ventaja comparativa; y este principio sigue tan válido hoy como lo fué en la época de Ricardo. Y, sin embargo, hay cierta duda sobre si, por sí, solo puede darnos toda la orientación que necesitan los países cuyo fin dominante y deliberado es el "desarrollo económico" (es decir, aumentar el ingreso real por habitante).

El comercio entre países tiene por base la realización de ganancias mutuas, aunque se pueda objetar el reparto "desigual" de estas ganancias. Dentro del alcance de las oportunidades de un comercio lucrativo, es cierto que un país puede lograr mejorar sus términos de intercambio a expensas de otro. Por tanto, para un país concreto, la lógica de la posición clásica no conduce necesariamente a recomendar el comercio libre, sino solo algo de comercio, en oposición a ningún comercio. Además, los efectos de la restricción al comercio sobre los términos reales de intercambio no se contrarrestan necesariamente mediante represalias, ya que diversos países tienen diferentes elasticidades de oferta y demanda. Es posible que los países productores de materias primas estén en una posición relativamente favorable para esta clase de juego; pero aún para ellos son limitadas las posibilidades que sugiere el argumento de los llamados "aranceles óptimos", y muy poco dignas de confianza a la larga. Estas posibilidades las examina el profesor Haberler en su ponencia sobre "Términos de intercambio y desarrollo económico", y no es necesario insistir sobre ellas.

Sea cual fuere la distribución de las ganancias que se deriven del co

---

(1) Algunas partes de un borrador preliminar de esta ponencia se presentaron para discusión en un seminario de la División Económica de la Rand Corporation, en Santa Mónica, California, en julio de 1957 . Además, el profesor W. R. Allen de la Universidad de California en Los Angeles tuvo la bondad de leer mi original y comentarlo pormenorizadamente, En una etapa posterior, mi colega, el profesor J. W. Angell, me brindó valiosa ayuda en forma similar. Las críticas recibidas de estas fuentes, por las cuales estoy sumamente agradecido me han inducido a corregir o ampliar algunos puntos. Casi es inútil decir que nadie más que yo es responsable de las opiniones que aquí se expresan y de los errores que hayan quedado en la ponencia.

Universidad Nacional de Lanús

./.

mercio, mientras cada una de las partes obtenga alguna utilidad, sigue siendo válida la argumentación en pro del comercio. De hecho, se puede sostener que el comercio es más importante para los países subdesarrollados que para los adelantados. Por tanto, hay una presunción prima facie en favor de fomentar el desarrollo por medio del comercio exterior, o por lo menos paralelamente a éste, más bien que a costa de sacrificar la eficiencia económica que se deriva de la especialización.

La teoría tradicional de la especialización internacional se basa en la comparación de una situación comercial con una situación sin comercio, y en la demostración de la superioridad de aquélla sobre ésta. Este es, en esencia, el procedimiento ricardiano; y el proceso mental que ejecutamos cuando, partiendo de un estado de aislamiento, con diferentes relaciones de cambio pre-comercio en cada país; dejamos que se derrumben las barreras y luego estudiamos los efectos del comercio, es todavía la médula de la teoría del comercio internacional. La hipótesis de una existencia inicial fija de factores puede abandonarse dejando que la oferta de tales factores cambie como respuesta al comercio mismo, sin alterar el carácter esencial de esta demostración de las ganancias procedentes de la especialización internacional. La demostración es concluyente; pero si se pregunta qué utilidad ofrece aquí y ahora mismo a los países de bajos ingresos que buscan su desarrollo, la respuesta no es completamente clara. Si cada uno de estos países estuviera aislado del resto del mundo, podrían ciertamente elevar sus ingresos simplemente eliminando las barreras del comercio; pero en realidad, por mucho tiempo han estado estrechamente ligados al comercio mundial. En general, sus productos de exportación no tropiezan con ningunas restricciones muy severas en el comercio mundial, y sus controles a la importancia, como se verá más adelante tienen por objeto principalmente frenar un apetito excesivo de mercancías extranjeras o modificar la composición de sus importaciones, más bien que forzar una verdadera reducción de su volumen total. Indudablemente hay una buena dosis de restricciones sin sentido que estorban su comercio en general, y en consecuencia, su desarrollo económico; y , sin embargo, pueden tener también razón en ponerse a cavilar sobre lo que puede hacer en favor de su progreso la especialización internacional, que es una base esencial de su posición actual.

El interés actual en la economía del crecimiento ha tenido hasta ahora poco efecto sobre la teoría del comercio internacional. Al tratar de enfocar específicamente el estudio del amplísimo tema que se me asignó, vale la pena estudiar si la idea de "crecimiento equilibrado" es compatible con el principio de especialización internacional o si, por el contrario, equivale a tirar por la borda los beneficios que se pueden obtener del comercio. En muchos de los países menos desarrollados, hoy día la cuestión práctica dominante es si los fondos disponibles para inversión, limitados como están, debieran usarse para promover actividades a) especializadas de acuerdo con las ventajas comparativas internacionales, o b) diversificadas para que mutuamente se crearab mercados interiores. A los ojos de los occidentales, la búsqueda del crecimiento equilibrado está causando con demasiada frecuencia una lastimosa desorientación de escasos recursos. Los países subdesarrollados, por otra parte, tienen la sensación de que no siempre pueden confiar en un aumento de la demanda exterior para sus productos primarios, demanda que es típicamente inelástica con respecto a los precios. ¿Hay alguna seguridad, preguntan, de que el derrame de la prosperidad de los países adelantados (me -

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

diante cambios en el volumen del comercio y los términos de intercambio y, posiblemente como consecuencia de ello, mediante inversiones privadas extranjeras en producción de productos primarios para exportar) induzca una tasa satisfactoria de desarrollo en relación, por ejemplo, al crecimiento de la población ?

El choque de las prescripciones en el plano de la política da idea de que, según parece, tampoco los teóricos se ponen de acuerdo. Como todo el mundo ha notado, en el plano teórico existe una divergencia entre la neoclásica "economía de la distribución" y la actual preocupación por la economía del crecimiento". Aquélla funciona bajo la restricción de cantidades fijas de recursos, dirigiendo la atención al sistema de precios como medio de lograr una distribución eficaz y la máxima producción. En el campo de la economía del crecimiento se elimina esta restricción, pero la distribución o asignación de los recursos (o más exactamente, de los incrementos en los recursos) sigue siendo un problema cardinal. Ciertamente, podemos distinguir entre dos subdivisiones principales en la esfera de la economía del crecimiento: a) la movilización de los recursos, relativa al aumento en la cantidad y a la mejoría en la calidad de los factores de la producción (acumulación de capital, preparación técnica, educación de las masas, etc.) y b) la distribución o asignación de los recursos en el proceso del crecimiento económico. Esta ponencia tiene como principal objeto el aspecto de la distribución, en la economía del crecimiento. Aunque el aspecto de la movilización no puede tocarse sino incidentalmente, la disertación que sigue no estará atada por la hipótesis estática de un acervo constante de recursos.

2. El Patrón Tradicional del Comercio y el Desarrollo

Antes de que ataquemos el problema principal, será instructivo dar un vistazo a la experiencia pasada y ver cómo el crecimiento económico en determinadas regiones fué inducido mediante el comercio internacional en el siglo XIX. Las regiones involucradas en este proceso de "crecimiento mediante el comercio" fueron principalmente las llamadas regiones de reciente colonización en las latitudes templadas fuera de Europa. Estas regiones, en las que en algunos aspectos puede incluirse a Estados Unidos, recibieron de Europa una gran afluencia de trabajadores y de capital, pero un aliciente básico que las hizo desarrollarse fue el enorme aumento de la demanda de alimentos y materias primas en Europa occidental, especialmente en Gran Bretaña, para cuya producción era muy adecuadas aquellas regiones. Se indujo el crecimiento de la periferia mediante el comercio, por crecimiento del centro industrial que estaba surgiendo.[2]

Cuando Alfred Marshall se refirió a "los espléndidos mercados que el Viejo Mundo ha proporcionado a los productos del Nuevo"[3], olvidó mencionar

---

(2) En el curso del siglo XIX (más exactamente, de 1815 a 1914) la población de Gran Bretaña se triplicó, mientras que, a juzgar por los cálculos de que dispone, su ingreso nacional real puede haberse decuplicado, más o menos, y el monto de sus importaciones se multiplicó por veinte.

(3) Principles of Economics (8a ed.) pp. 668-669.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

el punto cardinal de que éstos eran mercados crecientes, pero probablemente lo consideró como cosa que por sabida se calla. El penúltimo capítulo de sus Principios de economía se titula "Influencias generales del progreso económico" y principia así: "El campo de ocupación que un lugar cualquiera pueda ofrecer a los trabajadores y a los capitales depende, en primer lugar, de sus recursos naturales; en segundo lugar de ....los conocimientos y... organización; y en tercer lugar de.... los mercados en los que pueda vender las cosas de que tenga un excedente. A menudo se sub-estima la importancia de esta última condición, pero resalta en lugar prominente cuando se examina la historia de los países nuevos".4

Fue bajo la impresión de esta experiencia como Marshall hizo la siguiente declaración: "Las causas que determinan elprogreso económico de las naciones pertenecen al estudio del comercio internacional".5 En la segunda mitad del siglo XX, esta puede parecernos una declaración curiosa. Sólo puede comprenderse a la luz de algunas condiciones históricas: comprende en particular la experiencia de las relaciones económicas de Gran Bretaña con los nuevos países de ultramar. El progreso económico de estas regiones se debió no sólo a la especialización internacional, sino más particularmente a que el carácter del comercio era tal que el rápido desarrollo que estaba teniendo lugar en el centro se trasmitía a los nuevos países de la periferia a través de un vigoroso incremento en la demanda de productos primarios.

El comercio en el siglo XIX no era simplemente un mecanismo para la colocación óptima de una existencia dada de recursos, también era algo más que ese mecanismo: era, sobre todo,una "máquina de progreso". Esta observación profundamente importante se la debemos a Sir Dennis Robertson,6 y nos ayuda a ver las cosas en perspectiva, pero al hacerlo sirve también para limitar a su debida dimensión la importancia de la teoría clásica del comercio. La tendencia convencional ha sido acreditar a la especialización internacional como tal, el progreso espectacular de los países nuevos en el siglo XIX. A la luz de la observación de Robertson, tal vez pueda sugerirse que la teoría clásica de la especialización, que en la naturaleza del caso es un análisis estático, ha derivado de la experiencia del siglo XIX más prestigio del que merece. La naturaleza dinámica del comercio como trasmisor de crecimiento se pasó por alto durante una época en que el progreso se consideraba tan natural como el aire que respiramos.

No hay duda de que el comercio internacional fue peculiarmente importante en las condiciones del siglo XIX. En volumen real se decuplicó entre los años de 1850 y 1913, a doble velocidad que la producción mundial. El imperialismo tuvo que ver con la expansión del comercio. Como lo señaló el mismo señor J. A. Hobson,7 las colonias tropicales influyeron poco en el desarrollo del comercio británico. La Europa continental y los nuevos países dentro y fuera del Imperio Británico son responsables por la mayor parte .

(4) Ibid., p. 668

(5) Ibid., p. 270

(6) "The Future of International Trade", en Essays in Monetary Theory (Londres, 1940) p. 214

(7) J. A. Hobson, Imperialismo 3a ed. (Londres, 1938) cap. 2

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

Las regiones de reciente colonización fueron desde el principio países de altos ingresos; eran mercados efectivos y productores eficientes. Su desarrollo fue parte del crecimiento mismo del comercio internacional.

Basta con lo dicho sobre los países nuevos. En otras partes, en las regiones verdaderamente atrasadas, el crecimiento económico inducido por el comercio internacional llevó consigo en algunos casos ciertas características que fueron consideradas, y aún se consideran indeseables. Algunas veces condujo a un patrón de desarrollo torcido y unilateral en el que la exportación de productos primarios se llevó a cabo con la ayuda de considerables inversiones de capital extranjero, mientras la economía nacional siguió siendo mucho menos desarrollada, si no es que completamente primitiva. Este cuadro es aplicable principalmente a las regiones tropicales; es el cuadro familiar de la "economía dual" resultante del comercio y las inversiones extranjeras inducidas por el comercio. Las regiones que eran puestos avanzados de la inversión y que producían para mercados exteriores a menudo mostraban una completa falta de integración interior, tanto social como económica, más aún, sus actividades exportadoras estaban sujetas a los conocidos azares de la inestabilidad cíclica.

Sin embargo, aún el crecimiento inestable a través del comercio internacional es ciertamente mejor que la ausencia de crecimiento. El señor Bauer nos ha citado ejemplos impresionantes de progreso resultante de la agricultura familiar que producía para exportar en algunas partes del Africa occidental durante la primera mitad del siglo XX.[8] En otras partes, el capital extranjero que trabaja para la exportación generalmente ha traído una demanda adicional de trabajadores locales, ha aumentado los ingresos por salarios y los gastos en artículos locales, ha creado nuevas fuentes de impuestos, y en el caso de las concesiones minerales ha ofrecido lucrativos convenios de participación en las utilidades. Todos estos beneficios ayudaron a fomentar la expansión de la economía nacional.

El patrón tradicional de desarrollo mediante la producción destinado a los mercados crecientes de exportación no debe ser visto con desprecio ni debe ser desalentado. Es más, quisiera suponer que todas las oportunidades en esta dirección estén plenamente explotadas. La dificultad está en que, a mediados del siglo XX, con unas cuantas excepciones notables, las condiciones de este tipo de progreso no parecen ser, en términos generales tan prometedoras como hace cien años.

A partir de 1913 el monto del comercio mundial ha aumentado menos que la producción mundial. En los últimos cinco o seis años el volumen del comercio en el mundo no comunista aumentó casi exactamente al mismo paso que la producción; pero cuando vemos la cosa más de cerca, encontramos que es principalmente en los más adelantados países industriales donde el comercio internacional ha ido aumentando en el pasado próximo. Estos países, incluyendo sobre todo Estados Unidos, son ellos mismos productores eficientes de productos primarios. Su demanda de materias primas exóticas tales como caucho, seda, nitratos, yute, aceites, vegetales, cueros y pieles, ha estado afectada, y probablemente continuará estándolo , por el desarrollo de la industria química en el siglo XX. La última "defunción" tecnológica

---

(8) P. T. Bauer, West African Trade (Cambridge, Inglaterra, 1955)

./.

Instituto de Capacitación Virtual
Universidad Nacional de Lanús

entre los artículos que importa Estados Unidos, de que he tenido noticia, es el chicle, que importábamos de América Latina para transformarlo en goma para masticar. Parece que la industria química estadounidense ha creado un sustituto igual de bueno o mejor.[9] El profesor D. D. Humphrey, en su voluminoso estudio American Imports (1955), concede gran importancia al factor tecnológico calcula que, en su efecto sobre el total de importaciones de Estados Unidos, el desplazamiento de materias primas imporatadas por los productos sintéticos ha más que contrarrestado la reducción de 75% en los aranceles estadounidenses que ha tenido lugar en los últimos veinte años, en parte debido a las reducciones de los derechos aduanales y en parte debido al efecto de la inflación de precios sobre la carga de los derechos específicos. Aunque los cambios arancelarios han afectado principalmente a las importaciones de artículos manufacturados procedentes de otros países industriales, el desplazamiento debido a la tecnología ha afectado particularmente a las importaciones de Estados Unidos procedentes de países menos desarrollados.

Sólo para los minerales son generalmente favorables las condiciones, aunque aun en esto hay que hacer notar, ante todo, que la demanda de metales se ve afectada por la creciente eficiencia en la recolección de chatarra y en la recuperación que se logra en los países industriales. En segundo lugar, los depóstios de minerales son dones de la naturaleza, y si un país no los tiene, nada puede hacer en respuesta al aumento de la demanda mundial. (Es cierto que algunos países que tienen tales depósitos no los explotan; pero sigue en pie el punto de que si Guatemala por ejemplo, puede por lo menos tratar de cultivar chicle, no puede tratar de cultivar niquel). En tercer lugar, la exportación de minerales equivale, en un sentido muy evidente, a comerse el capital.

El incremento de los materiales sintéticos es indudablemente una explicación de las conclusiones a que llega el profesor Kindleberger en su libro sobre The Terms of Trade: A European Case Study. Este estudio apoya en cierta medida la opinión de que los términos de intercambio de los países más pobres han mostrado una tendencia a empeorar. Kindleberger ha calculado los términos de intercambio de la Europa industrial separadamente en diversas partes del mundo, incluyendo en particular dos grupos de países de ultramar: las regiones de reciente colonización (no incluyendo Estados Unidos) y los países más pobres (es decir. "el resto del mundo"). Las dificultades debidas a cambios de calidad y a los gastos de transporte son aplicables a ambos grupos; tanto los países nuevos como los países pobres son exportadores de productos primarios e importadores de artículos elaborados. De 1913 a 1952, según estos cálculos, los términos de intercambio de Europa con las regiones de reciente colonización muestran una mejoría de 20% mientras que los términos de intercambio de Europa con los países más pobres parecen haber mejorado hasta en un 55%.[10]

---

(9) Puede ser que, debido a las deficiencias de los países productores, la producción nacional fuera inelástica, indigna de confianza en cantidad desigual en calidad. Pero si ésta era la principal dificultad. ¿por qué los preparadores estadounidenses de chicle no van y hacen sus propios plantíos de árboles chicleros en Guatemala o en México? Evidentemente que no les costeaba, en vista de los adelantos tecnológicos en el campo sintético.

(10) C. P. Kindleberger, The Terms of Trade : a European Case Study (Nueva York, 1956) p. 234.

./.

Universidad Nacional de Lanús

Otros estudios recientes han aportado pruebas de que la demanda mundial de productos procedentes de los países más pobres ha tendido a aumentar mucho menos que proporcionalmente a la producción e ingresos de los países adelantados. Para el período posbélico esta conclusión se encuentra documentada en el World Economic Survey (Estudio económico mundial) de las Naciones Unidas (1956), y también en el informe anual sobre Intrenational Trade (Comercio internacional) publicado por el GATT. Para un período más largo, el profesor Cairncross ha hecho un cuidadoso estudio estadístico de las exportaciones mundiales de artículos manufacturados desde 1900, y muestra que lo que los países industriales se exportan unos a otros, ha constituido una proporción regularmente creciente de sus exportaciones totales de artículos manufacturados.[11]

Por tanto, no es sorprendente que, según el informe del GATT que hemos mencionado, encontremos la siguiente distribución del comercio mundial en el mundo no comunista de 1955. Las exportaciones de veinte países industriales adelantados entre sí (Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa occidental)constituyen hasta el 40% de las exportaciones totales. Las exportaciones de estos veinte países a todos los países menos desarrollados fuera de la órbita comunista ascienden al 25% del total, Las exportaciones de los países menos desarrollados a los países adelantados representan otro 25%. Sólo el 10% del total son exportaciones de los países menos desarrollados entre sí, aunque los países de este grupo, que pasan de ciento, contienen las dos terceras partes de la población del mundo no comunista.[12] ¿Por qué es que tan poco del café, té, caucho y estaño que se producen en estos países va a otros del mismo grupo? Es claro que la principal explicación está en el bajo poder adquisitivo de la gente de estos países, lo que a su vez es un reflejo de su baja productividad.

El hecho de que los países económicamente adelantados son los mejores clientes que tienen tales países, es ahora, más que nunca, una característica central del comercio mundial. Es principalmente dentro de este pequeño círculo de países donde el comercio internacional está aumentando. Con la principal excepción del oetróleo y de otros pocos minerales, difícilmente podrá decirse que los productores primarios estén disfrutando de una expansión dinámica en la demanda de los productos que exportan . La bonanza sin precedente de que los países industriales han disfrutado en los últimos dos años (1955-56) no ha tenido efecto perceptible en mejorar los términos de intercambio de los países productores de materias primas (Esto se ve claramente en un cuadro especial publicado en International Financial Statistics, del Fondo Monetario Internacional, en abril de 1957).

En vista del enorme desarrollo de la economía estadounidense, es un hecho extraordinario que, según un índice oficial, el volumen real de las

---

(11) A.K. Cairncross, "World Trade in Manufactures since 1900", en Economía Internazionale, noviembre de 1955.

(12) International Trade 1955(Ginebra, 1956). Las cifras dadas en este informe excluyen el comercio dentro de la órbita comunista. Para hacerlas comparables, las he modificado de modo que excluyan también el comercio entre países comunistas y no comunistas.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

importaciones estadounidenses de productos agrícolas en 1955 fue 15% menor que el de 1929. En 1955, el quántum de las importaciones de Estados Unidos en materias en bruto (excluyendo alimentos pero incluyendo minerales) fue sólo 23% mayor que en 1929, mientras que el producto nacional bruto de los Estados Unidos había aumentado en un 116% desde el año 1929.

El profesor T. W. Schultz, en su ponencia sobre "Perspectivas Económicas de los productos primarios" muestra que la demanda de todas las materias primas, no sólo las importadas , se ha quedado a la zaga del incremento de la producción en Estados Unidos. Por consiguiente, lo que estamos estudiando es meramente el aspecto internacional de una tendencia bastante general. En un país ampliamente provisto de capital y conocimientos técnicos, parece una tendencia perfectamente natural de la inversión en "investigación y desarrollo" la de reemplazar los materiales en bruto con productos sintéticos hechos de unos cuantos elementos básicos, en su mayoría de origen local. Estas tendencias no se confinan a Estados Unidos, sino que están afectando también al comercio de otras regiones adelantadas.13

Si tal es la situación a mediados del siglo XX, los hábitos mentales que los economistas han heredado de mediados del siglo XIX pueden no ser ya completamente adecuados. Se recordará que el análisis del profesor Hicks, del problema del dólar a largo plazo, se basaba en lo que él describía como "un cambio en el ambiente económico entre el siglo XIX y el XX" (Oxford Economic Papers, junio de 1953, p. 130). Su análisis del problema del dólar era criticable, pero creo que al hacer hincapié sobre la variable incidencia de los cambios de la productividad sobre el comercio internacional tuvo un gran acierto, que ya había tenido algunos años antes el profesor Haberler.14 Aunque en Gran Bretaña la relación de las importaciones al ingreso nacional mostró una tendencia ascendente durante la mayor parte del siglo XIX, la relación de las importaciones de Estados Unidos se ha reducido prácticamente a la mitad en los últimos cinco decenios.15 Esto ha sucedido a pesar de que, en las comparaciones de períodos cortos, es típico que Estados Unidos muestre una elasticidad-ingreso de las importaciones bastante alta. Parece que ha habido por mucho tiempo un desplazamiento descendente de largo plazo en la función de importaciones de Estados Unidos, como resultado de cambios en la estructura económica. No es seguro que la política arancelaria constituya la mayor parte de la ecplicación. Parece muy probable que la incidencia del progreso tecnológico haya tenido mucho que ver en ello.

El ligero aumento que ha ocurrido en los últimos pocos años en la ta

---

(13) A. K. Cairncross y J. Faaland, "Long-Term Trends in Europe", en Economic Journal, marzo de 1952, pp. 26-27.

(14) Gottfried Haberler, "Dollar Shortage?" en Foreign Economic Policy for the United States, S. E. Harris, editor (Cambridge, Mass., 1948) pp. 438-9.

(15) Las importaciones de mercanciías a los Estados Unidos, como porciento del producto nacional bruto, han bajado del 5.70% que representaban en el período 1896-1914, a 2.97% en 1955. Véase: W. Lederer, "Major Developments Affecting the U.S. Balance of International Payments", en Review of Economics and Statistics, mayo de 1956, p. 184.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

sa de importaciones de Estados Unidos se ha debido a la mayor importación de artículos acabados o semi-acabados. Esto ha significado mayor comercio con otros países industriales: Canadá, Europa occidental, Japón. Las importaciones de materias primas, en gran parte procedentes de las regiones subdesarrolladas, están lejos de haber recuperado su posición de antes de la guerra en relación con el producto nacional bruto de Estados Unidos. Todo esto no quiere decir que la cantidad absoluta de importaciones de Estados Unidos no haya aumentado, pues ha tenido un incremento de 44% de 1929 a 1955.[16] Pero observemos dos cosas: este aumento es mucho menos que proporcional al incremento de la producción estadounidense; y más aún, es mucho menor que la tasa de aumento de las importaciones británicas en el siglo XIX, las cuales durante cualquier período comparable, se duplicaron o triplicaron en volúmen.[17]

Es útil recordar estos hechos elementales acerca de las exportaciones estadounidenses porque este país es ahora la economía dominante, no sólo en la producción mundial, sino también en comercio mundial. Algunos economistas se inclinan más a hacer hincapié en las perspectivas futuras de expansión de las importaciones estadounidenses, pero éste es un asunto discutible. Nunca es muy seguro, y para nuestros fines actuales realmente es innecesario, hacer predicciones. Los hechos del pasado reciente son suficientes para indicar un cambio en el ambiente económico del comercio internacional entre el siglo XIX y el XX.

Se recordará que en el análisis de la escasez de dólares hecho por Hicks, el problema de la balanza de pagos se convierte en un problema de términos de intercambio, lo cual parece ser una simplificación plausible. Cualquier país que tenga dificultades de cambio exterior, normalmente puede reequilibrar su balanza de pagos aceptando un empeoramiento de los términos de intercambio.[18] En el modelo de Hicks, el equilibrio exterior se mantiene mediante cambios en los términos de intercambio.

---

(16) El quántum de materias brutas importadas, como ya se ha dicho, aumentó en sólo un 23%. Los otros grupos de mercaderías muestran los siguientes porcentajes de aumento de 1929 a 1955: artículos alimenticios en bruto, 33%; artículos alimenticios elaborados, 55%; productos industriales semiacabados, 76%; acabados, 52% . Sin embargo, ¿no es posible que el aumento, relativamente pequeño, en las importaciones de mercaderías en bruto se debiera no a una baja proporción de aumento en la demanda de Estados Unidos sino más bien a una deficiencia en la oferta? La contestación se encuentra en la ponencia del profesor Schultz en la que se demuestra claramente el papel estratégico de la demanda.

(17) W. Schole, British Overseas Trade from 1700 to the 1930's (Oxford, 1952) pp. 131 ss.

(18) Hay tendencia a que esto ocurra como un subproducto de los ajustes de precios mediante las variaciones del tipo de cambio, o mediante el mecanismo del patrón oro. En la realidad, pueden preferirse las restricciones a la importación para mejorar la balanza de pagos con base en los términos de intercambio, pero esto parece suponer que las oportunidades desaprovechadas en la dirección de "arancel óptimo" en realidad existen. Las restricciones al comercio como medio de corregir las condiciones comerciales, como medio de corregir los términos de intercambio constituyen de hecho un caso aparte, ya mencionado.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

Pero no podemos dar un paso más adelante? Ha habido una tendencia, en Gran Bretaña y en otras partes, a exagerar tanto el grado efectivo como la importancia económica de los cambios en los términos de intercambio. A veces podemos pensar en estos cambios como si en cada país los recursos estuvieran asignados para siempre a las industrias de exportación existentes. Este punto de vista puede ser correcto a la corta, pero a plazo más largo los trabajadores y los capitales del país pueden mudarse por lo general a otras ocupaciones dentro del mismo país, y de hecho lo hacen. Si la relación de los precios de exportación a los de importación sufre un marcado aumento o disminución, es enteramente natural que los factores de producción tiendan a cambiarse de las industrias que producen para exportar a las que producen para competir con artículos importados o viceversa, según sea el caso. Esto puede implicar sólo cambios en la ubicación de los incrementos de la oferta de factores más bien que movimientos de los factores existentes. En cualquier caso, la cuestión es que un movimiento en los términos de intercambio tiende a inducir desplazamientos en la producción y en la distribución de recursos, que tenderán a invertir o contrarrestar los cambios en los términos de intercambio.[19] El resultado neto es aumento y cambio en el volumen de la actividad productiva inducidos por el comercio internacional. Según esta tesis, los cambios en los términos de intercambio y en la balanza comercial constituyen un elemento pasajero y relativamente insignificante, en el mecanismo mediante el cual puede trasmitirse de un país a otros el proceso de crecimiento (o decadencia) económico.

Esto no implica que no importen los desplazamientos en la demanda exterior. Afortunado en verdad es el país que cuenta con un creciente mercado para la exportación del artículo o artículos en cuya producción tiene una ventaja comparativa; porque entonces puede atraer abastecimientos del mundo exterior, crecientes y de una variedad ilimitada. La sugestión es simplemente, que debido a la posibilidad de que haya desplazamientos en los factores internos como consecuencia de las variantes relaciones de precios, las tendencias de largo plazo en las condiciones de la demanda exterior no tienen que reflejarse íntegramente, o quizá nada, en cambios de los términos de intercambio.

Al considerar el mecanismo internacional de desarrollo, es necesario cuando menos admitir la posibilidad de variación en las condiciones de transmisión del crecimiento a través del comercio. Así como se comprende perfectamente que la economía estadounidense sólo transmite su propia tasa de crecimiento en un grado limitado a los países productores de materias primas, debido a que éstos no cuentan con los abundantes recursos naturales ni con su amplia dotación de capitales y conocimientos técnicos de Estados Unidos, así la experiencia del siglo XIX estuvo condicionada al hecho de que la revolución industrial se originó en una pequeña isla con una variedad limitada de recursos, y en una época en que la industria química había nacido.

---

(19) Por vía de ilustración, si una devaluación restablece el equilibrio exterior pero de momento causa un empeoramiento en los términos de intercambio a la larga los factores responderán a este cambio en las relaciones de los precios cambiándose de las industrias que producen artículos exportables a aquellas cuyos productos compiten con los importados. Este movimiento no afecta necesariamente el equilibrio, pero por lo menos tenderá a mejorar los términos de intercambio. La disertación del señor Kindleberger sobre la comparativa facilidad y dificultad para entrar y salir de diversas industrias, es apropiada, aunque no de importancia central, a este respecto.

./.

Universidad Internacional de Andalucía
Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Como resultado, la tasa de crecimiento de la demanda de importaciones en la economía dominante del siglo XX parece diferente a la del siglo XIX. Si no es así, no es seguro que los países menos desarrollados puedan confiar en que el crecimiento ecónomico sea inducido desde el exterior como consecuencia de un aumento en la demanda mundial de sus materias primas de exportación [20]En estas circunstancias, tal vez la expansión inducida por el comercio internacional no ofrezca la solución principal del problema de desarrollo. Por tanto, no es sorprendente que los países estén buscando otras clases de solución. Será útil tener presentes estas cosas, porque constituyen el trasfondo de la argumentación en favor del crecimiento equilibrado que tan en voga está actualmente.

3. Estructura de la Expansión del Mercado Interno

Las circunstancias indicadas no son aplicables actualmente, por ningún concepto, a todos los países subdesarrollados. Kuwait e Iraq, por ejemplo, no tienen por qué preocuparse mientras dure la bonanza del petróleo; pero, en la medida en que estas circunstancias predominan en la realidad, es claro que los países más pobres, aún si tan sólo han de avanzar al mismo paso que los más ricos, ya no digamos alcanzarlos, deberán aumentar la producción destinada a sus propios mercados interiores a la que puedan intercambiar entre ellos mismos. Actualmente sus mercados interiores son limitados, a causa de la pobreza de las masas debida a su baja productividad. La inversión privada en cualquier industria concreta se ve desalentada por la pequeñez del mercado existente.[21]

La solución que se presenta es una estructura equilibrada de inversiones en cierto número de industrias diferentes, de modo que personas que laboran más productivamente, con más capital y mejores técnicas, se convierten en clientes mutuos. A falta de un vigoroso movimiento ascendente de la demanda mundial de materias primas exportables, un país de bajos ingresos, a través de un proceso de crecimiento diversificado, puede procurar que se produzcan desplazamientos hacia arriba en la curva de la demanda interior, mediante mayor productividad y, como consecuencia, mayor poder adquisitivo real real. De

---

(20) Pedir a los países menos desarrollados que aumenten la cantidad de sus exportaciones de productos primarios cuando se enfrentan a una curva de demanda inelática a losprecios y sin desplazamientos hacia arriba, equivaldría a pedir, en realidad, una transferencia de ingreso de países pobres a países ricos mediante un cambio de los términos de intercambio en favor de éstos. Si un país, entre varios que estuvieran exportando el mismo producto primario, fuera a reducir los costos y los precios del artículo que exporta, los rendimientos de sus exportaciones podrían ciertamente aumentar, pero sólo a expensas de los ingresos por exportaciones de los otros países. El proceso de ajuste de la balanza de pagos, por si solo (ya sea mediante variaciones del tipo de cambio o mediante cambios en los precios interiores) obligaría a éstos a reducir también los precios de sus artículos de exportación, y a final de cuentas todos quedarían peor que antes.

(21) Las limitaciones que impine la pequeñez del mercado local para articulos manufacturados son tan claramente visibles para cualquier hombre de negocios, que nos sentimos justificados al suponer condiciones de competencia imperfecta, y no la mera competencia atomizada que aún en los países de economías adelantadas no existe en buena medida.

./.

Universidad Nacional de Lanús

esta manera, una estructura de inversiones que se apoyen mutuamente en diferentes ramas de la producción puede ampliar el mercado y contribuir a que se llene el vacío que hay en la economía interior de las regiones de bajos ingresos. Esto, a mi entender, es lo que hay detrás del concepto de crecimiento equilibrado.

El adelanto aislado no es imposible. Un programa solitario de inversión y aumento de la productividad en una sola industria tendrá repercusiones favorables en otras partes de la economía. No cabe duda que mediante los incentivos normales del mecanismo de los precios, otras industrias se sentirán inducidas a progresar también; pero éste puede ser progresso a paso de tortuga. El mecanismo de los precios funciona, pero en las condiciones que prevalecen en muchas de las economías atrasadas, puede funcionar con demasiada lentitud. Esta es una razón del hecho, frecuentemente observado, de que las inversiones extranjeras directas en industrias extractivas para exportar, han creado "islas" o grupos aislados de alta productividad y han tenido poco efecto sobre el nivel general de productividad de la economía nacional.

Dentro de la economía nacional misma, el adelanto en una dirección digamos en la industria A, tiende a inducir también adelanto en la industria B; pero si es sólo una reacción pasiva al estímulo que recibe de A, el adelanto inducido de la B puede ser lento e incierto; y luego, a su vez, la lentitud y pasividad de B frenarán y desalentarán el adelanto inicial de A. La aplicación de capital a una industria sola estará sujeta a rendimientos fuertemente decrecientes. Como una manera de escapar de la lentitud o del estancamiento, el principio del crecimiento equilibrado prevé el adelanto autónomo en varias direcciones, más o menos simultáneamente.

Visto de esta manera, el crecimiento equilibrado es un medio de acelerar el crecimiento. El señor Nicolás Kaldor, en sus estimulantes conferencias del año pasado en Río de Janeiro,[22] trató el problema de lograr el crecimiento equilibrado como conseptualmente distinto del problema de acelerar el ritmo de adelanto en una economía atrasada. En este punto no estoy enteramente de acuerdo con él. En mi opinión, el crecimiento equilibrado es, ante todo, un medio de salir del atascadero, un medio de acelerar el ritmo de crecimiento cuando las fuerzas exteriores de adelanto mediante la ampliación del comercio y del capital extranjeros son lentas y no actúan.

En el estado actual de cosas de las regiones de bajos ingresos, la introducción de técnicas de producción que emplean capital, en cualquier industria aislada puede verse obstruída por la pequeñez del mercado,[23] y de ahí provie-

---

(22) Publicadas en Revista Brasileira de Economía, marzo de 1957.

(23) Como señaló el profesor Viner el año pasado en el Congreso de la Asociación Económica Internacional, esto no debe desalentar las inversiones que reducen los costos más bien que aumentan la producción, ya que tales inversiones desplazarán a las fuentes de abastecimiento caras que existen y no necesitan responder a ningún aumento de la demanda, actual o prevista. Sin embargo, también producirán un mayor ingreso por habitante, es decir, un aumento en la dimensión del mercado", creando alicientes para invertir en otros ramos.

./.

Instituto de Estudios Gerenciales
Universidad Nacional de Lanús

ne la debilidad de los incentivos para la inversión privada en tales regiones. Como lo expresó Marshall, "la eficiencia de la maquinaria especializada... no es sino una condición de su utilización económica, la otra es que haya suficiente trabajo para aprovecharla bien" (Principles p. 264). Las técnicas que se han ideado para la producción destinada a grandes mercados en los países adelantados no se adaptan bien, y a veces son enteramente inadaptables, a la producción en una escala más limitada. La relación entre la cantidad de inversión y la magnitud del mercado que se requiere para un funcionamiento eficiente es de considerable importancia para la teoría del crecimiento equilibrado.

Ahora bien, a veces se presenta esta objeción: Pero por qué emplear maquinaria? ¿Por qué adoptar métodos que empleen capital en regiones donde la mano de obra es barata y abundante? ¿Por qué no mejor emplear técnicas que sean intensivas en cuanto a trabajo (o mano de obra) en vez de intensivas en cuanto a capital?. La respuesta es que el seguir métodos de producción intensivos en cuento a trabajo con la idea de economizar capital puede ser perfectamente correcto como una adaptación a las circunstancias existentes, incluyendo la oferta de factores existentes; pero el estudio del desarrollo debe interesarse por cambiar estas circunstancias, en vez de aceptarlas tal como existen. Lo que se quiere es el progreso, no simplemente la adaptación a las condiciones presentes ; y el progreso depende en mucho de la aplicación de capital, el cual a su vez depende de que los mercados sean adecuados y crecientes, lo cual, a falta de una demanda mundial fuertemente ascendente para las exportaciones del país significa una expansión de la producción diversificada para uso del propio país.24

Hemos mencionado la necesidad de un adelanto autónomo en determinado número de ramas de la producción que se apoyen mutuamente. ¿Cómo se logra esto? El adelanto autónomo que implique inversiones de capital en diferentes ramas simultáneamente puede lograrse mediante la contagiosa influencia de la psicología de los negocios, mediante los efectos multiplicadores de las inversiones en cualquier parte que puedan crear mayor demanda monetaria en alguna otra parte, o mediante el deliberado control y planeamiento por parte de las autoridades. La opinión muy extendida de que el "crecimiento equilibrado" necesariamente exige una programación general me parece dudosa. Ciertamente, como un medio para crear estímulos para la inversión, puede decirse que el crecimiento equilibrado puede ser aplicable principalmente a un sistema de empresa privada. Las inversiones oficiales pueden ir adelante sin incentivos de mercados, y a menudo así lo hacen. Las autoridades que forman planes pueden aplicar capital, si lo tienen, donde les parezca bien, aunque, si se apartan demasiado del equilibrio que exigen las elasticidades-ingreso, terminarán por crear intolerables desproporciones en la estructura de la producción. Es la inversión privada la que es atraída por los mercados y la que necesita el aliciente de los mercados crecientes. Es aquí donde el elemento de apoyo mutuo es tan útil y, para el crecimiento rápido, indispensable. No negamos, sin embargo, que la política del gobierno pueda desempeñar una parte importante en la iniciación de un proceso de expansión equilibrada, o para ayudar a impulsar sectores que no reaccionen suficientemente a los alicientes de los precios. El servicio de extensión agrícola de Estados Unidos ha sido desde hace mucho tiempo un

(24) Aquí se da por sentado un aumento en la oferta de capital. En seguida diremos lago más sobre el problema de la "movilización" en este respecto.

./.

Instituto de Industria Universidad Nacional de Lanús

ejemplo clásico de un método de política de desarrollo ajeno a los precios, en una economía predominantemente orientada hacia el mercado.

Es pertinente observar que la doctrina que estamos estudiando no trata en sí misma la cuestión de dónde encontrar el capital para todas las inversiones equilibradas que prevé. En mis disertaciones sobre ella, en Río de Janeiro en 1951 y en otras partes después, traté de dejar sentado que el argumento se refiere principalmente al problema de la demanda de capital o de la manera de distribuirlo; da por respuesta la mayor oferta de capital.[25] Naturalmente que, en la realidad, las ofertas de capital son difíciles de encontrar. La necesidad de inversiones oficiales se deriva en parte de que el capital esescaso y de que son necesarios los esfuerzos de los gobiernos para movilizar todas las fuentes de ahorro nacionales posibles. Pueden necesitarse medidas para contener el aumento de la demanda de artículos de consumo, a fin de dejar recursos disponibles para inversión; pero al mismo tiempo esto puede debilitar los alicientes para las inversiones privadas. Este es un dilema famoso hacia el cual llamó la atención por primera vez Malthus en sus Principios de economía política. Puede presentarse una argumentación en pro de las inversiones oficiales si la movilización de capitales disponibles desalienta la actividad de inversionistas privados o destruye de esta manera la demanda de capital; pero este caso es enteramente distinto del principio del crecimiento equilibrado como tal.

Es fácil ver cómo está relacionado este principio con la ley clásica de los mercados. Aparte de la "filtración de ahorros" que no debieran constituir un problema de las economías que se desarrollan, una mayor oferta de artículos de consumo crea su propia demanda, a condición de que la oferta se distribuya debidamente entre diferentes artículos y de acuerdo con lo que quieran los consumidores. Cada industria deberá avanzar por un sendero de expansión determinado por la elasticidad-ingreso de la demanda de su producto. Ni qué decir tiene que la distribución del consumo y la producción no permanece igual en las sucesivas etapas del desarrollo. El patrón de consumo de una persona que gana mil pesos al mes difiere del de quien no cuenta sino con cien.[26]

La relación entre la agricultura y la industria de transformación ofrece el ejemplo más claro y más sencillo del equilibrio necesario para el crecimiento económico. En un país donde los campesinos son incapaces de producir un excedente de alimentos sobre sus propias necesidades de subsistencia, hay poco o ningún incentivo para que se establezca la industria, porque no hay suficiente mercado para artículos elaborados. Viceversa, las mejoras agrícolas pueden verse coartadas por la falta de mercado para los productos agrícolas, si el sector de la economía ajeno a la agricultura está retrasado y nada desarrollado. Cada uno de los dos sectores debe tratar de progresar, porque si uno permanece pasivo, el progreso del otro se frena.[27]

---

(25) Revista Brasileira de Economía, diciembre de 1951

(26) ¿Por qué este énfasis en la elasticidad-ingreso sin hacer caso de los precios ? Sin duda, las elasticidades-precio también ayudan a determinar el patrón de demanda de la población; pero los cambios en los precios relativos no tienen una conexión estrecha o determinada con el desarrollo económico, mientras que los cambios en los ingresos si son un reflejo directo y una medida del desarrollo.

(27) Ver nota 27 en la página siguiente.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

En relación con esto conviene hacer una clara distinción entre dos conceptos que a menudo se confunden: el excedente vendible y el excedente invertible del sector agrícola. El primero refleja la demanda de artículos no agrícolas en el sector agrícola, que es el concepto importante para el principio del crecimiento equilibrado. En contraste, un excedente invertible de productos agrícolas representa un acto de ahorro en este sector. Este concepto se relaciona con el problema de oferta de capital, y puede ser de alguna importancia porque, en las economías atrasadas, en las cuales los agricultores constituyen la gran mayoría de la población, la movilización del capital bien puede tener que comenzar en el sector agrícola. De nuevo aquí la distinción fundamental está entre la colocación y la movilización de los recursos adicionales en el proceso de crecimiento.

Dentro de la esfera industrial, la inversión equilibrada implica una diversificación horizontal de actividades industriales, todas yendo hacia adelante, auqnue, naturalmente, a distintos ritmos. Se ha objetado que tal difusión de recursos tiene que ocasionar una pérdidad del impulso dinámico de la economía,lo cual es posible. La dispersión de las inversiones en una variedad de industrias productoras de bienes de consumo, ciertamente puede llevarse el exceso. El principio del crecimiento equilibrado puede ser y ha sido interpretado demasiado literalmente. Producir un poco de cada cosa no es la clave del progreso. El argumento se relaciona con la creación de una estructura de inversiones que se apoyen mutuamente en una variedad mínima de industrias, tan sólo lo suficientemente amplia para evitar el fracaso del adelanto aislado, precisamente con el fin de crear un impulso de crecimiento. Los factores que determinan la estructura óptima de diversificación están ligados con la tecnología, con las condiciones físicas y con otras circunstancias que pueden variar de un país a otro. La magnitud mínima de un establecimiento eficiente en las diversas ramas de la industria es un asunto de importancia práctica. No puede haber una receta uniforme de aplicabilidad universal. A nosotros nos concierne un asunto de principio y no podemos meternos en detalles concretos de su aplicación práctica. Así como es posible, por lo menos, que la industria de transformación en general languidezca si los agricultores producen demasiado poco y son demasiado pobres para poder comprar algo de lo que hacen las fábricas, así también es posible que una sola rama industrial fracase por falta de apoyo de los otros sectores, tanto de la industria como de la agricultura; es decir, por falta de mercados. Que la deficiencia de los mercados es de alguna importancia como obstáculo a la inversión privada, lo revela la notable diferencia entre la distribución ocupacional de las inversiones directas de Estados Unidos en países relativamente adelantados, por una parte, y en los países subdesarrollados, por la otra.

El argumento en pro de la inversión diversificada que surge de estas consideraciones contrasta fuertemente, en primer lugar, con la gran concentración de capital que se necesita para servicios públicos tales como transportes y electricidad. El concepto de crecimiento equilibrado que hemos expuesto es limitado, restringido al patron "horizontal" de oferta y demanda de ar-

(27) Adam Smith expresa esta opinión de dos sectores del desarrollo equilibrado en su capítulo sobre el "Progreso natural de la opulencia": "Es sólo el excedente de la producción del país, o lo que sobra del sostenimiento de los agricultores, lo que constituye la subsistencia de la ciudad el que, por consiguiente, sólo puede crecer con el aumento de esta producción excedente."

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

tículos de consumo.[28] No es aplicable en ninguna forma sencilla a la relación entre el sector de infraestructura y el de las industrias productoras de artículos de consumo, el cual es esencialmente una relación "vertical", puesto que los servicios fundamentales como los transportes y la electricidad, son importantes principalmente como servicios para los productores. Más aún, las indivisibilidades técnicas, posiblemente combinadas con consideraciones de política deliberada de desarrollo, pueden conducir a crear servicios públicos con mucha anticipación a su demanda . En el proceso de la expansión de capital, puede ser inevitable, y hasta conveniente una falta de equilibrio en la estructura vertical de la producción.

Lo que es más importante para el asunto que venimos tratando, el argumento de la diversificación parece estar en agudo contraste con lo que enseña la doctrina de la ventaja comparativa, esto es, que los países se benefician si se concentran en una variedad limitada de actividades. Ya habiendo estudiado el argumento en pro de las inversiones equilibradas para mercados locales en las regiones de ingresos bajos, estamos listos para estudiar la manera cómo esto se relaciona con el argumento en pro de la especialización internacional.

4.- La Teoría de la Especialización y la Política Comercial

La teoría clásica del comercio muestra que, por lo menos hasta cierto punto, un país puede beneficiarse concentrando su esfuerzo productivo siguiendo los lineamientos de la ventaja comparativa internacional. Esta es una verdad importante y bien conocida que ningún país que busque su progreso puede pasar por alto. Pero una vez que un país ha adoptado un patrón óptimo y un óptimo grado de especialización según estos lineamientos (haciendo uso, tal vez de todas las oportunidades que tenga para mejorar sus términos de intercambio mediante la política comercial), ¿cómo va a lograr un mayor progreso continuo si las condiciones de la demanda exterior no lo inducen? No hay duda de que la apertura del comercio puede acarrear enormes beneficios a una economía primitiva; pero imaginemos que una economía se ha adaptado al comercio exterior y que no le quedan oportunidades sin aprovechar para una especialización lucrativa de su producción para la exportación. ¿Hay alguna garantía de que el comercio, de ahí en adelante, induzca una tasa de crecimiento que se pueda considerar satisfactoria a la luz, por ejemplo, del crecimiento de su propia población o de los niveles de vida que prevalezcan en el extranjero? No hay tal garantía, especialmente si los productos exportables que el principio de la ventaja comparativa induce a un país a producir se encuentra ante una curva de demanda exterior que a) es inelástica con respecto a precios y b) muestra una tasa muy lenta de ascenso a través del tiempo. Aun que se acepten todas las ventajas de la especialización internacional, queda

---

(28) El concepto se usa a veces con una connotación mucho más amplia que abarca las industrias productoras de bienes de capital, las de servicios públicos y las de bienes de consumo final. Confieso que no puedo encontrarle sentido, excepto en términos de elasticidades de ingreso y complementaridades de las demandas de los consumidores. Los argumentos en favor de la producción de bienes de capital y del comercio se estudian en la sección 4, más adelante.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

una posibilidad de detención y estancamiento relativo; y esto a nadie debiera sorprender. ¿Por qué ha de esperarse que el comercio internacional resuelva todos los problemas del desarrollo? Las expectativas infundadas pueden hacerse a la influencia de cierta asociación histórica.

En el siglo XIX se fomentó el crecimiento por medio del comercio internacional no sólo porque países antes aislados hubieran decidido especializarse. Este fue un factor importante, por ejemplo, en la apertura del Japón y más ampliamente como resultado de las mejoras en los transportes. Pero no fue todo. El desarrollo económico se difundió mediante el comercio porque el patrón de adelanto en los centros industriales era de tal naturaleza que producía una demanda creciente de alimentos y materias primas importados. En la medida en que éste fue el factor determinante, debe distinguirse del acto de especialización La teoría convencional del comercio ha mantenido una asociación muy comprensible, pero analíticamente ilegítima, con la experiencia del siglo XIX, experiencia que en algunos aspectos fue única.

La teoría de la especialización internacional como tal es un análisis estático. Una gran parte de ella supone niveles dados de productividad y acervos determinados de recursos en cada país. Puede ser y ha sido completamente (por los señores Ohlin, J. H. Williams y otros) tomando en consideración el modo cómo reaccionan las ofertas de factores ante la iniciación del comercio; pero aun en esta forma, sigue siendo esencialmente un estudio de estática comparativa.

La teoría estática no excluye el cambio, pero la clase de cambio de que se trata es de la variedad de "una vez por todas". Las ganancias que se originan del comercio previstas por la teoría clásica, son de esta naturaleza. Una vez que se ha hecho determinado ajuste, se alcanza un nivel más elevado de ingreo real (La teoría puede admitir sin dificultad la modificación de los "aranceles óptimos", que como hace notar el profesor Haberler en su ponencia, es también de naturaleza estática,) Naturalmente que esta clase de teoría no es "incorrecta": es absolutamente fundamental y puede ser sumamente útil. Sin embargo, es de alcance limitado; y mientras más claramente reconozcamos su limitación, tanto mejor será para la pertinencia y realismo de la economía internacional.

En contraste, la dinámica se ocupa de los efectos de los cambios contínuos y de las tasas, o ritmos de cambio.[29] La trasmisión del crecimiento de un centro industrial creciente es una historia esencialmente dinámica, en la cual una demanda de importaciones de materias primas que aumenta rápidamente es la característica decisiva que a su vez puede generar una salida de factores productivos hacia las regiones periféricas para satisfacer esta demanda. El punto que sostengo es que el argumento en pro de la especialización, como tal, sigue siendo tan fuerte como siempre, pero que las fuerzas que originan la trasmisión del crecimiento de los países adelantados a lo menos desarrollados no son tan poderosas en el campo del comercio como lo eran hace cien años. En estas circunstancias, puede haber razones de peso para aumentar la producción para el mercado interno. Si la cantidad de recuros disponibles va aumentando en una tasa suficiente (mediante el crecimiento de la población, la acumulación de capital y la difusión de conocimientos), puede hacerse esto sin per -

(29) Véase R.F. Harrod, Towards a Dynamic Economics (Londres 1948) p. 8

./.

Instituto de Estudios Universitarios
Universidad Nacional de Lanús

per por ello los beneficios que se hayan logrado mediante la especialización internacional. Sólo con esta condición es completamente claro el caso. Ciertamente, no deberá impedir que un país responda a los aumentos que pueda haber en la demanda de artículos de exportación.

Supongamos que es posible algún aumento en la producción para el mercado interior sin descuidar ninguna oportunidad lucrativa de producción para exportación. Entonces el proceso de la expansión interior deberá necesariamente observar un determinado "equilibrio" dictado por las elasticidades-ingreso, si la oferta adicional ha de crear su propia demanda, o más comcretamente, si las nuevas industrias han de encontrar mercados suficientes para sus productos. Este concepto de crecimiento equilibrado, basado en la diversidad y, por tanto, complementaridad de las necesidades de losconsumidores, no es un argumento en pro de la industrialización como tal; por el contrario, acentúa la inutilidad de tratar de fundar industrias de transformación sin un adelanto complementario en el frente agrícola. La agricultura es también una "industria" en el marco de este concepto. Puesto que en los países de ingresos bajos es probable que se gaste en alimentos, una gran parte del incremento de los ingresos, la mejoría de la agricultura tiene que ser un elemento decisivo en cualquier proceso de crecimiento equilibrado.

Ni es éste un argumento en pro de la autarquía. Hay lugar para ampliar el mercado interior sin reducir el comercio exterior. Esto es claro principalmente si tomamos en cuenta los costos de transporte, un factor que a menudo se pasó por alto, en el pasado, en la teoría del comercio. Si el costo del transporte fuera cero, entonces la estructura de producción de un país no dependería en absoluto de la estructura de su consumo. No habría "localización de la demanda", para emplear un término que el progesor Samuelson ha aplicado en un sentido similar.30 En realidad encontramos mucha localización: los países generalmente gastan la mayoría de sus ingresos en su propia producción. El costo del transporte es un motivo fundamental de esto. Es en gran parte por esta razón por lo que los países pobres, donde la mayoría de los ingresos se gastan en alimentos, por lo que el grueso de la fuerza de trabajo se dedica a la producción de alimentos (y con frecuencia sucede esto aun en países que como Bolivia son importadores netos de alimentos).

Los gastos de transporte por sí solos son una barrera importante para la especialización internacional completa, porque crean en cada país una variedad de artículos y servicios nacionales dentro de la cual el concepto de inversión equilibrada es aplicable sin prejuicio al comercio internacional. Pero, después de todo, los gastos de transporte constituyen una infortunada necesidad. ¿No es una tontería imponer más barreras artificiales para fomentar el desarrollo "equilibrado"? El argumento en pro y en contra de las restricciones a la importación es un asunto muy sobrado, pero que no podemos evitar por completo. En mi opinión, la restricción de las importaciones puede ser útil a veces, pero nunca se debe depender de ellas. En realidad hay el peligro de que se exceda, por ser tan fácil hacerlo.

El argumento en pro del crecimiento equilibrado acentúa, entre otras cosas, la relación que hay entre los incentivos para la inversión y la am

(30) P.A. Samuelson, "The Transfer Problem and Transport Costs", en el Economic Journal, junio de 1952.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

pliación de los mercados nacionales: para un artículo que se importa, es evidente que ya existe mercado en el país; por tanto, la restricción a la importación estimulará la producción nacional de sustitutos.

Ahora bien, en primer lugar, esto es, en esencia, cosa impropia de buenos vecinos; perjudica a nuestros vecinos, y aún cuando éstos sean comparativamente ricos y poderosos, su demanda de nuestros productos exportables puede debilitarse.[31] Más aún, si no se hace nada más, no es nada seguro que conduzca a un crecimiento acumulativo del mercado interior. La producción de un artículo determinado aumenta hasta reemplazar las importaciones, y en este punto la expansión puede cesar si no se funda en algo más amplio que la restricción y la sustitución de lo importado.

Hay una posibilidad de que la sustitución de importaciones le quite recursos a la producción destinada a exportarse, lo cual puede hacer subir los precios de los productos exportables y así aumentar el ingreso real del país mediante mejores términos de intercambio. Pero ésra es una política peligrosa, porque el mundo puede acostumbrarse a pasarse sin esos productos de exportación. En los países adelantados, la tecnología ha creado incontables posibilidades de sustitución que pueden resultar económicas en cualquier momento y, por tanto, las materias primas en bruto pueden tener una curva de demanda torcida; una baja en los precios hará que aumente muy poco la cantidad que se venda, mientras que una elevación de los precios, al estimular la creación de sustitutos sintéticos, puede perjudicar muchísimo las ventas. Por esta razón entre otras, cualquier medida que trate de mejorar los términos de intercambio aplicando la teoría del "arancel óptimo", merece muy poca confianza como medio de desarrollo. Pero el punto principal que hay que acentuar aquí es que el aumento de la producción para el mercado nacional no necesita, en absoluto, perjudicar al sector exportador. El fin de la política de inversión equilibrada no debería ser quitar trabajadores de las industrias exportadoras, sino aumentar la productividad de la gente que ya trabaja en la agricultura de subsistencia y en otras actividades que producen para el consumo interno.

El inconveniente de las restricciones a la importación estriba en que conduce a la producción de sustitutos de importaciones que por lo menos al principio, es relativamente costosa e ineficiente. El meecado para una mercancía importada, pequeño como es al principio, se hace aún más pequeño en cantidad real a medida que aumenta el precio que tienen que pagar los consumidores . El efecto inicial sobre el ingreso real es malo, y bien puede conducir a una disminución del ahorro nacional. Un alto nivel de comercio exterior puede ser muy útil como fuente de ahorros (como lo fue, por ejemplo, en Japón). No negamos que las restricciones a la importación puedan ayudar en una campaña de inversión

(31) Aunque ésta es la posición general, sin embargo, hay que reconocer que existe una notable falta de simetría en las relaciones entre una economía dominante, como la de Estados Unidos, y los países de bajos ingresos que exportan productos primarios. Sobre este punto, me parecen perfectamente válidas algunas de las razones que aduce la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas, en International Cooperation in a Latin American Development Policy (Nueva York, 1954), pp. 62-64. Una cosa es cierta: que los Estados Unidos difícilmente pueden tener un problema de balanza de pagos mientras tengan más de la mitad de las reservas de oro de todo el mundo y mientras su moneda sea un codiciado instrumento de pago y de liquidez internacional, como lo fue la libra esterlina en el siglo XIX.

./.

interior equilibrada, pero su efecto adverso sobre el ingreso real y, por tanto, posiblemente sobre el ahorro, no debe perderse de vista. Por consiguiente, deben emplearse con cautela. Las restricciones a la importación impuesta a pesar de tales efectos adversos sólo pueden justificarse con base en mayores beneficios futuros; éste es el argumento de las industrias incipientes en favor de la protección.

Correspondiendo a nuestras dos aplicaciones del principio del crecimiento equilibrado, hay dos maneras de aplicar el argumento de las industrias incipientes. La primera tiende a estimular la industria de transformación en conjunto, como cosa distinta de la agricultura. En este panorama de crecimiento equilibrado a base de dos sectores, la protección a las industrias incipientes podría tomar la forma de derechos de importación uniformes sobre todos los artículos de consumo manufacturados. En esencia, ésta es una proposición que el señor Kaldor hizo en sus conferencias de Río de Janeiro el año pasado. La ventaja de un arancel uniforme para una gran variedad de artículos elaborados es que conserva el principio selectivo de la ventaja comparativa en la esfera de la industria de transformación y evita los costosos intentos de sustituir los artículos de importación en todos los ramos. Pero si el argumento del crecimiento equilibrado se aplica también dentro del campo de la industria, sería necesario tener un sistema diferencial de derechos proteccionistas para que cada industria, de las de un grupo que se desee crear, tuviera el grado de protección necesario para su iniciación. Esto significaría elevar el precio de cada artículo al nivel del costo marginal al que la industria nacional podría abastecer al mercado interior.

La manera en que se supone que funcione la protección a las industrias incipientes se ha tratado ya en numerosos escritos y no podemos tratarla aquí extensamente; pero aun en un estudio breve es necesario distinguir entre el argumento en favor de la protección basado en las economías externas de la más habitual de las industrias incipientes. El primero se basa en una curva de oferta descendente, el segundo en desplazamientos descendentes de una curva de oferta, que puede ser ascendente. En el primer caso, como los profesores H. S. Ellis y W. Fellner lo han mostrado en un artículo bien conocido,[32] debemos distinguir entre las economías externas reversibles y las irreversibles. El caso de las economías irreversibles implica algún desplazamiento de la curva (esto es, un cambio en las condiciones de la producción) y se difuma hasta ser propiamente, el caso de la industria incipiente. En el argumento de las industrias incipientes la protección necesaria es, en principio, temporal, El caso de las economías exteriores reversibles es muy diferente en cuanto a que exige una protección permanente. Sin embargo, el profesor Meade hizo notar hace poco tiempo que la curva de costos de cada país baja rápidamente al principio y luego se achata, y si en cada país hay un mercado bastante amplio para permitir, que siga funcionando en la parte horizontal, la persistencia de la industria no necesita depender de la protección. [33]

---

(32) "External Economies and Diseconomies" en American Economic Review, septiembre de 1943, reproducido en Readings in Price Theory de la American Economic Association Stigler & Boulding editores (Homewood, Illinois 1952)

(33) J. E. Meade, The Theory of International Economic Policy, Vol. II: "Trade and Welfare" (Nueva York, 1955), p. 260.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

El argumento de las industrias incipientes propiamente dicho se basa en cambios supuestamente irreversibles en las condiciones de la producción El capital, los conocimientos y los servicios públicos tienen que proporcionarse y pagarse separadamente; pero hay cosas que no se pueden aprender sino mediante el funcionamiento real de la industria. Esta "enseñanza en el trabajo mismo" de trabajadores y administradores es la que se trata de pagar mediante el subsidio (directo o indirecto) a las industrias incipientes. Desde este punto de vista, el costo por unidad de producto puede ser una función decreciente, no de la escala de producción, sino del volumen de la producción acumulado en el transcurso del tiempo. El hecho de que la protección en la mayoría de los países, suela conservarse por mucho tiempo después de que la incipiencia pueda atribuirse a la influencia de intereses creados similares a los que se oponen a la reducción de los derechos de importación en Estados Unidos, donde en términos generales el argumento de las industrias incipientes ha dejado de ser aplicable desde hace mucho tiempo, aunque allí cualquiera nueva empresa puede exhibir la "curva de aprendizaje" que liga el costo unitario con la producción acumulada, de la manera que acabamos de indicar.[34]

En las circunstancias en que se encuentran hoy día los países menos desarrollados, puede preguntarse por qué, en vez de fomentar la producción de artículos que sustituyan a los que se importan, no fomentan la fabricación de artículos de exportables, con el fin de sacar provecho de la expansión de los mercados en los países más adelantados y el comercio entre ellos. Esta es sin duda, una posible alternativa que, de hecho, no se ha practicado todavía en un grado digno de mencionarse. La protección a las industrias incipientes que producen para exportar sólo puede darse mediante subsidios directos cuyo financiamiento pone una mayor carga sobre la administración fiscal. Desde el punto de vista de la teoría del comercio internacional, no hay mucho que escoger entre la protección a las industrias que producen para el mercado interior y el fomento, por medio de subsidios directos, de las que producen para exportar; ambas se apartan de la posición librecambista. En la práctica, por razones obvias, la fabricación para exportar es generalmente de una etapa posterior, basada en el desarrollo previo del mercado interno. Una vez que ha pasado la fase de la "infancia" en la producción para el mercado interior, bien puede ser posible fomentar un comercio de exportación de artículos elaborados, aun sin recurrir a subsidios. Las exportaciones de productos textiles de la India, aunque en gran parte se deben a factores especiales, pueden citarse como ejemplo reciente.

La fabricación para los mercados interiores en los paíeses menos desarrollados comprende también la producción para comerciar entre sí, Esto es particularmente importante para los países más pequeños. Según el informe de la Comisión Económica para la América Latina citado antes, "la industrialización se está desarrollando en los compartimientos estancos de las economías nacionales y el comercio de productos industriales entre países latinoamericanos es muy raro" (p.72)La atenuación de las restricciones a la importación entre países subdesarrollados, aun cuando no ofrezca un remedio fundamental para el desarrollo, puede ser una medida eficaz de protección a industrias incipientes.

---

(34) Una buena ilustración de esta curva aparece en un estudio de H. Asher: Cost-Quantity Relationships in the Airframe Industry, The Rand Corporation (Santa Mónica, California 1956). Agradezco al señor Charles J. Hitch que me haya llamado la atención hacia este estudio y al punto general que ilustra.

./.

Universidad Nacional de Lanús

En todo caso, es probable que muchos de los países menos desarrollados, en su comercio con los centros industriales más adelantados, continúen teniendo por largo tiempo una notable ventaja comparativa en la producción de materias primas para exportar. Por su propio bien deben por lo menos mantener, si no es que aumentar, la producción de estas materias con el fin de conservar en el más nivel posible divisas que derivan de esta fuente. Todos debemos agradecer al coronel Perón su excelente demostración de la pérdida que un país puede sufrir al sacrificar sus exportaciones tradicionales y, como consecuencia, también su capacidad de importar. Tenemos en Australia un buen ejemplo de un país de altos ingresos, ya predominantemente industrializado, y que sin embargo, continúa atenido casi por entero a los productos primarios como fuente de ingresos procedentes de exterior, porque ahí es donde está su ventaja comparativa.

Si se mantiene íntegramente la producción de materias primas para exportar o si se incrementa, a medida que aumenta la demanda muncial, de acuerdo con la ventaja comparativa, las restricciones a la importación en los países subdesarrollados no reducen la importación total, sino sólo cambian su composición. Esto ha alegado plausiblemente la Comisión Económica para América Latina en su estudio citado (p.66). Cesan las importaciones de artículos de consumo elaborados, y su lugar lo toman las importaciones de bienes de capital a la vez que la producción nacional de artículos de consumo elaborados ofrece sustitutos de tales productos importados. Ya hemos hecho hincapié en las pérdidas consiguientes (que se espera sean temporales), en términos de bienestar de los consumidores. Otro punto que conviene hacer notar es que la maquinaria adicional que se importa representa mayor inversión, la cual tiene que pagarse mediante mayor ahorro. Sólo con medidas nacionales complementarias de movilización de más ahorros pueden las nuevas importaciones de maquinaria constituir una contribución neta a la formación de capitales. Si se pueden hallar de alguna manera los ahorros necesarios, el cambio en la composición de las importaciones, de bienes de consumo a bienes de capital, podrá considerarse como debido a un desplazamiento fundamental en las condiciones de la demanda que sea reflejo de una política de desarrollo.

La sustitución de importaciones en la esfera de los artículos de consumo elaborados es en gran parte un hecho consumado. Como la mitad de las importaciones que actualmente reciben los países subdesarrollados de los adelantados consiste en bienes de capital. La otra mitad incluye algunos alimentos y materias esenciales a la vez que productos industriales para uso de los consumidores. Si el "crecimiento equilibrado" se basa sólo en la sustitución de importaciones, le quedará muy poco campo, pero, en pricnipio, no necesita basarse en tal sustitución, porque debería significar, sobre todo, una ampliación del mercado nacional, más bien que la mera exclusión, del pequeño mercado existente, de los artículos extranjeros. En resumen, la sustitución de importaciones a) no es suficiente y b) puede, a la larga o aun inicialmente, resultar enteramente innecesaria.

Deben decirse algunas palabras sobre la sustitución de importaciones también en la esfera de los bienes de capital. Para muchos países parece ser ésta una meta deseable, son a menudo oscuras. La idea de que cada país ha de tener su propio acero y sus fábricas de maquinaria no se apoya en el principio del desarrollo equilibrado como lo interpretamos en párrafos anteriores; ni hay mucho que decir en favor de establecer tales industrias antes de que haya demanda fundándose en que, aunque típicamente tienen que ser construí -

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

das en grandes unidades, el desarrollo de la economía nacional conducirá finalmente a su aprovechamiento pleno y lucrativo. Una cosa (entre otras) que las distingue en este aspecto de los servicios públicos tales como los transportes y la electricidad, es que la maquinaria y otros productos de metal pueden importarse y de hecho se están importando en cantidades cada vez mayores. La división internacional del trabajo se hace cada día más "vertical" en el sentido de concentrarse en bienes de capital. En contraste, los servicios fundamental, como son los transportes interiores, no se pueden importar y, si han de tenerse en absoluto, las facilidades para producirlos, han de instalarse en el lugar mismo. La carencia de tales instalaciones puede ser un obstáculo decisivo al desarrollo, mientras que la falta de acero producido en el mismo país no lo es. Por tanto, al formular los planes de inversión se deberá dar preferencia a aquellos servicios, mientras éstos pueden obtenerse mediante el comercio exterior.

Más tarde, cuando ya se disponga de esos servicios, puede suceder que, donde las condiciones sean adecuadas, el principio de la protección a las industrias incipientes pueda aplicarse también a las que producen bienes de capital. Pero en este ramo, más que en el de la industria ligera, habrá que tener presente que la creación de industrias incipientes es mucho más importante que su protección. Mucho más que el método fácil, pero negativo, de restringir las importaciones, se necesitan medidas positivas en la esfera de la formación de capital, educación y enseñanza técnica. Si no se puede alcanzar un ritmo vigoroso de desarrollo tan solo mediante el comercio internacional, por lo menos debiéramos tener cuidado de que la expansión de la economía nacional no implique costos adicionales innecesarios al destruirse las ganancias que se estén obteniendo de la especialización internacional.

A fin de cuentas, el argumento del desarrollo equilibrado, en el sentido limitado en que lo hemos considerado, dice que, en determinadas condiciones que ya antes hemos analizado, el aumento de la producción para consumo interior puede avanzar junto con la especialización internacional; es decir, que no necesita ser un instituto de ésta, sino que más bien es un sustituto del mecanismo de transmisión del crecimiento, el cual, por las razones antes expuestas, no es tan fuerte actualmente como lo fué en el siglo XIX. Sin embargo, mientras el incremento de la demanda exterior de materias primas no es un mecanismo de desarrollo tan fuerte como lo era antes, puede resultar muy perjudicial descuidar las oportunidades existentes de especialización para el mercado mundial. Como los recursos disponibles, aun cuando aumenten con el tiempo son limitados en cualquier momento, la política de desarrollo en cuanto se refiere a la asignación de recursos para distintas actividades deberá tener sumo cuidado de evitar que mueran por inanición los sectores de exportación ya establecidos o que se ahoguen las posibles nuevas ramas de producción para exportar.

Con esta condición, nuestros dos protagonistas (la especialización para el mercado mundial y el progreso diversificado en el frente nacional) son realmente amigos, no enemigos. Llenar el vacío de la economía nacional es el mejor cimiento para el comercio exterior, puesto que significa elevar el nivel de productividad y el poder adquisitivo real. Esta es la razón de que las naciones adelantadas sean grandes clientes unas de otras; y ésta es la mejor esperanza de ampliar el comercio mundial, aunque es probable que el comercio, como proporción de la producción total, disminuya a medida que las economías nacionales de los países de bajos ingresos se desarrollen más plenamente.

./.

Universidad Nacional de Lanús

5. El Problema de la Balanza de Pagos

Hay, sin embargo, otro asunto que preocupa a algunos economistas: si se impulsa la producción para los mercados nacionales, ¿no conducirá esto a dificultades de balanza de pagos?. La creencia de que así suceda está muy extendida; la encontramos expresada, por ejemplo, en la Theory of Economic Growth, del profesor Lewis (pp. 282 y 387). ¿Tenemos aquí un conflicto entre el crecimiento equilibrado y equilibrio externo? Si el desequilibrio externo es un resulta do inevitable del incremento de la producción para consumo interior, entonces esto puede conducir a restricciones a la importación motivadas por la balanza de pagos y, al final de cuentas, indirectamente a la destrucción del comercio exterior.

Primero hay que reconocer que las inversiones que no se cubran con ahorros (nacionales o extranjeros) constituyen un fuerte motivo de desequilibrio en la balanza de pagos; pero éste es un problema distinto: el problema de no gastar más de lo que se tiene. Si lo que se tiene es insuficiente para una cantidad determinada de inversión, pueden aún quedar posibilidades de remediar la situación mediante la movilización de capitales.

El argumento que hace hincapié en la ampliación del mercado nacional co mo causa de desequilibrio exterior se refiere, no a los efectos de los "excesivos" gastos en inversiones, que son obvios, sino al funcionamiento de las inversiones terminadas dentro de la economía nacional. Señala que una nueva industria que produzca algo nuevo para el mercado interior tiene probabilidades de crear una mayor demanda de artículos importados porque puede necesitar algu nas materias primas del exterior y porque parte de los ingresos adicionales que cree esta industria podrán gastarse en artículos importados; y si los ingresos procedentes de exportaciones no cambian, el resultado será un déficit en el comercio exterior.

Todo esto es verdad, pero no es toda la verdad. Si la nueva industria vende sus productos en el mercado interior, el resto de la economía tendrá que reducir lo que gasta en productos importados, en el supuesto de que los gastos no aumenten por medios inflacionistas, mediante la reducción de los ahorros, mediante el desatesoramiento o mediante la expansión del crédito Si se puede evitar la inflación, entonces los productos que venda la nueva industria (dada la restricción que causan los limitados ingresos en el resto de la economía) actuarán necesariamente como sustitutos indirectos de los artículos importados, aun cuando parezcan total mente diferentes de cuanto se haya importado antes.35 Si hay un déficit en la balanza de pagos, será resultado de la inflación, no del aumento de la producción para el mercado nacional. No habiendo inflación, el resto de la economía tendrá que reducir sus importaciones para poder comprar los productos de la nueva industria, y esto tenderá a contrarrestar el aumento de las importaciones causado por la nueva industria.

(35) Contra la creencia común, no importa que los artículos sean sustitutos directos o indirectos de los importados; las semejanzas físicas no vienen al caso. La distinción entre artículos importados competidores y no competidores que ordinariamente se hace en Estados Unidos se basa en un caso similar de conversión a destiempo, aunque hay que admitir que es de algún interés para las industrias directamente afectadas.

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

Puede parece r extraño que, en este modelo, un aumento del ingreso no vaya necesariamente acompañado de un aumento neto de las importaciones. La propensión marginal a importar parecería quedar reducida a cero, lo cual parece un resultado bastante antinatural. Pero no hay nada extraño en ello si recordamos que en este caso ha habido un cambio en la estructura de la economía: la creación de una nueva industria. Los conceptos usuales del análisis de ingresos en el comercio internacional, igual que los del análisis keynesiano de ingresos en general, suponen una estructura económica dada. Desarrollo significa cambios en la estructura económica, y este contexto dinámico las relaciones funcionales entre ingreso e importaciones no tienen por qué comportarse en la forma ordinaria.

Esto no hace que el análisis de ingresos sea inútil al estudiar los problemas de la balanza de pagos; por el contrario, es indispensable. Generalmente se da por sentado que las restricciones a la importación pueden corregir un déficit en los pagos exteriores. De hecho, su eficacia para este fin es dudosa y necesita examinarse detenidamente. Los teóricos clásicos siempre se han inclinado a sostener que las restricciones a la importancia no son capaces, por si solas, de mejorar la balanza comercial. Es fácil ver que, existiendo un estado de ocupacion plena, esta opinión, aunque sujeta a condiciones, es fundamentalmente válida.

El análisis de ingresos muestra tres modos en que las restricciones a la importación puedan ayudar a eliminar un déficit exterior: 1º, si hay desempleo del tipo keynesiano, las restricciones a la importación conducirán a una mayor producción en las industrias que compiten con las importaciones, sin tener que perjudicar a los sectores exportadores. Es probable que el aumento de la producción e ingresos totales genere también mayores ahorros; y el país volverá a vivir una vez más dentro de sus posibilidades. 2º, los controles a la importación pueden conducir directamente a mayores ahorros, si los ingresos monetarios que antes se gastaban en artículos importados ahora se quedan sin gastar. Aun habiendo ocupación plena, el equilibrio exterior puede, en este caso, restablecerse mediante controles a la importación por si solos.

Si hay ocupación plena, y si lo que se gastaba en comprar artículos importados, ahora, en vez de ahorrarse, simplemente se gasta en artículos nacionales, entonces los precios tenderán a subir, las exportaciones disminuirán, y el déficit de la balanza de pagos no habrá sido eliminado por la reducción de las importaciones. 3º, sin embargo, si en esta situación inflacionista, los artículos de exportación disfrutan de una demanda inelástica en el exterior, entonces el valor de las exportaciones aumentará, tendiendo a cerrar el déficit exterior. Esta es una posibilidad poco probable; porque cualquier país que esté tratando de aplicar el argumento del "arancel óptimo", ya de antemano estará actuando, como cualquier monopolista, sobre la parte elástica de la curva de demanda con que se enfrenta en el extranjero y, por tanto, un nuevo aumento en los precios de exportación reducirá como consecuencia, el valor de las exportaciones, aun cuando en sus partes más bajas la curva de la demanda exterior tenga una elasticidad de menos de uno. Aparte de este argumento, debemos recordar que la curva de la demanda exterior no puede, conceptualmente, seguir siendo siempre inelástica a medida que el precio aumenta. Y aun suponiendo que si siga siendo inelástica en los lugares pertinentes, sólo es posible un resultado favorable para la balanza de pagos en la medida en que se ahorre el incremento de los ingresos derivados de las exportaciones.

./.

Universidad Mayor de San Simón

En los tres casos se ve que el aumento de los ahorros es condición indispensable del equilibrio exterior. Hay también la posibilidad adicional de que un alza general de precios resultado de las restricciones a la importación, aun cuando desaliente las exportaciones, puede permitir una mejoría neta en la balanza comercial por conducir a una mayor demanda de dinero y, como consecuencia, si la oferta de dinero permanece constante, a una elevación de los tipos de interés que obligue a una reducción en las inversiones. Por tanto, la política de balanza de pagos actúa a través de uno o ambos determinantes del aumento de capital; sólo mediante un aumento en los ahorros o una reducción en las inversiones puede resultar efectiva la restriccion de las importaciones para equilibrar la balanza de pagos. Durante períodos cortos, los controles a la importación pueden traer alivio mediante reducciones no buscadas de las existencias de mercancías o acumulaciones de saldos de efectivo; pero tales cambios involuntarios pronto conducirán a reacciones "correctivas" de parte de empresas e individuos y, por tanto, a una renovada presión sobre las cuentas extranjeras.

En general, sin un cambio de la relación entre el ingreso y el gasto nacionales, las restricciones a la importación no podrán producir mejoría alguna en la balanza exterior. Las modificaciones del tipo de cambio por si mismas pueden ser igualmente ineficaces, a menos que vayan acompañadas por tal cambio como medida de política, o a menos que (como es concecible, pero nada seguro) induzcan tal cambio automáticamente. Todo esto se deduce claramente de la identidad fundamental del análisis del ingreso: $X - M = Y - E$, en el que las letras indican, respectivamente, exportaciones, importaciones, ingreso nacional y gastos (en consumo, inversión y actividades gubernamentales). Esta ecuación debe interpretarse en un sentido ex ante si es que ha de tener alguna importancia explicativa. Ex post es correcta siempre, aunque puede ser correcta a muy diferentes valores. La fórmula adquiere interés pragmático para fines de política cuando le imponemos restricciones suponiendo que $X - M$ se reduzca a cero, y si estamos interesados también en el equilibrio interior que Y se conserve a un nivel que corresponde a la "ocupación plena sin inflación."

Si preguntamos como es posible que el gasto nacional exceda al ingreso y cause así un déficit exterior, no hay mejor contestación que la que dió el profesor Robbins": .... como lo reconoció David Hume en un momento de inigualable percepción intuitiva, la condición esencial para que surjan desequilibrios en la balanza de pagos, es la existencia en diferentes regiones de fuentes independientes de abastecimiento de medios de pago".[37] Los países independientes tiene, por regla general, sus propios centros de "manufactura de crédito". El equilibrio entre el ahorro y la inversión es de especial importancia en la relación entre Y y E, porque la inversión es un motivo respetable por lo menos de financiamiento parcial a través del sistema de crédito.

---

(36) Estos asuntos se analizan más ampliamente en las secciones IV y V de mi ponencia "Thr Relation between Home Investment and External Balance in the Light of British Experience, 1945-55", Review of Economic Statistics, mayo de 1956, pp. 137-147.

(37) Lionel Robbins, "A note on the Fornal Content of the Traditional Theory of International Trade", en Contribucoes a Analise do Desenvolvimiento Econó mico, ensayos en honor de Eugenio Gudin (Río de Janeiro, 1957), pp. 269-270.

./.

Instituto de Estudios Políticos
Universidad Nacional Autónoma

Con demasiada frecuencia se pasa por alto la relación de las cuentas del ingreso nacional con las cuentas del cambio exterior. En ninguna parte, en la esfera de la economía internacional, es tan común como en la política de la balanza de pagos la falacia de la concreción a destiempo. Nada es más común que intentar resolver un problema de balanza de pagos reduciendo las importaciones (o impulsando la producción exportable) de este o aquel artículo. Por ejemplo, Turquía está actualmente tratando de resolver su crisis de cambio exterior deteniendo todas las importaciones de café. El gobierno inglés ha insistido otra vez, recientemente, en que la industria automotriz aumente la proporción de carros que exporta. La "solución de la mercancía" al problema de la balanza de pagos parece estar en auge en todas partes; y las crisis de balanza de pagos continúan.

Otra solución favorita, a menudo recomendada por consejeros económicos en países subdesarrollados, consiste en tratar de fortalecer la balanza de pagos variando la composición de las inversiones (sin reducir su monto total) en tal forma que aumente la inversión en industrias cuyos productos compitan con los extranjeros, o en las que produzcan artículos exportables, o en ambas. Esta es una interferencia injustificada con el principio de que los aumentos de capital deben aplicarse allí donde, tomando en cuenta las economías o deseconomías externas, hagan la mayor aportación posible al producto nacional. Como lo ha dicho el profesor Ellis, "la inversión que parece óptima desde el punto de vista de la economía interior del país, es también la óptima desde el punto de vista de su balanza de pagos con el mundo exterior".[38] La razón es sencilla: mientras mayor sea el ingreso nacional de un país en relación con a) las cifras máximas alcanzadas en el interior (el "efecto de trinquete o rueda dentada") y b) los niveles ordinarios que se observen en otras partes (el "efecto demostración") más facil será para un país, por regla general, vivir y crecer, sin gastar más de lo que tiene.

Una manera verdaderamente efectiva de hacer frente a las dificultades de los pagos al extranjero es no meterse con la distribución de las inversiones, sino reducir el monto total de ellas. Esto es fácil, pero es malo para el progreso. Sin embargo, hay una alternativa: movilizar más ahorros. Aún cuando esto no pueda hacerse fácilmente sacándolos del consumo ordinario, generalmente pueden obtenerse mediante los aumentos corrientes de producción los cuales se logran mejorando los métodos de producción o aprovechando mejor la mano de obra y otros recursos. Por tanto, me inclino por la opinión de que la balanza de pagos no es un factor fundamental que limite el desarrollo de un país, sino que siempre está, hasta cierto punto, dentro del control del propio país. Hay otro factor que si está fuera del control del país, y es el incremento de la demanda mundial de sus exportaciones de productos primarios. Si tal incremento es relativamente lento, hay razón para en condiciones adecuadas, promover el crecimiento económico mediante el incremento de la producción para el mercado nacional. Me parece que, de hecho, éste ha sido el caso en el último cuarto de siglo, más o menos.

Sobre el punto principal de esta sección final se ha dicho lo bastante para sugerir que no es el desarrollo del mercado interior, por sí mismo, el que hace inevitables las crisis de cambio exterior. Es el gasto excesivo, aunado a la inflación, el que crea los desequilibrios de la balanza de pagos. (Sin duda que, en la práctica, el desarrollo del mercado nacional y la inflación suelen ir estrechamente asociados, pero ésta no es razón para no separar sus efectos en el análisis del problema) Y a su vez, la inflación ge-

./.

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

neralmente se debe a la dificultad que tienen los países más pobres para vivir dentro de sus medios cuando no hay que hacer tantas inversiones, y cuando hay tantas tentaciones de hastar en bienes de consumo. En realidad aquí está la dificultad central para financiar el desarrollo económico: No está dentro de la esfera del presente tema, y me alegro mucho de no tener que tocarlo.

x.x.x.x.x.x.x.