



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

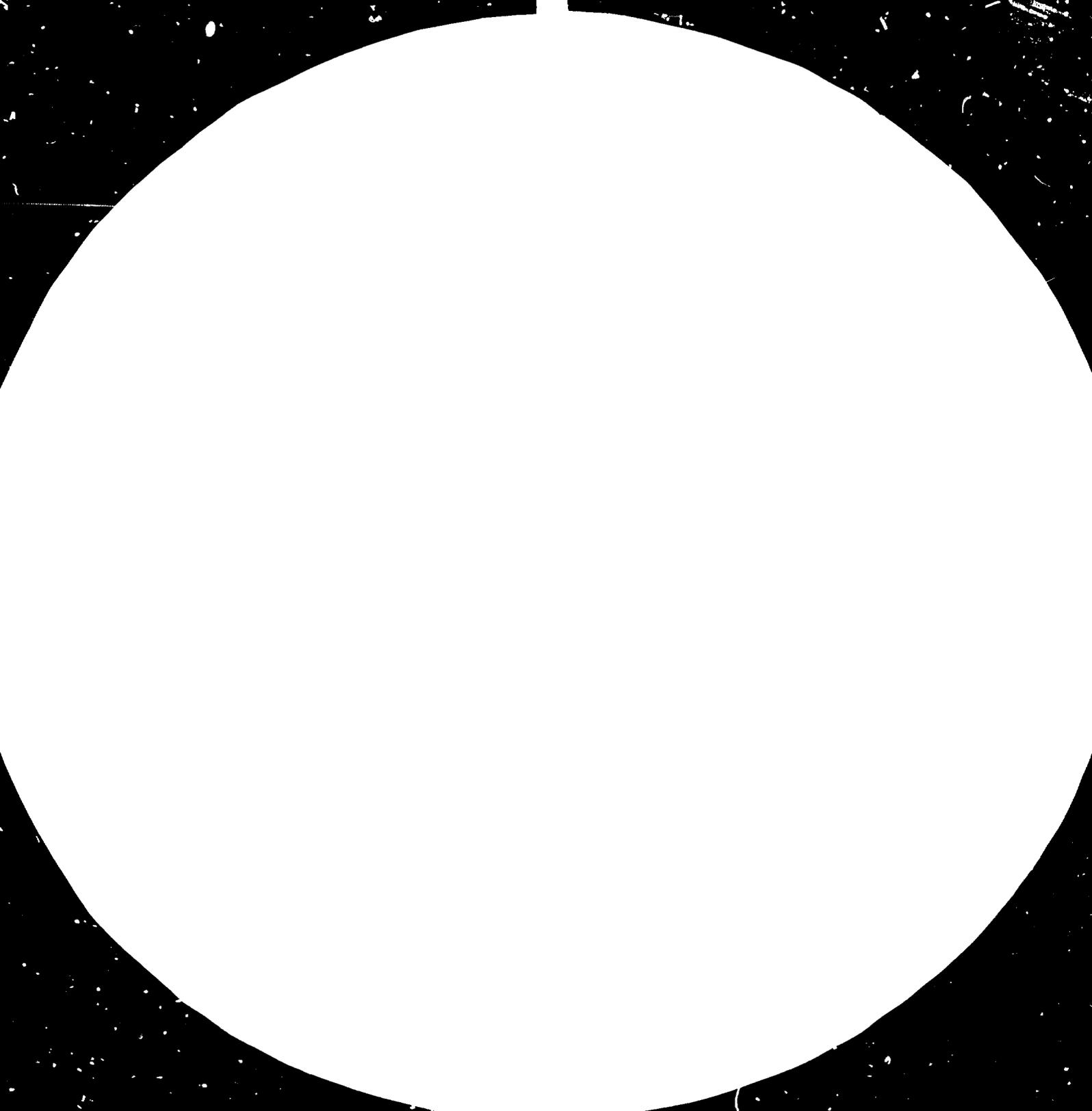
## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

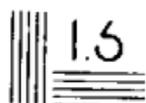
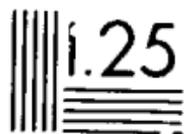
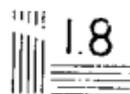
For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)





28

25



Microcopy Resolution Test Chart, NBS 1010-A, 1963 Edition

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE: 1963  
O - 348-084



**ABSTRACT**

Ref.: Sales No. E.84.II.B.4,  
F.84.II.B.4 and S.84.II.B.4  
(ID/SER.M/12)

June 1984  
New York

---

**INDUSTRY AND DEVELOPMENT**

No. 12

**INDUSTRIE ET DEVELOPPEMENT**

Nº 12

**INDUSTRIA Y DESARROLLO**

Núm. 12

**ABSTRACT / SOMMAIRE / EXTRACTO**

ABSTRACT

The importance of the external environment for industrial development in developing countries

Abd-El Rahman Khane

Stagnating world trade, falling primary commodity prices and increasing interest and debt service costs have, since 1980, led through contractions on both the supply and demand sides to a sharp drop in industrial growth in developing countries. For Latin America the main problem is seen to be debt-financing, and for Africa the fall in primary commodity prices and internal difficulties are identified as the chief problems, whereas Asia has continued to do relatively well, although reduced trading opportunities have caused some decline in previously very high growth rates. It is suggested that short-term international action is needed to increase rates of industrial capacity utilization in the South, while long-term action is required to help revive and implement industrial investment projects delayed by the recession, and barriers to exports of manufactures from developing countries need to be reduced. Measures to strengthen South-South industrial co-operation are also suggested.

The international economic environment and industrialization possibilities in developing countries

Assar Lindbeck

The author examines possible changes in the international economy, as well as certain related domestic changes, which would allow increased industrial growth and high productivity in the developing countries. The emphasis is on long-term issues. Covered are: recent experiences of the developing countries in industrialization; trends and prospects in developed countries; interrelations between developing and developed economies; possible reform of North-South relations; strengthening of South-South relations; and domestic policy options for developing countries. It is argued that both the rate of industrial productivity growth and productive capacity must be increased in developing countries; to help achieve this, markets in developed countries need to expand and be open to exporters in developing countries, adequate capital and credit must be provided to developing countries, South-South trade and other economic ties should be stimulated and, within developing countries, institutions and policies need to be reformed to allow greater allocative flexibility in economic decision-making.

The interrupted industrial revolution of the third world: prospects and policies for resumption

Ajit Singh

The author briefly describes the impact of world recession on industrialization in the South, focusing on reduced export demand, the fall in commodity prices and the increase in interest rate and debt burdens.

He argues that developing countries need to grow at rates of 6-7 per cent for gross domestic product (GDP) and about 10 per cent for manufacturing. Relations between industrial output, employment and productivity are analysed; low productivity growth in the South may reflect efficient use of the non-scarce resource, labour, and the recent drop in capital utilization is related to recessionary world conditions. The end of world recession will not mean a recovery to conditions of the 1960s, so the South will need to rely more on internal dynamics, including increased South-South co-operation. Trade with the North will remain important, but the extraordinary expansion in the economies of the Republic of Korea, Singapore, the area Hong Kong and Taiwan Province of China will not be easily duplicated. Policy recommendations are provided for sub-Saharan Africa, Latin American debtor countries, large semi-industrial countries and small countries that need to be more heavily involved in South-South trade. In an appendix, Japanese industrial policy is discussed as a possible model for large semi-industrial countries.

The second chapter in North-South relations

Goran Ohlin

It is argued that, even with an economic recovery under way in parts of the North, prospects are not good for a return to the high rates, by historic standards, of world economic growth in the period from the end of the Second World War to the early 1970s. Several factors at present mitigate against a return to high growth rates. The previous period represented a historic upturn, as described by Schumpeter's theory of innovation, and a new upturn will take some time to develop. Moreover, structural adjustment in the North has, for various reasons, become increasingly difficult to achieve, and factors such as the possibility of another oil price increase and the continuing debt problem of many developing countries will inhibit investment. To some extent, increased South-South co-operation on a bilateral level, using counter trade as a financial mechanism, will help, but it would still be realistic to revise international economic strategies to reflect lowered expectations.

Industrialization: where do we stand? where are we going?

H. W. Singer

The author, one of the advocates within the United Nations in the early 1950s of import-substituting industrialization (ISI), argues that although such strategies often failed in comparison with export-oriented industrialization (EOI), the present and prospective world economy makes ISI again of interest. He shows why, around 1950, ISI seemed reasonable and why it failed to work as envisaged. It is argued that successful EOI was achieved in a period of rapid world expansion, that if it were adopted by many developing countries the problem of "fallacy of composition" would arise and that, taking the Republic of Korea as an example, the relative importance of EOI within a policy package may have been overrated. A programme of ISI and EOI sequentially combined, which would have the best features of both strategies, is suggested.

### Industrializing small countries

Helen Hughes

Small countries that are attempting to industrialize will generally need to be more "open" than large ones; a small market means that economies of scale in production may be difficult to achieve, so that protection and import substitution become very costly. Industrial activities will need to be specialized and carefully chosen to match resource availabilities, and the range of exports will be narrow, taking into account the high costs of external transport for most small countries. Experience shows that the benefits of forming common markets for the small countries of a region are usually outweighed by the corresponding costs of import substitution, structural rigidities and increased bureaucracy, since the markets thus formed remain relatively small. Small countries will tend to have fewer of the required skills and technologies available locally than large countries do, so that education and training need to be accompanied by liberal immigration and emigration policies and acceptance into the economy of suitable small and medium-sized foreign firms. Government in some small countries is too large for national needs, thus increasing the cost of economic activities, but an inherent advantage of smallness is that it allows considerable political cohesion, so that policies can be quickly and flexibly decided with few compromises. Instead of relying on a structure of incentives and restrictions, the most successful small countries have reduced government to a minimum, kept external trade and investment policies open and created a macro-policy framework allowing prices to reflect world market conditions; this strategy has remained viable even under recent world economic conditions.

### Brazil and the IMF: prologue to the third letter of intent

Edmar Bacha

Brazil's debt problem has caused letters of intent agreed with IMF in order to obtain financing of the external deficit to become increasingly restrictive for the domestic economy, thus leading to severe recession. The author argues against this restrictiveness. The IMF rules are asymmetrical, imposing adjustment on debtor but not on surplus countries, and the required rate of adjustment is too rapid; in the case of Brazil, adjustment through recession would reduce GDP by about 5 per cent and domestic expenditure by about 6.5 per cent, too much in view of the country's social problems. Adjustment through internal recession is justified when the cause of the external deficit is excessive internal demand, but in the case of Brazil the cause is external recession, a fact ignored by IMF in setting its conditions for financing. These conditions have focused on internal factors such as inflation and government spending and borrowing, which, according to the author, are not within the jurisdiction of IMF, instead of on policies aimed more directly at the external deficit.

The emergence of military industries in the South:  
longer term implications

Miguels Wionczek

Although quantitative data on imports, production and exports of armaments in developing countries are not generally available, existing information suggests not only that imports are large but also that several newly industrializing countries have recently been rapidly expanding both production and exports, even competing with exports from developed countries; this evolution is briefly described. The author argues that this development reflects a high state of technological and managerial achievement, which could be diverted into non-arms industries, particularly in capital and intermediate goods, thus providing the core of a successful industrialization programme.

SOMMAIRE

L'importance de l'environnement international pour  
l'industrialisation des pays en développement

Abd-El Rahman Khane

La stagnation des échanges mondiaux, la chute des prix des produits primaires, la hausse des taux d'intérêt et l'alourdissement du service de la dette ont provoqué, depuis le début des années 80, des contractions de l'offre et de la demande qui se sont traduites par une chute brutale de la croissance industrielle des pays en développement. Pour l'Amérique latine, le problème principal est celui du financement de la dette alors qu'en Afrique, les facteurs essentiels sont la chute du prix des produits primaires et les difficultés internes; en Asie, par contre, la situation est relativement satisfaisante, même si la contraction des marchés a entraîné un certain ralentissement de taux de croissance qui avaient été jusque-là très élevés. Il conviendrait de mener une action à court terme au niveau international pour accroître les taux d'utilisation de la capacité industrielle du Sud et d'entreprendre une action à long terme pour faciliter la relance et la réalisation des projets d'investissement industriel mis en sommeil du fait de la récession tout en réduisant les obstacles aux exportations des produits manufacturés des pays en développement. Des mesures visant à renforcer la coopération industrielle entre les pays du Sud sont également proposées.

L'environnement économique international et les possibilités  
d'industrialisation des pays en développement

Assar Lindbeck

L'auteur examine les modifications qu'il faudrait apporter à la situation économique internationale ainsi que certaines mesures connexes à prendre au niveau national pour accélérer la croissance industrielle et renforcer la productivité des pays en développement. Mettant l'accent sur les mesures à long terme, il traite les questions suivantes : bilan de l'industrialisation des pays en développement au cours de la période récente; tendances et perspectives des pays développés; interrelations entre l'économie des pays en développement et celles des pays développés; réforme possible des relations Nord-Sud; renforcement des relations Sui-Sud; enfin options offertes aux pays en développement au niveau national. Il conviendrait d'accroître aussi bien le taux de croissance de la productivité industrielle que la capacité de production des pays en développement; pour faciliter cette entreprise, il faut que les marchés des pays avancés se développent et s'ouvrent aux exportateurs des pays en développement, que les pays en développement reçoivent les capitaux et les crédits nécessaires, que les échanges commerciaux et les autres liens économiques entre les pays du Sud soient stimulés et que dans les pays en développement, les institutions et les politiques soient réorientées afin que le processus de prise de décision en matière économique bénéficie d'une plus grande souplesse en ce qui concerne les allocations.

- 3 -

Interruption de la révolution industrielle du tiers monde :  
perspectives de reprise et politiques à appliquer à cette fin

Ajit Singh

L'auteur décrit brièvement les répercussions de la récession mondiale sur l'industrialisation du Sud, s'attachant en particulier à la réduction des exportations, à la chute des prix des produits primaires et à la hausse des taux d'intérêt ainsi qu'à l'alourdissement du fardeau de la dette.

Il faudrait que le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) des pays en développement soit de l'ordre de 6 à 7 % et celui de la production manufacturière de l'ordre de 10 %. L'auteur analyse les rapports entre la production industrielle, l'emploi et la productivité; il explique pourquoi on peut constater une faible productivité dans le Sud malgré une utilisation efficace de ressources abondantes, en particulier en ce qui concerne la main-d'oeuvre et il lie la chute récente de l'utilisation du capital à la récession au niveau mondial. La fin de cette récession ne se traduira pas par un retour à la situation des années 60; il faudra donc que les pays du Sud fassent davantage appel à une dynamique interne et en particulier renforcent leur coopération. Les échanges commerciaux avec le Nord continueront à être importants mais il ne sera pas facile d'imiter l'expansion extraordinaire des économies de la République de Corée, de Singapour, du territoire de Hongkong et de la province chinoise de Taïwan. L'article contient également des recommandations pour les pays débiteurs de l'Afrique sub-saharienne et de l'Amérique latine, grands pays semi-industrialisés et petits pays qui ont besoin de participer plus activement aux échanges commerciaux Sud-Sud. Dans une annexe, la politique industrielle du Japon est décrite comme un modèle possible pour les grands pays semi-industrialisés.

Le deuxième chapitre des relations Nord-Sud

Gcran Ohlin

Même si on constate un rétablissement de l'économie dans certaines régions du Nord, il y a peu de chances que l'on assiste à un retour des taux élevés de la croissance économique qui ont été enregistrés entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le début des années 70. A l'heure actuelle, plusieurs facteurs jouent à l'encontre d'un tel retour. La période citée représente une progression historique, semblable à celle que décrit Schumpeter dans l'exposé de sa théorie sur l'innovation et il faudra un certain temps pour que les conditions d'une nouvelle progression soient réunies. De plus, le Nord a eu, pour diverses raisons, de plus en plus de difficultés à procéder à ses ajustements de structure et des facteurs tels que la possibilité d'une nouvelle hausse du prix du pétrole et le problème permanent de la dette de nombreux pays en développement jouent contre les investissements. Dans une certaine mesure, un renforcement de la coopération Sud-Sud sur une base bilatérale, faisant appel à des échanges compensés en tant que mécanismes financiers, permettra d'améliorer la situation mais il serait quand même réaliste de réviser les stratégies internationales pour tenir compte de perspectives en baisse.

Industrialisation : situation et perspectives

H. W. Singer

L'auteur, qui avait été aux Nations Unies, au début des années 60, l'un des partisans de la théorie de l'industrialisation par remplacement des importations, explique pourquoi, même si ces stratégies ont souvent connu moins de succès que les stratégies d'industrialisation orientées vers l'exportation, la situation actuelle de l'économie mondiale et ses perspectives lui redonnent de l'intérêt. L'auteur montre pourquoi, dans les années 50, cette théorie paraissait raisonnable et pourquoi elle n'a pas répondu aux espoirs placés en elle. Les stratégies d'industrialisation orientée vers l'exportation ont réussi dans une période d'expansion rapide au niveau mondial et si elles devaient être adoptées par de nombreux pays en développement, on verrait se poser le problème de la "fausseté de la composition"; en ce qui concerne la République de Corée, par exemple, on a pu surestimer l'importance de la stratégie d'industrialisation orientée vers l'exportation dans la stratégie d'ensemble. L'auteur suggère un programme comportant l'utilisation échelonnée des deux stratégies, ce qui permettrait de tirer le meilleur parti de chacune d'elles.

L'industrialisation des petits pays

Helen Hugues

Les petits pays qui s'efforcent de s'industrialiser doivent en général être plus "ouverts" que les grands; pour un petit marché, il risque d'être difficile de réaliser des économies d'échelle dans la production, de sorte que la protection et la substitution des importations sont très onéreuses. Les activités industrielles doivent être spécialisées et soigneusement choisies compte tenu de la dotation en ressources; la gamme d'exportations sera très étroite, vu le coût élevé des transports extérieurs pour la plupart des petits pays. L'expérience prouve que les avantages qu'il y a à constituer des marchés communs entre petits pays d'une région sont en général contrebalancés par le coût de la substitution des importations, les rigidités structurelles et l'alourdissement de la bureaucratie, car les marchés ainsi constitués restent relativement petits. Les petits pays tendent à disposer localement de moins des compétences et techniques requises que les grands pays, de sorte que l'enseignement et la formation doivent s'accompagner de politiques libérales d'immigration et d'émigration et d'une acceptation au sein de l'économie de petites et moyennes entreprises étrangères appropriées. Dans certains petits pays, l'administration est trop lourde par rapport aux besoins nationaux, ce qui augmente le coût des activités économiques, mais la petitesse a pour avantage inhérent de permettre une cohésion politique considérable, de sorte que les politiques peuvent être décidées avec rapidité et souplesse et sont rarement assorties de compromis. Au lieu de se fonder sur une structure d'incitations et de restrictions, les petits pays qui ont eu le plus de réussite ont réduit l'administration à un minimum, appliqué des politiques ouvertes en matière de commerce extérieur et d'investissements et constitué un cadre macro-économique dans lequel les prix sont fonction des conditions sur le marché mondial; cette stratégie reste viable, même dans la situation économique mondiale de ces dernières années.

Le Brésil et le FMI : prologue à la troisième lettre d'intention

Edmar Bacha

Du fait du problème de la dette du Brésil, les lettres d'intention convenues entre ce pays et le FMI afin d'obtenir un financement du déficit extérieur se sont faites de plus en plus restrictives pour l'économie nationale, ce qui a conduit à une sévère récession. L'auteur se prononce contre ces restrictions. Les règles du FMI sont asymétriques; elles imposent un ajustement aux débiteurs, mais non aux pays excédentaires et le taux d'ajustement requis est trop rapide; dans le cas du Brésil, l'ajustement par la récession réduirait le PIB d'environ 5 % et les dépenses intérieures de 6,5 % à peu près, ce qui est excessif vu les problèmes sociaux du pays. L'ajustement par la récession interne est justifié lorsque la cause du déficit extérieur est une demande intérieure excessive; mais, dans le cas du Brésil, cette cause est la récession extérieure, fait que le FMI ignore lorsqu'il fixe ses conditions de financement. Celles-ci, au lieu de s'orienter vers des politiques visant plus directement le déficit extérieur, sont axées sur des facteurs internes tels que l'inflation et les dépenses et emprunts des pouvoirs publics qui, de l'avis de l'auteur, ne sont pas du domaine de compétences du FMI.

L'apparition d'industries militaires dans le Sud : incidences à long terme

Miguel S. Wionczek

Bien que l'on ne dispose en général pas de données quantitatives sur les importations, la production et les exportations d'armements dans les pays en développement, les renseignements disponibles semblent indiquer non seulement que ces importations sont fortes, mais également que plusieurs pays nouvellement industrialisés ont récemment développé rapidement leur production et leurs exportations, entrant même en concurrence avec les pays développés; l'auteur décrit brièvement cette tendance. Pour lui, celle-ci prouve la présence de compétences élevées en matière de techniques et de gestion, compétences qui pourraient être détournées vers les industries civiles, notamment celles des biens d'équipement et des biens intermédiaires, ce qui permettrait de constituer le noyau d'un programme d'industrialisation fructueux.

- 11 -

EXTRACTO

La importancia del medio externo en la industrialización de los países en desarrollo

Abd-El Rahman Khan

Desde 1980, el estancamiento del comercio mundial, la caída de los precios de los productos primarios y los costos cada vez mayores de los intereses y del servicio de la deuda han dado lugar, mediante un proceso de contracción de la oferta y la demanda, a un fuerte descenso del crecimiento industrial de los países en desarrollo. En América Latina el principal problema es la financiación de la deuda, en el caso de Africa la caída de los precios de los productos primarios y las dificultades internas constituyen los mayores problemas, mientras que Asia ha continuado manteniendo una posición relativamente buena, aunque la reducción de las oportunidades de comercio ha ocasionado una ligera disminución en las tasas de crecimiento anteriormente muy elevadas. En el artículo se sugiere la necesidad de que se adopten medidas a corto plazo, a nivel internacional, para mejorar las tasas de utilización de la capacidad industrial en el Sur, y medidas a largo plazo para ayudar a revitalizar y aplicar los proyectos de inversión industrial demorados por la recesión y reducir las barreras a la exportación de manufacturas de los países en desarrollo. Asimismo se sugiere la adopción de medidas para fortalecer la cooperación industrial Sur-Sur.

El ambiente económico internacional y las posibilidades de industrialización de los países en desarrollo

Assar Lindbeck

El autor examina la posible evolución de la economía internacional así como ciertos cambios internos conexos que permitirían un mayor crecimiento industrial y una elevada productividad en los países en desarrollo. Se hace hincapié en las cuestiones a largo plazo. Entre los temas examinados figuran los siguientes: experiencias recientes de los países en desarrollo en materia de industrialización; tendencias y perspectivas en los países desarrollados; interrelaciones entre economías desarrolladas y en desarrollo; posible reforma de las relaciones Norte-Sur; fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur; y opciones de política interna para los países en desarrollo. Se afirma que es necesario aumentar la tasa de crecimiento de la productividad industrial y la capacidad productiva de los países en desarrollo; para ayudar a lograr este propósito, es necesario ampliar los mercados de los países desarrollados y abrirlos a los exportadores de los países en desarrollo, suministrar capital y crédito en volumen adecuado a los países en desarrollo, estimular el comercio Sur-Sur y otras vinculaciones económicas y reformar, las instituciones y las políticas de los países en desarrollo, para dar mayor flexibilidad de asignación al proceso de adopción de decisiones económicas.

La revolución industrial interrumpida del tercer mundo:  
perspectivas y políticas para su reanudación

Ajit Singh

El autor describe brevemente la repercusión de la recesión mundial en la industrialización del Sur, prestando especial atención a la reducción de la demanda de productos de exportación, la caída de los precios de los productos básicos y el aumento de las tasas de intereses y de los pagos por servicio de la deuda. Sostiene que los países en desarrollo deben alcanzar tasas de crecimiento entre el 6 y el 7% del producto interno bruto (PIB) y de alrededor del 10% en la actividad manufacturera. Se analizan las relaciones entre la producción industrial, el empleo y la productividad; el bajo índice de aumento de la productividad en el Sur podría deberse a la eficaz utilización del recurso del que no se carece, la mano de obra, y la reciente reducción en la utilización del capital guarda relación con las condiciones mundiales de recesión. El final de la recesión mundial no significará una recuperación en la que imperen nuevamente las condiciones del decenio de 1960, de modo que el Sur deberá recurrir en mayor grado a la dinámica interna, incluida una mayor cooperación Sur-Sur. El comercio con el Norte seguirá siendo importante, pero no será fácil emular la extraordinaria expansión obtenida por las economías de la República de Corea, Singapur, la zona de Hong Kong y la provincia de Taiwan de China. Se ofrecen recomendaciones de política para el África Subsahariana, los países deudores latinoamericanos, los países grandes semiindustrializados y los países pequeños que requieren una mayor participación en el comercio Sur-Sur. En el apéndice se examina la política industrial japonesa como posible modelo para los países grandes semiindustrializados.

El segundo capítulo de las relaciones Norte-Sur

Goran Ohlin

El autor sostiene que no obstante el proceso de recuperación económica en marcha en algunas partes del Norte, no se vislumbran buenas perspectivas para un retorno a las elevadas tasas, según las normas históricas, del crecimiento económico mundial registrado durante el período que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el comienzo del decenio de 1970. En la actualidad son varios los factores que dificultan un retorno a tasas de crecimiento elevadas. El período anterior representó una reactivación histórica, tal como se describe en la teoría de la innovación de Schumpeter, y se requerirá cierto tiempo para que se produzca una nueva reactivación de la economía. Además, por diversas razones, el ajuste estructural del Norte es cada vez más difícil de alcanzar, y algunos factores, tales como la posibilidad de otro aumento de los precios del petróleo y el continuo problema del endeudamiento de muchos países en desarrollo inhibirán la inversión. Hasta cierto punto, sería útil establecer una mayor cooperación Sur-Sur en el plano bilateral, utilizando el comercio de contraparte como mecanismo financiero, aunque convendría siempre revisar las estrategias económicas internacionales a fin de dar cabida a previsiones menos ambiciosas.

Industrialización: ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?

H.W. Sirger

El autor, que a comienzos del decenio de 1950, fue uno de los propugnadores dentro del sistema de las Naciones Unidas de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, sostiene que si bien tales estrategias por lo común no han dado el resultado apetecido en comparación con la industrialización orientada a la exportación, la economía mundial actual y futura hacen que la industrialización mediante la sustitución de importaciones revista interés nuevamente. El autor explica por qué este sistema parecía razonable y por qué no dio los resultados esperados en el decenio de 1950. Se afirma que la industrialización orientada a la exportación se alcanzó con éxito en un período de rápida expansión mundial, que si muchos países en desarrollo adoptaran esta política surgiría un problema de "falacia de composición" y que, tomando como ejemplo a la República de Corea, podría haberse exagerado la importancia relativa de la industrialización orientada a la exportación dentro de un conjunto de políticas. Se sugiere un programa que combine consecutivamente la industrialización mediante sustitución de importaciones con la industrialización orientada a la exportación que reúna las mejores características de ambas estrategias.

La industrialización de los países pequeños

Helen Hughes

Un país pequeño con afán de industrialización por lo general deberá ser más "abierto" que un país grande; con un mercado reducido es difícil alcanzar economías de escala en la producción, de modo que la protección y la sustitución de importaciones llegan a ser sumamente costosos. Será necesario que las actividades industriales alcancen un alto grado de especialización y que se seleccionen cuidadosamente de modo que correspondan a las disponibilidades de recursos, y la gama de exportaciones deberá ser reducida, teniendo en cuenta los altos costos del transporte externo en la mayoría de los países pequeños. La experiencia demuestra que los beneficios de formar mercados comunes para los países pequeños de una región son generalmente superados por los correspondientes costos de la sustitución de importaciones, las rigideces estructurales y el aumento de la burocracia, ya que los mercados así constituidos permanecen relativamente pequeños. Los países pequeños no suelen disponer localmente de las aptitudes requeridas ni de las tecnologías que existen en los países grandes, de modo que la enseñanza y la capacitación deben ir acompañadas de políticas de inmigración y emigración liberales y de aceptación en la economía de aquellas empresas extranjeras medianas y pequeñas que sean convenientes. La organización administrativa de algunos países pequeños rebasa las necesidades nacionales, lo que encarece las actividades económicas, mientras que una ventaja inherente de una plantilla reducida es que permite una considerable cohesión política, de manera que las políticas se pueden adoptar con rapidez y flexibilidad, con muy pocas concesiones. En lugar de depender de una estructura de incentivos y restricciones, los países pequeños más prósperos han reducido el aparato estatal a un mínimo, han mantenido una política abierta de comercio exterior e inversión y han creado una estructura macropolítica en la cual los precios reflejan las condiciones del mercado internacional; esta estrategia se ha mantenido viable, incluso bajo las recientes condiciones económicas internacionales.

El Brasil y el FMI: prólogo de la tercera carta de intención

Edmar Saca

El problema de la deuda del Brasil ha dado lugar a que las cartas de intención acordadas con el FMI para obtener la financiación de la deuda externa sean cada vez más restrictivas para la economía nacional, originando así una grave recesión. El autor expone sus argumentos en contra de este carácter restrictivo. Las normas del FMI son asimétricas, imponen ajustes a los países deudores y no a los superavitarios, y la tasa de ajuste requerida es demasiado rápida; en el caso del Brasil, el proceso de ajuste mediante la recesión reduciría el PIB en un 5% aproximadamente y los gastos internos en un 6,5% aproximadamente, cifras demasiado elevadas habida cuenta de los problemas sociales del país. El ajuste mediante la recesión interna se justifica cuando la causa del déficit externo es una demanda interna excesiva, pero en el caso del Brasil la causa es la recesión externa, hecho que el FMI pasa por alto al fijar sus condiciones de financiación. Estas condiciones se han centrado en factores internos tales como la inflación y los gastos y empréstitos del sector público que, según el autor, no son de la esfera de competencia del FMI, en vez de centrarse en políticas más directamente encaminadas a aliviar el déficit externo.

La aparición de industrias militares en el Sur:  
repercusiones a largo plazo

Miguel S. Wionczek

Aunque por lo general no se dispone de datos cuantitativos sobre la importación, la producción o la exportación de armamentos en los países en desarrollo, de la información existente se infiere no sólo la existencia de un gran volumen de comercio de importación sino también el hecho de que en varios países de reciente industrialización se ha registrado un rápido aumento tanto de la producción como de la exportación, incluso en competencia con las exportaciones de los países desarrollados; toda esta evolución se describe brevemente. El autor sostiene que esa situación refleja un alto nivel de logro tecnológico y administrativo, que podría encaminarse hacia industrias ajenas al sector de armamentos, especialmente las de bienes de capital e intermedios, para constituir así el núcleo de un programa de industrialización eficaz.

INDUSTRIA Y DESARROLLO

Núm. 12

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL  
Viena

# **INDUSTRIA Y DESARROLLO**

**Núm. 12**



NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 1985

Las opiniones, cifras y estimaciones que figuran en los artículos firmados que se incluyen en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de las Naciones Unidas ni entrañan respaldo alguno de su parte.

El material publicado en *Industria y Desarrollo* puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique el origen y se remita a la Secretaría un ejemplar de la obra en que aparezca.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La mención de empresas o productos comerciales no entraña respaldo alguno de las Naciones Unidas.

#### FINALIDAD Y ALCANCE DE *INDUSTRIA Y DESARROLLO*

Con *Industria y Desarrollo* se pretende establecer un vínculo entre los ejecutivos y los teorizadores que se ocupan de los aspectos económicos y afines de la industrialización. La revista abordará principalmente temas relacionados con la economía aplicada, particularmente en esferas puestas de relieve por la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación.

La revista se publicará por lo menos dos veces al año en español, francés e inglés, como parte del programa de trabajo de la *División de Estudios Industriales* de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Se prepara bajo la dirección de un panel de supervisión integrado por funcionarios de la División, presidido por el Jefe de la *Subdivisión de Estudios Mundiales y Conceptuales*. El Sr. Cody es el responsable directo del presente número de la revista.

El Panel de Supervisión de *Industria y Desarrollo* recibirá con agrado las opiniones y observaciones de los lectores.

ID/SER.M/12

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.84.II.B.4

00900P

ISSN 0250-7951

## Prólogo

El presente número de Industria y Desarrollo se ha preparado especialmente para la Cuarta Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que se celebrará en Viena del 2 al 18 de agosto de 1984. Presta especial atención a las cuestiones actuales de política en materia de industrialización, incluidas las medidas que debe adoptar la comunidad internacional en el período posterior a la recesión, y entre los temas especiales que en él se tratan figuran los problemas particulares de los países pequeños, las restricciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países deudores (especialmente al Brasil), y las repercusiones del crecimiento de las industrias de armamentos en los países en desarrollo. Muchas de las ideas que se presentan en estos artículos sin duda revestirán interés para los participantes en la Conferencia, así como para nuestros lectores habituales. Los autores de los artículos son eminentes economistas especialmente dedicados a las cuestiones de desarrollo económico, y el Director Ejecutivo de la ONUDI ha aportado una perspectiva de la relación existente entre el medio externo y las posibilidades de industrialización de los países en desarrollo. El Panel de Supervisión de Industria y Desarrollo desea expresar su agradecimiento a todos los colaboradores. Los artículos de los Sres. Lindbeck y Singh se prepararon inicialmente como contribución a la labor preparatoria de la Conferencia.

### Notas explicativas

La palabra dólares o su símbolo (\$) denotan dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

En estas publicaciones se utilizan las siguientes abreviaturas:

BPI	Banco de Pagos Internacionales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
FIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VAM	Valor Agregado Manufacturero

LA IMPORTANCIA DEL MEDIO EXTERNO EN LA INDUSTRIALIZACION  
DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Abd-El Rahman Khane\*

El proceso de industrialización en los países en desarrollo depende ante todo de los esfuerzos que realice cada país y de la política que siga, pero el medio externo -esto es, los vínculos con los demás países, principalmente a través del comercio y de las finanzas- va adquiriendo cada vez más importancia. En el presente artículo se considera en qué forma este medio externo ha afectado negativamente el proceso de industrialización de los últimos años y cómo podría hacerse más favorable en el futuro para la rápida industrialización de los países en desarrollo.

La Cuarta Conferencia General de la ONUDI se celebrará en un contexto más complicado y difícil que el de cuatro años atrás, cuando se celebró en Nueva Delhi la Tercera Conferencia. En 1980, se suponía en general que la economía mundial seguiría creciendo, aunque tal vez a un ritmo algo más lento que en los decenios de 1950 y 1960. Pero, como ahora se sabe, la recesión que comenzó en 1980 en los países industrializados con economía de mercado duró más que cualquier otra desde los años treinta, y sus repercusiones en los países en desarrollo han sido mucho más graves, en parte porque los tipos de interés pagaderos por las deudas exteriores acumuladas alcanzaron niveles extraordinariamente altos.

Si bien en América del Norte ha comenzado a mejorar en forma alentadora el nivel de la actividad económica, el Japón y Europa occidental han tardado algo más en recuperarse. En consecuencia, son aún inciertos los beneficios plenos que resultarán al superarse la recesión de 1980-1982 y sólo están llegando lentamente a los países en desarrollo. Después de un marcado retraso en el crecimiento en 1981 y 1982, la producción industrial aumentó más rápidamente en Asia en 1983, pero en América Latina el nivel de la actividad económica en este mismo año fue inferior al de 1980, mientras que durante el período 1981-1983 la tasa de crecimiento industrial en la mayoría de los países africanos fue desalentadora. Las estimaciones preliminares indican que en ese mismo período el crecimiento de la producción industrial en el Sur, tomado en conjunto, alcanzó un promedio del 3% anual, frente a la meta de crecimiento anual del 9% que se fijó en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo\*\*, que comenzó en 1981.

Fue principalmente el deterioro del medio externo, sobre todo después de 1980, lo que retrasó el proceso de industrialización en los países en desarrollo. Para que este proceso sea sostenido y rápido, es preciso que haya mercados en expansión tanto en el país como en el exterior y un nivel alto y constante de inversiones en nuevos medios de producción. Estos requisitos previos para la industrialización rápida no se han dado en

\* Director Ejecutivo de la ONUDI.

\*\* Véase la resolución 35/56 de la Asamblea General, anexo, párr. 29.

muchos países en desarrollo desde 1980, cuando la caída de los ingresos de exportación y el aumento de los costos del servicio de la deuda dieron lugar a la reducción de las importaciones y a la desaceleración del crecimiento de la demanda interna. La producción de las industrias existentes se ha reducido tanto por esta disminución de la demanda como, en lo que respecta a la oferta, por la insuficiencia de divisas disponibles para importar materias primas, piezas de repuesto y otros insumos indispensables. Pero lo más grave es que se ha perdido el ímpetu de las inversiones en nuevas capacidades de producción industrial a medida que disminuían el ahorro interno y los ingresos públicos y aumentaban los costos y las dificultades para obtener financiación externa.

Los acontecimientos de los últimos años confirman lo que vienen señalando los países en desarrollo desde hace 10 años, esto es, que el actual orden económico internacional no proporciona un ambiente económico mundial en el que puedan lograr sus metas de rápido desarrollo económico y social. La razón principal ha sido que los países en desarrollo tienen cada vez más inconvenientes para obtener suficientes divisas que les permitan apoyar un rápido crecimiento económico, como se refleja en el aumento de su déficit por cuenta corriente, que pasó de 31.000 millones de dólares en 1979 a 59.000 millones en 1980 y a 118.000 millones en 1981 y 1982. Una parte considerable de este déficit creciente se financió con préstamos de los bancos comerciales, lo que resultó demasiado costoso y aumentó la carga del servicio de la deuda exterior a un nivel que no podía sostenerse en un período (1981-1983) en el que había dejado de crecer el volumen del comercio mundial. En 1983, el déficit por cuenta corriente de los países en desarrollo se redujo considerablemente, pero ello se consiguió sobre todo reduciendo las importaciones a expensas del crecimiento económico.

La mayor reducción de las importaciones se registró en América Latina, que es la región más industrializada del Sur, y que en 1980 había contribuido con el 50% de la producción industrial total de los países en desarrollo. Es preciso subrayar las repercusiones de la crisis internacional de la deuda y de las muy altas tasas de inflación en la economía y la estructura social de los países de América Latina; estos países se ven obligados a adoptar medidas que contraen el nivel de la actividad económica en un momento en el que se requiere un rápido crecimiento para atender las necesidades de una población en constante aumento. Basándose en un informe preparado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), los países de América Latina han alegado que no se los debía presionar para que pagaran por el servicio de la deuda más de lo que permitían las exigencias de continuo desarrollo económico. Estos países estiman que para reembolsar su deuda deben aumentar la producción y no postergar el crecimiento y sacrificar el bienestar de sus pueblos. Sus demandas se han hecho aún más urgentes con el nuevo aumento de los tipos de interés en abril y mayo de 1984.

La mayoría de los países asiáticos fueron menos vulnerables al medio externo defavorable y registraron sólo una desaceleración de su ritmo de industrialización, que fue bastante rápido. Los pagos por concepto de servicio de la deuda no representaron una carga tan agobiante y se cumplieron los plazos, se sostuvieron los ingresos de exportación, se mantuvo más o menos el nivel de las importaciones y se compensó la pequeña disminución en la entrada de capital exterior con una tasa de ahorro interno

constantemente alta. Estos países respondieron a la recesión conteniendo el crecimiento de los gastos públicos y aplazando el inicio de nuevos proyectos industriales, en particular de los que requerían muchas divisas. Como consecuencia de la recesión los países asiáticos tardarán más en lograr una mayor autosuficiencia en las industrias básicas, como el acero, los productos petroquímicos y los bienes de capital. Otra repercusión ha sido la desaceleración del rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Para Asia es más importante que para otras regiones que la comunidad internacional reconozca que en los próximos años el Sur necesitará aumentar sus exportaciones de productos manufacturados al Norte.

Tal vez el medio externo tenga la máxima importancia en el caso de los países africanos. Estos dependen más de las exportaciones de productos básicos, cuyo precio medio descendió un 25% durante la recesión. En muchos países africanos, gran parte de los ingresos públicos procede de las exportaciones de cultivos alimentarios y de minerales, mientras que los gobiernos patrocinan una elevada proporción de las nuevas inversiones en el sector industrial. Además de la disminución de los ingresos de exportación, la región africana al sur del Sahara tuvo que hacer frente a un retraso en la asistencia financiera en condiciones muy favorables; por otra parte, los costos para obtener financiación externa en condiciones comerciales fueron más elevados. Una grave sequía, que asoló el continente, agudizó estos problemas, agravando una situación alimentaria que la Comisión Económica para África (CEPA) ha descrito como la "preocupación más importante de la región".

Así, pues, la producción industrial de los países africanos ha sido perjudicada en ambos aspectos. En lo que respecta a la oferta, debido a la escasez de divisas las industrias que dependen de las importaciones no recibieron cantidades suficientes de materias primas, otros insumos y piezas de repuesto. Por el lado de la demanda, la recesión ha disminuido los ingresos, en particular en el sector dominante, la agricultura, así como el nivel de la demanda en general. En consecuencia, la producción industrial disminuyó efectivamente, de 1980 a 1981, en 10 países de la región y de 1981 a 1982, en 13 de ellos.

Cuando la economía mundial comienza a salir de la recesión, la industrialización de los países en desarrollo tropieza con dos tipos de limitaciones. El primero es a corto plazo, a saber, la falta de divisas suficientes para que los países en desarrollo puedan importar materias primas, otros insumos, piezas de repuesto y otras maquinarias y equipos necesarios para lograr altas tasas de utilización de su capacidad industrial. A medida que se recupere la demanda de bienes industriales en el bienio 1984-1985, será cada vez más importante obtener la máxima producción de las plantas existentes. Por consiguiente, se requiere un programa de acción internacional a corto plazo para ayudar a los países en desarrollo a elevar el nivel de producción de sus industrias.

Pueden preverse dos elementos en un programa de ese tipo. El primero comprendería misiones de asesoramiento para diagnosticar las razones de la baja utilización de la capacidad disponible en las plantas industriales existentes y sugerir medios para facilitar un funcionamiento más eficaz. El segundo consistiría en la asistencia financiera externa encaminada especialmente a proporcionar nuevas divisas para llevar a cabo un programa amplio de importaciones de materias primas, otros insumos y piezas de repuesto, así como nueva maquinaria y equipo industrial que servirían para

revitalizar el sector industrial. Ya se reconoce la necesidad de esos programas especiales. Así, por ejemplo, en un Programa de Asistencia Especial aprobado en febrero de 1983 por los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, se reconoció concretamente la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a restablecer el impulso de sus esfuerzos de desarrollo a pesar de las adversas circunstancias externas prevalecientes\*.

El segundo tipo de limitación requiere soluciones a largo plazo y se caracteriza por el bajo nivel de inversiones en la industria. Si bien aumentar al máximo la producción de las industrias existentes constituye por cierto la meta inmediata más urgente, es imperioso revitalizar el nivel de nuevas inversiones en la industria para restaurar la elevada tasa de crecimiento de ese sector. Debido a la recesión, en la mayor parte de los países en desarrollo, se aplazaron o, en algunos casos hasta se cancelaron, muchos nuevos proyectos industriales. Ello ha afectado gravemente la estrategia de los países en desarrollo más adelantados desde el punto de vista industrial, que en el decenio actual consistía en el establecimiento de industrias de productos básicos, tales como acero y productos químicos, así como bienes de capital. En otras palabras, los planes de inversión que sentarían las bases para aumentar la producción industrial a partir de 1985, se habían preparado, pero no se han puesto en práctica. Al parecer, es probable que el inicio de muchos de estos nuevos proyectos industriales se aplaze para después de 1984, porque muchos países en desarrollo necesitan aún restringir el nivel de sus importaciones en el clima actual, que es menos favorable para aumentar las exportaciones y atraer las grandes entradas de financiación externa que se requieren.

Por consiguiente, es necesario establecer un programa de acción internacional a largo plazo para ayudar a los países en desarrollo a revitalizar y aplicar los planes de nuevos proyectos industriales que se han aplazado durante la recesión. Los países en desarrollo necesitan en primer lugar ampliar la producción de sus industrias básicas, tales como productos químicos, papel y acero, y desarrollar las industrias de bienes de capital que fabrican productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte. La mayoría de estos proyectos requiere gran densidad de capital y tiene un considerable componente en divisas. Dado que algunos países en desarrollo soportan elevadas cargas del servicio de la deuda con relación al nivel actual de sus ingresos de exportación, han de considerarse modalidades especiales de financiación de proyectos. En la Consulta sobre Financiación Industrial, organizada por la ONUDI en 1982, se examinaron algunos nuevos procedimientos posibles. Más recientemente, algunas instituciones de financiación multilateral, tales como el Banco Mundial, han comenzado a aprovechar más las oportunidades de cofinanciación. La elaboración de semejante programa global internacional constituye una complicada tarea, pero es probable que sin él resulte insuficiente la corriente de financiación para nuevos proyectos industriales en los próximos años. No es necesario subrayar cuánto beneficiaría a su vez ese programa a las industrias de los países industrializados, que proporcionarían parte del nuevo equipo y maquinaria necesarios.

---

\* Para una breve descripción de este programa, véase Banco Mundial Informe Anual 1983 (Washington D.C., Banco Mundial, 1983), pág. 42.

La Estrategia Internacional del Desarrollo aprobada por la Asamblea General requiere que se introduzcan cambios de gran alcance en la estructura de la producción industrial mundial. Estos cambios, en parte, se producirán naturalmente si las economías de los países en desarrollo crecen a un ritmo más rápido que las de los países industrializados y si amplían más la gama de bienes industriales que producen, con lo que no tendrán tanta necesidad de importar productos procedentes de los países industrializados. Pero sólo podrán lograrse cambios de gran alcance si los países en desarrollo siguen aumentando su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas.

El Banco Mundial ha cuantificado la necesidad que tienen los países en desarrollo de ampliar sus exportaciones de manufacturas, y sus estimaciones indican que la contribución de éstas al total de los ingresos de exportación de esos países debería aumentar de un 30% en 1980 a un 45% en 1990. Esta meta significa que en 1990 el volumen de esas exportaciones tendría aproximadamente dos veces y media el nivel de 1980, y que la participación de los países en desarrollo en los mercados de manufacturas de los países del Norte, que se duplicó entre 1970 y 1980, pasando del 1,7% al 3,4%, tendría que duplicarse nuevamente, alcanzando un 7% en 1990.

El Norte podría absorber esa mayor penetración en sus mercados si la economía mundial estuviera en expansión, pero como las industrias de los países industrializados ejercen presiones cada vez mayores para recibir protección, ahora son inciertas las posibilidades de un aumento de tal envergadura. En la actualidad, algunas de las industrias cuyas exportaciones se promovieron con más éxito en los años setenta -vestido, textiles, calzado y productos de cuero- están limitadas, en mayor o menor grado, por cupos de importación. Las restricciones a las importaciones también han frenado las exportaciones de hierro y acero y las exportaciones de productos petroquímicos corren el peligro de encontrar una resistencia análoga. Por consiguiente, es fundamental que se detenga e invierta la tendencia actual hacia un mayor proteccionismo.

Si la comunidad internacional adoptara estas tres series de medidas, a saber, un programa especial a corto plazo para financiar las importaciones necesarias para la industrialización, un programa a largo plazo para financiar el establecimiento de nuevos proyectos industriales y medidas para reducir las barreras a la exportación de productos manufacturados de los países en desarrollo, en los años venideros mejoraría considerablemente el medio externo para la industrialización de esos países. En efecto, si la recuperación económica mundial, que comenzó en los países industrializados en 1983, pudiera mantenerse durante 1984 y 1985, el medio externo podría ser mucho más favorable para la industrialización de los países en desarrollo. Entonces la principal limitación será el elevado costo de los intereses de la deuda exterior que muchos países en desarrollo deben seguir afrontando.

En 1984 y 1985, los países en desarrollo se concentrarán en la necesidad de sentar las bases para recobrar el ritmo más rápido de crecimiento industrial, haciendo frente al mismo tiempo a una grave escasez de divisas, herencia de la prolongada recesión. La mayoría de los países en desarrollo ya han comenzado a adaptar sus estrategias de desarrollo económico e industrial a las condiciones que probablemente prevalecerán en los restantes años del decenio. Ya se puede discernir un nuevo énfasis en:

a) Medidas para aumentar la utilización de la capacidad de las plantas industriales existentes, como opción a la creación de nuevas capacidades;

b) Examen más minucioso de las inversiones en nuevos proyectos industriales con miras a reducir el componente en divisas de los gastos de capital y de funcionamiento que hayan sido aprobados;

c) Medidas que estimulen a la industria local a utilizar más las materias primas y otros insumos locales y a depender menos de las importaciones;

d) Políticas que reduzcan aún más el nivel de las importaciones de alimentos y bienes de consumo a fin de que haya más divisas disponibles para importar los bienes de capital y las materias primas que se requieren para la industrialización;

e) Políticas que estimulen la producción de una gama más amplia de productos agrícolas e industriales para exportarlos al Norte.

La modificación del medio externo también ha alentado a muchos países en desarrollo a promover el incremento de las importaciones de manufacturas de otros países en desarrollo mediante acuerdos de compensación comercial y otros acuerdos comerciales. Estos acuerdos comprenden el intercambio de petróleo, materias primas y alimentos, así como de productos manufacturados. Vienen a sumarse al considerable volumen de intercambio que ya se ha desarrollado dentro de algunas regiones del Sur, pero abarcan también cada vez en mayor medida el comercio entre países de diferentes regiones -Africa y América Latina, Asia y el Oriente Medio, Asia y Africa, etc. Se puede prever que dentro de poco estos esfuerzos se intensificarán y se reforzarán con nuevos acuerdos para la liquidación de pagos internacionales, incluida la aceptación de pagos en moneda local hasta un cierto monto a fin de superar la constante escasez de monedas fuertes.

A medida que los países en desarrollo establezcan vínculos comerciales más estrechos y descubran que no hay divisas para importar del Norte, las cantidades suficientes de productos básicos y bienes de capital, se harán mayores esfuerzos por encontrar otras fuentes de suministro en el Sur. Es preciso encauzar y coordinar estos esfuerzos con un programa especial de cooperación industrial Sur-Sur encaminado a determinar las industrias de países en desarrollo que dispongan de un excedente de capacidad para la exportación y adaptarlas a las necesidades de importación de otros países en desarrollo.

Si bien en los últimos veinte años se ha ampliado considerablemente la gama de productos básicos y de bienes de capital de las industrias del Sur, aún hay muchos productos que no se producen en los países en desarrollo. Un segundo elemento de un programa especial de cooperación industrial Sur-Sur debe proponerse determinar estas deficiencias de la estructura industrial de este grupo de países. Este programa debe definir las necesidades actuales y futuras del mercado en todas las regiones del Sur y observar cómo podrían atenderse mediante la planificación conjunta de nuevas industrias en los planos subregional, regional e interregional.

Esas iniciativas, que los países en desarrollo puedan tomar por sí solos, serían una respuesta natural a la evolución del medio externo. Fundamentalmente, tendrían por objeto una mayor autosuficiencia colectiva del Sur, con lo que sería menos vulnerable a las crisis externas de los últimos años. El Sur necesita desarrollar una base industrial mucho más firme y más ampliamente diversificada para poder contribuir de modo significativo al crecimiento futuro de la economía mundial. Considerados en este amplio contexto, las medidas que los países en desarrollo adoptaran para reajustar sus economías a fin de que su desarrollo económico sea menos vulnerable al medio económico externo merecerían el apoyo de todos los interesados, incluida la ONUDI.

En los últimos años, la ONUDI ha adaptado su programa de actividades en curso para prestar apoyo a la ejecución del Programa de Acción de Caracas aprobado por la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, que se celebró en esa ciudad del 13 al 19 de mayo de 1981 (A/36/333, anexo). Por otra parte, la ONUDI ha convocado reuniones ministeriales de solidaridad para identificar y promover oportunidades de cooperación para la industrialización de determinados países, en su mayoría menos adelantados. Además, ha prestado asistencia en la determinación y fomento de proyectos industriales conjuntos emprendidos por grupos de países en desarrollo de Africa, América Latina y Asia. Se ha fomentado el intercambio de información sobre tecnología entre países en desarrollo, así como el establecimiento de nuevas instituciones tecnológicas para atender necesidades especiales de estos países y se han aprovechado en forma creciente sus oportunidades de capacitación industrial.

En el presente artículo, se han esbozado varias formas concretas en las que la comunidad internacional puede crear un clima externo más favorable a la industrialización de los países en desarrollo, destacándose en particular un programa a corto plazo para financiar las importaciones necesarias para la industrialización de los países en desarrollo, un programa a largo plazo para financiar el establecimiento de nuevos proyectos industriales, y la formulación de políticas que reducirían las barreras a la exportación de manufacturas de países en desarrollo. Estos tres programas reconocen la continua interdependencia del Norte y el Sur en las esferas de la financiación y del comercio internacionales. Al igual que el desafío planteado por la crisis internacional de la deuda, pondrán a prueba la capacidad creadora de la comunidad internacional para idear soluciones que disipen el presente malestar de la economía mundial.

Ahora bien, el medio externo no se limita a las relaciones Norte-Sur; también comprende las relaciones incipientes entre los propios países en desarrollo. Estos últimos ya importan de otros países del Sur alrededor del 15% de sus necesidades totales de productos manufacturados. Se han sugerido aquí dos maneras de aumentar esa proporción en el futuro, a saber, un programa para determinar las necesidades de importación de los países en desarrollo y evaluar hasta qué punto podrían atenderse utilizando el exceso de capacidad disponible en las industrias de otros países en desarrollo, y un segundo programa, a más largo plazo, para definir las deficiencias de la estructura industrial del Sur y sugerir la forma en que podrían subsanarse mediante la planificación conjunta de nuevas industrias en los planos subregional, regional e interregional. Ambos programas reconocen la creciente interdependencia de los países en desarrollo en la

esfera industrial y la necesidad de que se aprovechen más intensamente las posibilidades que esta misma interdependencia les ofrece para aumentar su producción industrial.

EL MEDIO ECONOMICO INTERNACIONAL Y LAS POSIBILIDADES DE  
INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Assar Lindbeck\*

---

Introducción

Durante varios años el estado de la economía mundial ha sido decepcionante, a causa principalmente de las prolongadas y profundas recesiones que han padecido los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a mediados del decenio de 1970 y primeros años del decenio de 1980, y de los efectos altamente negativos que, con cierto retraso, dichas recesiones tuvieron en los países en desarrollo a partir de 1979 ó 1980, aproximadamente. Como es evidente, se pueden extraer importantes lecciones de lo ocurrido. No obstante, es necesario evitar que los análisis de las perspectivas económicas a largo plazo de los países en desarrollo resulten indebidamente sesgados por acontecimientos inmediatos. Los problemas a largo plazo del crecimiento y el desarrollo tienen preeminencia sobre los ciclos económicos "normales", a la vez que sobre las recesiones del tipo que va aparejado con el fenómeno de la "estanflación" como las que se produjeron durante los períodos comprendidos entre 1974 y 1976 y 1980 y 1983. De ahí que el presente artículo se vaya a centrar en los problemas a largo plazo de los países en desarrollo con posterioridad a la recesión mundial, en el contexto de la economía mundial. Sólo se analizarán aquellas cuestiones que hayan influido en las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. Naturalmente, también habrá que tener en cuenta las consecuencias inmediatas de las estrategias políticas a largo plazo, toda vez que en la práctica las políticas a largo plazo no son sino la suma de numerosas decisiones de política de corto plazo.

Durante los últimos decenios, las conferencias de las Naciones Unidas relativas a los problemas de desarrollo a largo plazo de los países en desarrollo se han centrado principalmente en el medio económico internacional del Sur. No cabe duda de que los factores externos son extraordinariamente importantes y que seguirán siéndolo en el futuro. En efecto, cualquier incremento progresivo de la capacidad productiva de los países en desarrollo depende en medida importante de un medio internacional favorable. Es más, junto con la intensificación, durante los últimos años, de la interdependencia entre los países desarrollados y en desarrollo mediante el comercio de manufacturas, los mercados de productos básicos, las finanzas, las inversiones y la tecnología, se ha profundizado el conocimiento de dicha interdependencia. Con todo, una vez que la economía internacional entre en una fase ascendente y mejoren las condiciones económicas en los países desarrollados, volverá a aumentar la importancia relativa de las condiciones internas para el funcionamiento económico de los países en desarrollo. Por consiguiente, aunque el drástico deterioro de

---

\* Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Estocolmo, Suecia.

la situación económica de los países en desarrollo en años recientes se debió principalmente a unos acontecimientos que sobrevinieron en el mundo externo, es importante que también se reconozca la influencia de las condiciones internas y en particular de las instituciones, los mecanismos, las actitudes y las políticas.

En el presente informe se hará hincapié en tres aspectos de las condiciones existentes en el plano internacional o externo: el acceso a los mercados de los países desarrollados, que depende en gran medida de la ampliación de los mercados y del proteccionismo; las posibilidades de generar una corriente adecuada y continua de capital y crédito hacia los países en desarrollo; y las perspectivas de fomentar la cooperación e interacción económica entre los países en desarrollo. A este último respecto, cabe señalar que los países en desarrollo tienen la oportunidad a la vez que el deber de demostrar que es posible organizar unas relaciones internacionales más equitativas que las que han prevalecido hasta la fecha en las relaciones económicas entre el Norte y el Sur.

El examen de las condiciones locales o internas se centrará en dos cuestiones, a saber, la infraestructura inmateral o los recursos humanos, a cuyo respecto se hará hincapié en las aptitudes tecnológicas, las actitudes administrativas y el espíritu empresarial; y la solidez y la eficacia de los mercados internos y de los incentivos económicos de que disponen los hogares y las empresas. El hecho de hacer hincapié en dichas cuestiones se debe principalmente a la decisión de abogar decididamente por unas políticas que fomenten el incremento de la productividad interna y la flexibilidad de asignación. Habida cuenta de que hasta la fecha la evolución de la productividad en los países en desarrollo ha sido extremadamente deficiente, la introducción de mejoras en lo tocante a la productividad y la flexibilidad de asignación será el principal tema que se aborde en el presente informe, al menos por lo que se refiere a las reformas y a las políticas internas.

El hecho de atribuir la misma importancia a los factores internos que a los externos abre la posibilidad de introducir un nuevo enfoque para análisis del desarrollo económico, un enfoque con arreglo al cual se haría más hincapié en el medio en que deben desenvolverse los verdaderos depositarios del poder de decisión en el seno del sistema productivo, a saber, las personas que trabajan para las empresas y los pequeños empresarios, en los planos micro y macroeconómico.

Evidentemente, los países en desarrollo dedican mucho tiempo y esfuerzo a la realización de reformas internas; con todo, éstas no constituyen ni medidas sustitutorias de las mejoras en el medio económico internacional en que deben actuar dichos países, ni un requisito previo para la introducción de esas mejoras. No obstante, la credibilidad de los llamamientos hechos por los países en desarrollo para que el "mundo externo" modifique sus instituciones y sus políticas, sería mayor si los propios países en desarrollo se mostraran más interesados en atribuir la debida importancia a sus estructuras económicas internas.

EXPERIENCIAS RECIENTES DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN LA ESFERA  
DE LA INDUSTRIALIZACION\*

Decir que la erradicación de la pobreza y el subempleo y la creación progresiva de unas condiciones de vida aceptables en los países en desarrollo dentro de un plazo razonable depende de una alta tasa de crecimiento económico en dichos países, es evidentemente un tópico; con todo, conviene reiterarla en esta oportunidad. Dadas las tendencias demográficas actuales, hay motivos más que suficientes para aspirar al logro de unas metas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del orden del 6% ó el 7% por año. Para alcanzar dichas metas la producción manufacturera (valor añadido) normalmente tendría que crecer a un ritmo todavía más acelerado; en la práctica tendría que crecer a una tasa cercana al 10% anual en los países en desarrollo en su conjunto. Estas aspiraciones constituyen la perspectiva desde la que deben evaluarse las pautas de crecimiento reales que han prevalecido en los países en desarrollo, incluidas las decepcionantes tasas de crecimiento que empezaron a registrarse hacia finales del decenio de 1970.

Como se sabe, después de la segunda guerra mundial se produjo un marcado aumento de las tasas de crecimiento económico en los países en desarrollo; de hecho, éstas fueron más altas que las registradas en los países desarrollados. Durante el período comprendido entre 1960 y 1973, la tasa de crecimiento real del PIB en los países en desarrollo estuvo por encima de la de los países de la OCDE en un 1% aproximadamente, mientras que durante el período comprendido entre 1973 y 1982, la superó en cerca del 2%. Cabe observar, sin embargo, que los cálculos per cápita arrojan diferencias mínimas entre unos y otros. El hecho de que el PIB creciera más aceleradamente en los países en desarrollo que en los países desarrollados permitió que la participación de los primeros en el PIB mundial aumentara del 14,8% en 1938 al 15,3% en 1970 y al 17,3% en 1980\*\*.

La más alta tasa de aumento de la producción en los países en desarrollo se aprecia asimismo en el sector industrial. La tasa de crecimiento del valor agregado industrial en los países en desarrollo superó a la del resto del mundo en un 1,7% durante el período 1963-1973 y en cerca del 2,4% durante el período 1973-1980. De resultas de lo anterior, la participación de los países en desarrollo en el valor agregado industrial (VAI) mundial aumentó de cerca del 6% en 1938 al 8% en 1963 y al 11% en

---

\* Véase una evaluación pormenorizada en La Industria en un Mundo En Cambio, Volumen especial del Estudio del Desarrollo Industrial preparado para la Cuarta Conferencia General de la ONUDI (publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta S.83.II.B.6). Salvo mención expresa a otras fuentes estadísticas, la información estadística que figura en el presente artículo procede de dicho estudio. Dicha información no incluye datos sobre China.

\*\* Incluidos los países con economía de planificación centralizada, cuya participación se evalúa sobre la base de sus respectivos balances materiales netos.

1982. Evidentemente, los resultados en cuestión son menos notables cuando se expresan en datos per cápita, y como se indica más abajo, la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra ha sido extremadamente baja. Es más, casi todos los avances alcanzados durante el período de la postguerra se consiguieron antes de 1978.

La mayor importancia de las manufactureras en los países en desarrollo se refleja asimismo en el sector de las exportaciones. La participación del sector manufacturero en las exportaciones totales de los países en desarrollo excluido el petróleo aumentó de cerca del 13% en 1960 a no menos del 48% en 1980. No obstante, la industria manufacturera de los países en desarrollo sigue teniendo un nivel más bien modesto de complejidad, como lo demuestra el hecho de que el 70% de las exportaciones de las economías de mercado desarrolladas son productos acabados, mientras que en el caso de los países en desarrollo la proporción correspondiente en 1980 no llegó al 40%.

Más aún, el grueso de la producción manufacturera de los países en desarrollo se fabrica en un grupo muy reducido de países. Por ejemplo, en 1980 diez países en desarrollo produjeron aproximadamente el 70% del VAI de todos los países en desarrollo. Un país, el Brasil, produjo cerca del 25% del VAI de los países en desarrollo. Al igual que China (Provincia de Taiwán), el territorio de Hong Kong, Indonesia, Irán, la República de Corea, Singapur y Tailandia, el Brasil, registró un rápido crecimiento de la producción manufacturera en el período 1963-1980, en tanto que la participación respectiva de otros tres países importantes -Argentina, Chile y Venezuela- en la producción manufacturera total de los países en desarrollo disminuyó considerablemente.

La participación de los países en desarrollo de ingresos más bajos (producto nacional bruto (PNB) per cápita inferior a 295 dólares en 1978) en el VAI total de los países en desarrollo disminuyó gradualmente entre los primeros años del decenio de 1960 y comienzos del decenio de 1980. Pese a que en dichos países reside el 51% de la población de los países en desarrollo en 1980 sólo produjeron el 11% del VAI total de los países en desarrollo. En el caso de los países menos adelantados, las cifras son todavía más alarmantes, ya que durante los dos últimos decenios estos países no han producido sino el 1,5% del VAI de los países en desarrollo, a pesar de que su población, como porcentaje de la población total de los países en desarrollo, se mantuvo en cerca del 10% a lo largo del período. Es más, mientras las cifras correspondientes a la participación de dichos países en la producción de los países en desarrollo han tendido a disminuir, su población como porcentaje de la población total de esos países ha venido aumentando.

Se trata de cifras que confirman una observación general de la teoría económica del desarrollo, a saber, que el crecimiento del sector manufacturero tiende a ser más acelerado cuando el ingreso per cápita se sitúa en niveles intermedios, y que la participación de dicho sector en el PNB tiende a aumentar en los países que han alcanzado esos niveles de ingresos. Una de las causas más evidentes de lo anterior es el hecho de que a esos niveles de ingresos el aumento de éstos no se traduce en un aumento acelerado de la demanda de productos agrícolas no elaborados, a diferencia de lo que ocurre con la demanda de productos manufacturados, incluida la de los alimentos elaborados. Otra explicación radica en el hecho de que una alta tasa de acumulación de capital, que contribuye a

generar un acelerado aumento del ingreso per cápita, acarrea un aumento paralelo en las ventajas comparativas de los sectores de alta densidad de capital, con inclusión de diversas ramas industriales, a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de los servicios y la agricultura tradicional. El mismo argumento se puede utilizar en pro de la formación de capital humano mediante la enseñanza o la formación en el empleo. En efecto, junto con incrementar el ingreso per cápita, el proceso de formación acarrea un cambio paulatino de las ventajas comparativas que favorece las actividades, productivas y de otra índole, de elevado coeficiente de conocimientos técnicos, como ocurre con las partes en la industria manufacturera y en particular, como es evidente, con los productos manufacturados técnicamente adelantados (no obstante, todo indica que en los casos en que el ingreso per cápita se sitúa en niveles muy altos, la acumulación de capital humano representa un estímulo todavía más poderoso para el sector de los servicios especializados).

Para no trazar un cuadro demasiado esquemático, es importante destacar que las marcadas diferencias que hay entre los diferentes países a este respecto obedecen a diversos factores, incluida la disponibilidad de recursos naturales. Por ejemplo, la participación del sector agrícola, que en 1980 se situó entre un 5% y un 38% aproximadamente del PNB de los países en desarrollo, varía considerablemente incluso entre países que se encuentran en niveles comparables de ingresos per cápita. El tamaño del mercado interno es otro factor importante que influye en la estructura productiva, particularmente en la del sector manufacturero, toda vez que los países pequeños, más que los grandes, se ven obligados a especializarse con objeto de aprovechar sus respectivas ventajas comparativas y los rendimientos a escala. Las diferencias entre los sistemas económicos y las políticas económicas que se aplican -por ejemplo, la insistencia en la sustitución de importaciones, por una parte, y en el fomento de las exportaciones, por la otra-, también ejercen una influencia considerable en la estructura productiva, y no sólo en el tamaño relativo del sector del comercio exterior.

Pese a estas diferencias, no es menos cierto que la modernización y el crecimiento económico van acompañados invariablemente de un aumento de la participación del sector manufacturero tanto en la producción como en el empleo (cuando el ingreso per cápita se sitúa en niveles como los que suelen imperar en los países en desarrollo), que la importancia de la industria tiende a aumentar con especial celeridad en los niveles intermedios de desarrollo económico y que dicha tendencia sólo llega a su fin cuando el ingreso per cápita alcanza niveles muy altos.

Es imposible, desde luego, pronosticar con fiabilidad las tendencias futuras de la producción manufacturera en diferentes partes del mundo. No obstante, suponiendo que se mantengan las tendencias que prevalecieron durante el período comprendido entre 1960 y 1980, cabe esperar que en el año 2000 la participación de los países en desarrollo en la producción manufacturera mundial puede aproximarse al 16%, en lugar del 25% previsto en la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación 1/, en tanto que esos países representarán un 70% de la población mundial. Esa es una prueba del lento proceso de reasignar la capacidad productiva industrial en beneficio de los países en desarrollo.

## TENDENCIAS ECONOMICAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

### Razones de que empeore el comportamiento de las economías

Es evidente que el comportamiento de las economías de mercado desarrolladas han empeorado durante el último decenio: se ha reducido a la mitad la tasa de crecimiento del PNB; se ha intensificado la inestabilidad macroeconómica a corto plazo; las tasas de desempleo se han duplicado o triplicado; y, hasta hace poco, la inflación seguía aumentando.

Hasta cierto punto la desaceleración de la tasa de crecimiento del PNB era inevitable, toda vez que la tasa de crecimiento inusualmente alta que prevaleció durante los decenios de 1950 y 1960 se debió en parte a unas circunstancias favorables de carácter único. Por ejemplo, la acelerada tasa de crecimiento de la productividad propia de los dos decenios siguientes a la segunda guerra mundial se vio reforzada por la reconstrucción económica de la postguerra; por el enorme volumen de mano de obra que con retraso abandonó el sector agrícola de baja productividad, y por las medidas que permitieron liberalizar de una vez por todas las transacciones internacionales tras las tendencias proteccionistas y autárquicas propias de los decenios de 1930 y 1940. Con la excepción de los Estados Unidos, en el caso de los países desarrollados el aumento de la productividad se vio facilitado asimismo por el proceso gracias al cual dichos países se pusieron a la par con los Estados Unidos en materia tecnológica. Estos factores favorables estaban llamados a desaparecer tarde o temprano. Por otra parte, es un hecho conocido que el porcentaje cada vez mayor del PNB que durante el último decenio se ha dedicado a los servicios, particularmente a los servicios públicos y los servicios encaminados a introducir mejoras ambientales de diversa índole, se ha traducido en una disminución de la tasa global de crecimiento de la productividad de la economía nacional.

En cambio, el aumento de la inestabilidad macroeconómica a corto plazo en los países de la OCDE se debió principalmente a la serie de fuertes "sacudidas" macroeconómicas que golpearon a las economías de dichos países. Entre los ejemplos más evidentes de dichos fenómenos cabe destacar la explosión de la liquidez internacional hacia 1970 (debida en gran medida a la especulación contra el dólar); las sacudidas de la demanda en relación con los abruptos incrementos de los precios del petróleo en 1973 y 1979; las "explosiones de los salarios reales" en varios países europeos hacia 1970 y 1975 (especialmente en relación con la tendencia al descenso de la productividad a partir de 1973); y las políticas a menudo erráticas con que los gobiernos respondieron a dichos acontecimientos. Los acontecimientos en cuestión se reflejaron no sólo en un aumento sustancial del desempleo y en unas tasas elevadas y variables de inflación, sino también en fluctuaciones violentas de los tipos de cambio, de las tasas de interés y de los precios de las materias primas.

Las perspectivas de crecimiento a largo plazo de los países de la OCDE resultaron seriamente afectadas por la mencionada inestabilidad macroeconómica a corto plazo, que acentuó aún más la inevitable desaceleración de las tasas de aumento de la productividad y de la producción. Por ejemplo, la duración y la intensidad de las dos últimas recesiones se tradujeron en una disminución del ritmo de reasignación de los recursos debido a la menor demanda de factores de producción, incluso en aquellos sectores con buenas perspectivas de crecimiento a largo plazo. Es más, la

formación de capital resultó gravemente afectada por el bajo nivel de aprovechamiento de la capacidad instalada, la caída cíclica de los beneficios y las elevadas tasas de interés reales, así como el incremento de la incertidumbre en lo tocante a los precios relativos, a los acontecimientos macroeconómicos y a la política gubernamental.

Cabe decir, no obstante, que el reciente empeoramiento de los resultados, a corto y a largo plazo, de las economías de mercado desarrolladas es también consecuencia de los cambios ocurridos en el funcionamiento básico de dichas economías.

En primer lugar, la creciente tendencia inflacionaria que se manifestó a partir de mediados del decenio de 1960 puede considerarse, al menos en parte, como un fenómeno de ajuste de los salarios y los precios a las expectativas de los sindicatos y las empresas de que el Estado garantizaría el pleno empleo precindiendo de las consecuencias que ello tuviese para los salarios y los precios. Así, la gradual intensificación de la tendencia inflacionaria se habría traducido tarde o temprano en una política económica más restrictiva, en unas tasas de interés más altas y en un aumento del desempleo, incluso si no se hubieran producido las "sacudidas" inflacionarias que golpearon a dichas economías durante el decenio de 1970. En otras palabras, la estanflación propia del decenio de 1970 y de los primeros años del decenio de 1980 ha de considerarse no como resultado de diversas sacudidas concretas de carácter "accidental", las sacudidas de la demanda entre ellas, sino de cambios en las pautas de comportamiento de los empresarios y de los sindicatos, y de las políticas económicas restrictivas que se impulsaron ulteriormente de resultados de dichos cambios, en particular los elevadísimos tipos de interés.

En segundo lugar, la mayor inestabilidad de los tipos de cambio y de interés no es consecuencia exclusivamente de perturbaciones de carácter accidental. El aumento de la inestabilidad de los tipos de cambio obedeció asimismo a la anómala evolución de las tendencias macroeconómicas en diferentes países que mantenían fuertes lazos de interdependencia económica, fenómeno que se refleja con particular claridad en la avanzada integración de los mercados financieros, mientras que las fluctuaciones más amplias de los tipos de interés tuvieron su origen en la decisión de los gobiernos de luchar más decididamente contra la inflación por medio de las políticas monetarias, y en el hecho de que al aplicar dichas políticas atribuyeran mayor importancia al control de la masa monetaria que a los tipos de interés.

En tercer lugar, al parecer no sólo se produjo una contracción cíclica de los beneficios, sino también una tendencia a largo plazo a la disminución de la rentabilidad de las empresas en los países en desarrollo, particularmente en el sector manufacturero. En algunos países, ese fenómeno fue en parte resultado de unas monedas sobrevaloradas o, dicho de otro modo, de unos salarios reales excesivos, en momentos en que los beneficios también disminuían al aumentar los precios relativos de varios insumos intermedios, como el petróleo y, de manera transitoria a comienzos del decenio de 1970, de las materias primas.

No obstante, el descenso de la rentabilidad de los activos físicos en los países desarrollados puede considerarse asimismo como una consecuencia de la intensificación de la competencia internacional y de la evolución de las ventajas comparativas a favor de los países en desarrollo en algunos

sectores manufactureros. Habida cuenta de lo anterior, la caída de la rentabilidad de las inversiones en algunos sectores manufactureros de los países desarrollados es un efecto natural de unos mercados más competitivos, así como un indicio de que procedería transferir la asignación de inversiones en dichos sectores a los países en desarrollo.

No obstante, parecería que la capacidad de los países desarrollados para efectuar dicha reasignación se ha visto afectada por la tendencia a largo plazo al aumento de la rigidez de los mecanismos básicos de asignación de dichos países. Hay datos que demuestran el aumento de la presión ejercida por los empleados y las empresas sobre los gobiernos para que éstos hagan frente tanto a la caída de los ingresos relativos como a la contracción de la capacidad productiva en aquellos sectores cuyas ventajas comparativas tienden a reducirse.

Como es evidente, en muchos países desarrollados los diversos acontecimientos arriba mencionados han tendido a intensificar el proteccionismo tradicional, a la vez que han fomentado el otorgamiento de subsidios selectivos a los sectores y a las empresas con problemas. En otras palabras, en momentos en que la reasignación de la capacidad productiva de la economía mundial es más necesaria que nunca, incluido el redespigamiento de algunas actividades manufactureras en los países en desarrollo, tanto los acontecimientos macroeconómicos como algunos de los cambios que se han producido en el funcionamiento básico de los sistemas económicos de los países desarrollados de Occidente han contribuido a socavar la capacidad y la voluntad de dichos países para impulsar dicha reasignación.

#### Evolución probable

Es importante determinar si el deterioro de las economías occidentales desarrolladas propio del decenio precedente proseguirá indefinidamente o si es probable que la situación mejore a mediano o largo plazo. La fase del ciclo económico por la que se atravesaba a comienzos del decenio de 1980 está fuera de duda. En efecto, después de cada recesión de los últimos 100 ó 200 años, incluidas las grandes depresiones de 1921-1922 y 1931-1936, hubo invariablemente una fase cíclica ascendente, y pese a que no se sabe a ciencia cierta a qué ritmo procederá la recuperación, no hay motivos de peso para pensar que no ocurrirá igual cosa después de la recesión de comienzos del decenio de 1980.

Sería absurdo tratar de pronosticar con relativa precisión la probable evolución general de las economías occidentales desarrolladas durante los dos decenios venideros. Con todo, no se puede dejar de aventurar algunas opiniones al respecto. Por de pronto, hay razones para suponer que en el próximo decenio las economías occidentales desarrolladas probablemente no experimentarán sacudidas de una intensidad comparable a las que sufrieron en el decenio precedente. En particular, es poco probable que los precios del petróleo vuelvan a tener repercusiones comparables a las de 1973 y 1979. Esta estimación se basa en dos hechos claros: por una parte, desde 1973 se ha producido una compensación (quizá por un tiempo, excesiva) de la tendencia a infravalorar demasiado el petróleo; por otra, la puesta en explotación de nuevos yacimientos, la aplicación de políticas de sustitución tanto en el plano de la producción como en el del consumo y el mejor aprovechamiento de la energía, han determinado que la satisfacción de las necesidades energéticas de la economía mundial dependa ahora

en menor medida del petróleo que producen los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Cabe destacar que se trata de un factor importante, puesto que las profundas repercusiones que los aumentos del precio del petróleo del decenio de 1970 tuvieron en la economía mundial se debieron al carácter repentino de dichos aumentos. Es más, a la postre, tras los aumentos del precio del petróleo, varios países exportadores de petróleo, también tuvieron que hacer frente a serias dificultades económicas lo que obedeció al aumento excesivo de la demanda interna, a la falta de correspondencia entre las previsiones en materia de ingresos y los ingresos reales, y a la inadecuada asignación y administración de las inversiones que se hicieron en el marco de la precipitada carrera por expender los mayores ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo. De hecho, la tasa de crecimiento del PNE de los países exportadores de petróleo que pertenecen al grupo de países de ingresos medios ha estado por debajo de la de los países importadores. Dicha experiencia subraya los riesgos a que se expone una economía cuando dispone de un sector importante cuya elevada rentabilidad trae aparejada una contracción de los beneficios en otros sectores -el así llamado "mal holandés" (expresión que refleja la forma en que el auge del gas natural en los Países Bajos repercutió en otros sectores). Como se sabe, las recesiones mundiales subsiguientes, cuya intensidad ya se había acentuado de resultas de los aumentos del precio del petróleo, exacerbaron dichas consecuencias.

Es probable que durante los próximos años se atenúen los efectos del brusco aumento del precio del petróleo y esto contribuirá a que la economía mundial pueda volver a funcionar con arreglo a pautas menos erráticas. Por otra parte, es posible que los sindicatos, las asociaciones de empleadores y los gobiernos de los países desarrollados hayan tomado conciencia de los riesgos que suponen los aumentos descomedidos de los salarios reales y las intensas fluctuaciones de los tipos de cambio y de las tasas de interés.

Es más, dado que los países más importantes de la OCDE han logrado reducir la inflación drásticamente y que además han logrado hacerlo a expensas de una importante infrutilización de la capacidad instalada y de un gran desempleo, hay motivos para pensar que en un futuro cercano se impulsarán unas políticas económicas más conducentes a la expansión económica que durante el decenio precedente y que, por consiguiente, el aprovechamiento medio de la capacidad de producción (tanto por lo que se refiere al capital como a la mano de obra) aumentará ligeramente en relación con la que prevaleciera durante ese período. Dada la marcada interdependencia económica que caracteriza al mundo actual, dicha evaluación descansa en el supuesto de que los gobiernos de varios países desarrollados importantes aplicarán simultáneamente una política macroeconómica que conduzca a una recuperación cíclica.

Puesto que los gobiernos de los principales países desarrollados desean evitar un nuevo período de inflación elevada, es probable que en el conjunto de los países desarrollados la tasa de aprovechamiento de la capacidad de producción aumente lentamente. Por otra parte, debido a una sustancial reducción de la fuerza de trabajo de las empresas y al hecho de que ya había una desaceleración de la corriente de mano de obra surgida del sector doméstico, es probable que durante los próximos cinco o diez años el nivel de desempleo, que en 1984 ascendía a 30 millones de personas, descienda con relativa lentitud. Así, todo indica que durante el

próximo decenio el desempleo seguirá constituyendo un problema grave en las economías de mercado desarrolladas. Esto representa una pesada herencia de las dos últimas recesiones importantes.

Teniendo en cuenta la baja tasa de acumulación de capital registrada durante el decenio precedente y el hecho de que una parte del capital social existente ha caído en desuso, ya no es posible dar empleo a toda la fuerza de trabajo y aplicar las actuales escalas de salarios relativos, lo que agrava el carácter persistente del desempleo. Por consiguiente, surge el peligro de que en el próximo decenio el desempleo tradicional previsto por Keynes se vea agravado por el desempleo estructural; ello se debe a que la movilidad de los factores productivos entre los diferentes sectores de la economía es insuficiente, lo que acarrea desajustes entre los perfiles de la oferta y la demanda, y a que las escalas de salarios reales y relativos son insuficientemente flexibles. Además, la referida falta de movilidad y flexibilidad podría transformarse en una fuente de desempleo tecnológico, ya que en el futuro el desarrollo tecnológico probablemente exigirá la introducción de cambios radicales en la asignación de la mano de obra y en las escalas de salarios relativos.

Todo lo anterior pone de manifiesto hasta qué punto es necesario que se reactiven las inversiones en los países desarrollados. En cierta medida, un mayor aprovechamiento de la capacidad de producción generará nuevas inversiones automáticamente; sin embargo, para que se produzca un nuevo auge de las inversiones también sería necesario obtener una disminución de los costos de capital mediante una reducción de las tasas de interés reales. Es posible, aunque no evidente, que ese auge se produzca automáticamente a medida que disminuya el temor a la inflación y la incertidumbre en el plano macroeconómico.\* Sin embargo, la mayor demanda de crédito del sector privado y un resurgimiento moderado de la inflación no son los únicos factores que podrían desacelerar, detener o incluso invertir la referida tendencia al descenso de los tipos de interés reales; también podría influir la eventual incapacidad de los gobiernos para reducir los déficits presupuestarios durante la próxima fase ascendente del ciclo económico; lo que se traduciría en una caída del coeficiente global de ahorro e impediría el acceso del sector privado al crédito.

Por estas razones, si en los países desarrollados imperara una tasa de utilización de la capacidad productiva más alta que las tasas deprimidas de finales del decenio de 1970 y comienzos del decenio de 1980, probablemente aumentarían las inversiones; con todo, no hay ninguna garantía de que la formación de capital pueda alcanzar los niveles de los decenios de 1950 y 1960. Como ya se ha visto, la alta tasa de crecimiento de la productividad general propia de esos períodos se debió en parte a una situación favorable de carácter único; por consiguiente, aunque hay motivos para pensar que en el futuro la tasa de crecimiento de la capacidad de

---

\* Los altos tipos de interés reales de los últimos años reflejan un fenómeno frecuente, a saber, que la transición de una situación de elevada inflación a una de inflación moderada trae aparejado el aumento de los tipos de interés reales, ya que los prestadores y los prestatarios no comienzan a abrigar expectativas más optimistas en lo tocante a la inflación sino al cabo de cierto tiempo, que puede ser de hasta uno o dos años.

producción en los países de la OCDE será más alta que la del decenio de 1970 y comienzos del decenio de 1980, no cabe duda de que permanecerá por debajo de los niveles alcanzados durante los decenios de 1950 y 1960. Es probable que la hipótesis de una tasa de crecimiento de la capacidad de producción del 3% anual sea más realista que una eventual recuperación de las tasas del 4 o del 5% que prevalecieron en los países desarrollados durante los decenios de 1950 y 1960, aunque es posible que por un tiempo el PNB pueda crecer temporalmente a un ritmo más acelerado durante la fase ascendente del ciclo económico posterior a la recesión de 1980-1983, al menos en algunos países.

En cambio, la cuestión de saber si proseguirá o no la tendencia preexistente hacia una menor flexibilidad de asignación en los países desarrollados, plantea un problema más complejo. Por una parte, hay motivos para afirmar que algunos de los factores determinantes del descenso de la flexibilidad de asignación de varias economías de la OCDE probablemente no desaparecerán, incluidas la renuencia a aceptar cualquier deterioro de los ingresos relativos y las presiones para que se garantice la seguridad en determinados empleos, que se reflejan en las aspiraciones de la fuerza laboral a seguir trabajando en las ramas, las regiones geográficas y las empresas "tradicionales". Además, las distorsiones de los tipos de cambio, debidas en parte a las políticas económicas nacionales, han creado desventajas comerciales innecesarias para algunos países (tales como los Estados Unidos de América), con lo que han generado nuevas presiones proteccionistas.

Por otra parte, es posible que una mayor utilización de la capacidad productiva y eventualmente unas utilidades mayores contribuyan a mejorar el proceso de asignación al crear nuevos sectores en expansión y tal vez también al reducir en alguna medida la presión proteccionista. Más aún, la reserva de mano de obra desempleada y el hecho de que muchas personas del sector doméstico estén dispuestas a incorporarse al mercado de trabajo abierto, bien podrían aumentar la elasticidad de la oferta de la mano de obra en comparación con el decenio de 1960 y los primeros años del decenio de 1970. Evidentemente, también es posible que tanto la clase política como el público en general hayan comenzado a tomar conciencia con creciente claridad de los costos económicos de largo plazo de un sistema económico rígido que no puede adaptarse fácilmente a circunstancias nuevas. Por ejemplo, en varios países industrializados los jóvenes han tendido a ser menos exigentes en materia de empleo; así, hay un número más alto de jóvenes que están dispuestos a aceptar empleos en la industria manufacturera y en el sector terciario, incluidos los servicios de comercio al por menor y de limpieza, que hace algunos años se consideraban inaceptables. Cabe que eso contribuya a reducir los "desajustes" entre la oferta y la demanda de mano de obra.

En el feliz supuesto de que estos últimos factores predominasen sobre aquéllos, se podría predecir que volverá a aumentar la flexibilidad de asignación de los países desarrollados. Sin embargo, es poco probable que el proteccionismo disminuya radicalmente mientras las tasas de desempleo sigan siendo elevadas en comparación con los niveles históricos, lo que tendría que moderar cualesquiera actitudes optimistas en relación con las posibilidades de que los países desarrollados puedan desvincularse rápidamente de aquellos sectores cuyas ventajas comparativas están en vías de desaparición.

Tendencias recientes y probables tendencias futuras de las economías de planificación centralizada

Uno de los fenómenos a largo plazo más acusados de la economía internacional desde la segunda guerra mundial ha sido la industrialización de las economías de planificación centralizada. Así, mientras la participación de los países en desarrollo en el valor agregado industrial mundial durante el período comprendido entre 1963 y 1982 aumentó del 8% al 11%, aproximadamente, la proporción correspondiente de los países socialistas pasó del 15% al 25%, aproximadamente. Dicho aumento pone de manifiesto no sólo el crecimiento relativamente acelerado de la producción global en dichos países, sino también una marcada concentración en la industria manufacturera.

Al igual que en las economías de mercado desarrolladas, puede observarse en el último decenio en las economías de planificación centralizadas una marcada desaceleración de la tasa de crecimiento global y de la tasa de crecimiento del sector manufacturero. En alguna medida, ésta es una consecuencia inevitable del aumento de los niveles de ingreso. Al mismo tiempo, sin embargo, parecería que los sistemas económicos de planificación centralizada no son propicios para el crecimiento de la productividad en las economías de carácter más diferenciado que están surgiendo en dichos países.

La orientación general de la evolución estructural del sector manufacturero de las economías de planificación centralizada más desarrolladas coincide, en general, con las tendencias estructurales que se observan en las economías de mercado desarrolladas y que apuntan a una creciente importancia de las industrias mecánica y química, con una correspondiente decadencia relativa de las industrias textil, del vestido y alimentaria. No obstante, el desarrollo del sector de los servicios tiende a ser mucho más lento. Cabe observar que en algunas economías de planificación centralizada se tiende a recurrir cada vez más a los mercados descentralizados y a la adopción descentralizada de decisiones, lo que podría acarrear un aumento de la capacidad de innovación y de fomento de la productividad. Si dichas tendencias continuasen, repercutirían, sin duda, en las relaciones entre las economías de planificación centralizada y el resto del mundo.

INTERRELACIONES ENTRE PAISES EN DESARROLLO Y ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS

Influencia de las economías de mercado desarrolladas sobre los países en desarrollo

Como ya se ha indicado, es sabido que las tendencias recientes de las economías de mercado desarrolladas han perjudicado gravemente al medio económico internacional de los países en desarrollo. A continuación se enumeran algunos de los efectos más importantes:

- a) Una fuerte caída de la demanda de los productos exportados por los países en desarrollo, resultante de una escasa utilización de la capacidad productiva, del lento crecimiento del PNB, de la falta de flexibilidad y del proteccionismo de los países desarrollados que a menudo se ha caracterizado por discriminar contra los países en desarrollo;

b) Tipos de interés reales elevados, resultantes de una política monetaria restrictiva combinada con previsiones de inflación, grandes déficit presupuestarios y mucha incertidumbre;

c) Un derrumbamiento -cuando menos, temporal- de los precios relativos de diversos productos básicos;

d) Efectos sumamente negativos para la balanza de pagos de algunos países en desarrollo y problemas conexos en lo tocante a la financiación de las importaciones y al servicio de la deuda externa;

e) Menor disposición de los países desarrollados a suministrar asistencia a los países en desarrollo, incluida la asistencia técnica, que se refleja asimismo en el empobrecimiento de la calidad de la ayuda, que ha pasado a ser "vinculada" en mayor medida que antes.

Las graves consecuencias de todo ello para los países en desarrollo están bien documentadas. Por ejemplo, como señaló recientemente el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en la esfera de la política comercial las fuerzas políticas en los países desarrollados han desplazado el foco "de la cuestión de cómo debe ayudarse a los países en desarrollo a competir con otros proveedores en los mercados de los países industrializados a la de cómo puede protegerse a los proveedores nacionales de esos países contra las exportaciones de los países en desarrollo" (TD/271, pág. 35).

No cabe duda de que la internacionalización del crédito y de los mercados de capitales durante los decenios de 1960 y 1970 contribuyó a que muchos países en desarrollo, en particular los denominados países de industrialización reciente, sostuvieran la actividad económica interna mediante un fuerte aumento del endeudamiento externo, y que dichos países pudieron contrarrestar los efectos de la fase descendiente del ciclo económico de la economía mundial en su conjunto gracias a la contratación masiva de créditos externos. En efecto, los cambios ocurridos del lado de la oferta en los mercados financieros internacionales, incluida la oferta de "petrodinero", y el afán de los bancos occidentales por ampliar sus operaciones crediticias utilizando el mayor volumen de recursos financieros que tenían en su poder, dieron un fuerte impulso al desarrollo. Como se sabe en la actualidad, sin embargo, los efectos de esa política de contratación de préstamos fueron contraproducentes. Entre otras causas ello se debió a que los préstamos no siempre se dedicaron a usos susceptibles de fomentar el crecimiento económico a largo plazo. Sin embargo, un motivo quizá más importante fue el aumento subsiguiente de los tipos de interés, que alcanzaron niveles inesperados y sin precedentes, junto con la contratación de la capacidad para atender el servicio de la deuda externa de resultados del mercado deterioro de los mercados de exportación y la fuerte caída conexas de la relación de intercambio de los productos básicos. Por otra parte, aunque era perfectamente lógico que se contrataran préstamos de corto plazo para no tener que pagar altos tipos de interés durante mucho tiempo, los breves plazos de vencimiento de dichos préstamos acentuaron fuertemente los problemas de liquidez de muchos países en desarrollo. Dicho problema repercute no sólo en las políticas de los gobiernos, que pueden verse obligados a adoptar una posición más restrictiva que la que en otro caso se habría considerado conveniente, sino que también repercute en las empresas, por separado, sobre todo por lo que se refiere a decisiones en materia de inversiones, ya que no se pueden obtener recursos ni siquiera para proyectos con buenas perspectivas económicas.

No obstante, más que reflexionar sobre los problemas y los fracasos del pasado reciente, lo que conviene es analizar las consecuencias que la probable evolución de las economías de la OCDE podría tener en los países en desarrollo. Si se parte del supuesto de que la evaluación precedente de las probables tendencias es realista, puede demostrarse que el medio económico internacional crearía graves problemas a los países en desarrollo incluso si se confirmase la hipótesis relativamente optimista en que descansa.

Sin duda, una tasa más alta de utilización de la capacidad productiva junto con el resurgimiento de tasas de crecimiento de la capacidad de producción más altas que las del decenio de 1970 garantizarían la recuperación de los mercados de exportación de los países en desarrollo. Si aumentara la flexibilidad de asignación de las economías de los países desarrollados, tal vez habría motivos para confiar en que asimismo se reducirían las presiones proteccionistas en dichos países y también mejorarían las perspectivas de las tendencias a largo plazo en la relación de intercambio de los productos básicos, lo que, de una parte proporcionaría mayores ingresos a varios países en desarrollo, pero de otra, perjudicaría a los países en desarrollo que son importadores netos de productos básicos.

Es evidente que tanto una reactivación de los mercados de exportación de los países en desarrollo como una recuperación parcial de la relación de intercambio de los productos básicos permitiría que aumentasen las inversiones en el sector manufacturero de dichos países, que en los últimos años han descendido hasta niveles catastróficos. También cabría esperar que aumentasen las inversiones de las empresas transnacionales, aunque la magnitud del aumento dependerá en medida importante de las políticas gubernamentales que se apliquen a dichas empresas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

La reactivación de los mercados de exportación también repercutiría favorablemente en la situación de la deuda externa, fenómeno que se vería acentuado por un eventual descenso paulatino de las tasas de interés reales.

Por otra parte, los indicios de que en los países desarrollados persistirán unos niveles altos de desempleo y las consiguientes presiones sobre los gobiernos para que adopten políticas proteccionistas, plantean la cuestión de saber hasta qué punto una eventual fase ascendente del ciclo económico en dichos países favorecería verdaderamente las exportaciones en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, es evidente que ni si quiera una evolución relativamente favorable de las economías de la OCDE permitirá eludir la necesaria consolidación de las deudas existentes o la necesidad de velar por que en el futuro aumente sustancialmente la disponibilidad de créditos de largo y corto plazo en condiciones razonables. La estructura de los vencimientos de las deudas recién contraídas por los países en desarrollo es lisa y llanamente incompatible con el desarrollo.

También es probable que los países de desarrollo intermedio y los países en desarrollo tropiecen con serios problemas en relación con la emigración (ya sea temporal o permanente) de mano de obra no calificada a los países desarrollados. Los persistentes problemas del desempleo en los países de la OCDE podrían perpetuar la oposición hoy imperante en dichos países a la inmigración de trabajadores no calificados; además, el creciente número de jóvenes que están dispuestos a aceptar empleos de poco prestigio en los países desarrollados reducirá la necesidad de que dichos

países recurran a la mano de obra no calificada de los países en desarrollo y de desarrollo intermedio, lo que tendrá consecuencias obvias en el mercado de trabajo en varios de estos países.

Influencias de los países en desarrollo sobre las economías de mercado desarrolladas

En la actualidad nadie pone en duda que el funcionamiento de las economías de los países de la OCDE ejerce una influencia significativa sobre las economías de los países en desarrollo. En esto se basan las repetidas propuestas encaminadas a introducir reformas fundamentales en las relaciones económicas Norte-Sur. No obstante, es preciso comprender que para las economías de la OCDE los países en desarrollo constituyen mercados de exportación, fuentes para la importación de productos importantes, mercados para la realización de inversiones físicas y financieras, y a menudo también, fuentes de mano de obra y recursos humanos; por consiguiente, las tendencias económicas que hoy predominan en estos países tienen profundas repercusiones en aquéllas. Así, se ha producido un notable incremento del interés de los países de la OCDE por contribuir al buen funcionamiento de las economías de los países en desarrollo. Los intereses mutuos se han visto reforzados de resultados del fuerte incremento de la interdependencia económica entre el Norte y el Sur.

Por ejemplo, el porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados de los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea (CEE) (excluido en el comercio dentro de la CEE) que se destina a los países en desarrollo aumentó del 31%, aproximadamente, en 1970 al 40%, aproximadamente, en 1980. A modo de comparación, cabe observar que la participación de ese mismo grupo de países en las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo, ha aumentado del 10 al 19%. Así, la región de la OCDE tiene un importante superávit comercial con los países en desarrollo (aunque el comercio de los Estados Unidos con dichos países es deficitario), hecho que no se ha tenido debidamente en cuenta en los debates de carácter general que se realizan en los países de la OCDE cada vez que se formulan quejas de que el comercio con los países en desarrollo suprime empleos en los países desarrollados. En realidad, en 1980 el volumen de las exportaciones de productos manufacturados de ese grupo de países a los países en desarrollo fue cuatro veces superior al de las importaciones de productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo.\*

---

\* Más concretamente, en la actualidad, no menos del 39% de las exportaciones de productos manufacturados de los Estados Unidos (36% de las exportaciones totales) se destinan a los países en desarrollo. La cifra correspondiente en el caso del Japón es del 45% (también el 45% de las exportaciones totales) y en el de la CEE (región que para estos efectos se considera como una unidad), es del 38% (37% de las exportaciones totales). Cabe comparar las cifras antes mencionadas con las de las importaciones de dichos países y de la CEE de productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo, que ascienden al 21%, al 27% y al 15%, respectivamente.

En efecto, según algunos estudios, las fuentes de empleo creadas por el aumento de las exportaciones de los países desarrollados a los países en desarrollo superan a las que se han suprimido de resultados de las importaciones procedentes de estos últimos. Evidentemente, la pérdida de puestos de trabajo ocurre frecuentemente en actividades de gran densidad de mano de obra y de tecnología simple, así como en industrias "de chimenea", mientras que la creación de empleos suele producirse en los sectores de gran densidad de recursos humanos especializados. Así, los cambios en la composición de la demanda de mano de obra corresponden exactamente a lo que se necesita para mejorar las condiciones de vida y crear mejores condiciones de trabajo en los países en desarrollo a largo plazo, aunque las pérdidas de ingresos a corto plazo y las tensiones sociales que a menudo van aparejadas con los fenómenos mencionados tienden a generar fuertes presiones políticas que apuntan a desacelerar, detener o incluso invertir el proceso de reasignación.

También cabe destacar que un alto porcentaje de las importaciones de la OCDE de diversos productos imprescindibles para el proceso de producción en los países desarrollados -que no pueden sustituirse fácilmente recurriendo a la producción local, o sin que ésta acarree enormes gastos- provienen de los países en desarrollo. Además del petróleo, entre los ejemplos más destacados, figuran el gas natural, el carbón, el mineral de hierro, la bauxita, el cobre, el caucho y diversos metales de menor importancia.\*

Pese a que las inversiones extranjeras en la industria manufacturera de los países en desarrollo hechas por empresas con sede en los países desarrollados son de poca monta en comparación con las inversiones totales en la industria manufacturera en los países de la OCDE, dichas inversiones son extraordinariamente importantes para las empresas beneficiarias en los países en desarrollo. Pese a que en términos reales dichas inversiones aumentaron entre 1960 y 1970, durante el período subsiguiente han disminuido. 2/

Como se sabe, hasta hace poco la evolución de las inversiones financieras se había caracterizado por el predominio de una tendencia de signo contrario. Por ejemplo, según los datos disponibles (que probablemente son incompletos), créditos financieros brutos totales de los países de la OCDE sobre los países en desarrollo aumentaron de 220.000 millones de dólares en 1976, a 625.000 millones de dólares en 1982. En consecuencia, a finales de 1981 la participación de los países en desarrollo en el pasivo de los bancos del ámbito de competencia del Banco de Pagos Internacionales ascendía al 31% como mínimo, mientras que la cifra correspondiente en el caso de los créditos, era del 35%. Hay varios bancos cuyo volumen de créditos sobre los países en desarrollo suele ser varias veces superior al del capital social de dichos países. Todo lo anterior pone inequívocamente de manifiesto que el adecuado funcionamiento económico y financiero de las economías de los países en desarrollo ejerce una influencia significativa sobre el sistema financiero occidental, fenómeno que en la actualidad tiende a comprenderse más acabadamente.

---

\* Datos estadísticos del Banco Mundial, Commodity Trade and Price Trends; y "World trade by commodity classes and regions", Monthly Bulletin of Statistics, mayo de 1983.

Los diferentes acontecimientos antes mencionados, que son el resultado de una fuerte interdependencia entre los países desarrollados y en desarrollo, han expuesto a ambos grupos de países a una concatenación de circunstancias caracterizada por la transmisión internacional de los cambios ocurridos en las tendencias del crecimiento económico a largo plazo y las fluctuaciones macroeconómicas.

Así, cabe esperar que si el funcionamiento de las economías de los países en desarrollo es deficiente, el hecho tendrá importantes repercusiones en los países de la OCDE.

En primer lugar, si las economías de los países en desarrollo se estancasen o si éstos se vieran obligados a reducir drásticamente sus importaciones, las industrias exportadoras de los países desarrollados resultarían gravemente perjudicadas. Por ejemplo, si se produjese una disminución del 10%, uniformemente distribuida, de las importaciones de los países en desarrollo de productos manufacturados, las exportaciones totales de productos manufacturados de los Estados Unidos disminuirían en un 3,9%, las del Japón en un 4,5% y las de la CEE en un 3,8%.

Todo revés que experimente el comportamiento económico de los países en desarrollo reducirá también las oportunidades de inversión real de las empresas occidentales en dichos países, lo cual perjudicaría a ambos grupos, ya que esas inversiones a menudo contribuyen a fomentar la eficacia en la asignación de los recursos económicos a escala de la economía mundial. Todo ello limitaría todavía más la capacidad de los países en desarrollo para suministrar productos vitales a los países desarrollados, lo que traería aparejado el riesgo de perturbar el proceso de producción en los propios países desarrollados.

Hay un riesgo más inmediato, a saber, la posibilidad de que varios países en desarrollo sean incapaces de atender el servicio de la deuda; evidentemente, ello podría llevar a las instituciones financieras de los países occidentales a la quiebra y la crisis financiera resultante podría tener graves repercusiones macroeconómicas a nivel mundial. Es más, si el problema de la deuda no puede resolverse de manera satisfactoria, los países en desarrollo se verán obligados a reducir drásticamente sus importaciones de los países desarrollados. Se trata de un ejemplo más de la manera en que las dos recesiones mundiales recientes y las políticas vigentes a la sazón han dejado una importante herencia que tendrá profundas repercusiones e las perspectivas de crecimiento de la economía mundial a mediano y a largo plazo.

#### INTERRELACIONES ENTRE PAISES EN DESARROLLO Y PAISES SOCIALISTAS DESARROLLADOS

Con la excepción de algunos países en desarrollo, hasta la fecha la interdependencia entre las economías de planificación centralizada y los países en desarrollo no ha sido particularmente intensa. Ello se aplica por igual a la esfera comercial y de las inversiones, así como a las esferas financiera y tecnológica.

También es interesante observar que las manufacturas representan un porcentaje muy bajo de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de planificación centralizada; en cambio, éstas ocupan una posición relativamente importante en las corrientes comerciales en el sentido

puesto (hecho que caracteriza asimismo al comercio de los países en desarrollo con las economías de mercado desarrolladas). En efecto, entre 1970 y 1980 las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a las economías de planificación centralizada como porcentaje de las exportaciones totales de productos manufacturados de dichos países, disminuyeron de cerca del 10% en 1970 al 5%, aproximadamente, en 1980. Por otra parte, en el período 1970-1980 aproximadamente el 19% de las exportaciones totales de las economías de planificación centralizada se encaminaron a los países en desarrollo. Esta cuestión se aprecia también en el hecho de que en 1979 cerca del 61% de las importaciones totales de los países en desarrollo procedentes de los Estados miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) correspondieron a manufacturas, mientras que éstas sólo representaron el 8% de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. En las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de planificación centralizada predominan los productos agrícolas, los combustibles y las materias primas, mientras que en las corrientes comerciales en la dirección contraria predominan los bienes de capital para la producción.

Hay varios motivos para pensar que en el futuro se producirá un auge del comercio entre los países en desarrollo y las economías de planificación centralizada. Para empezar, es muy probable que varios de esos países modifiquen sus políticas y hagan mayor hincapié en el consumo, lo que tendría que diversificar la demanda interna de bienes de consumo, permitiendo así, que los países en desarrollo incrementen no sólo sus exportaciones de productos agrícolas tropicales y semitropicales a las economías de planificación centralizada, sino también las de varias categorías de productos manufacturados de origen agrícola y de otros bienes de consumo manufacturados. Aunque es más difícil predecir cuál será la composición del mayor volumen de exportaciones de las economías de planificación centralizada a los países en desarrollo, cabe pensar que entre ellas figurarán productos que exijan técnicas de producción con una densidad relativamente alta de capital y know-how de nivel intermedio.

Junto con el aumento de la capacidad productiva del sector industrial en los países en desarrollo, cabría esperar además, que la estructura productiva de dichos países tienda a asemejarse cada vez más a la de algunas economías de planificación centralizada. Aunque esto intensificará la competencia entre los sectores manufactureros de algunos países en desarrollo y de algunas economías de planificación centralizada que compiten entre sí en varios mercados, es posible que al mismo tiempo fomente el comercio intersectorial recíproco, que aumentaría de resultados del incremento de ingresos, y que además diversifique la estructura de la demanda en ambos grupos de países.

Las políticas que en el futuro apliquen los gobiernos de esos pocos países determinarán si también se producirá una intensificación de las corrientes financieras, de inversiones directas y de tecnología entre las economías de planificación centralizada y los países en desarrollo, tema respecto del cual no es fácil hacer pronósticos seguros.

#### OPCIONES QUE SE PRESENTAN EN LAS RELACIONES NORTE-SUR

Cabe dividir el análisis de las opciones que se presentan a los países en desarrollo en tres grandes temas: las relaciones Norte-Sur; las

posibilidades de ampliar la integración y la cooperación Sur-Sur y la cuestión de las reformas internas de los países en desarrollo.

La cuestión de las relaciones Norte-Sur se refiere a las posibilidades de creación de un ambiente económico externo estable que contribuya al crecimiento económico de los países en desarrollo. Puesto que se trata de un problema con múltiples facetas, en el presente artículo sólo pueden abordarse algunos de sus aspectos más importantes.

En primer lugar, es preciso destacar que un proceso de reasignación internacional a largo plazo de la capacidad productiva manufacturera en favor de los países en desarrollo sólo se podrá impulsar con éxito si los países de economía de mercado desarrollados aplican una política de mercados abiertos, es decir, si se abstienen de adoptar medidas proteccionistas, y si actúan con mesura en la adopción de medidas encaminadas a ayudar a las empresas y los sectores con problemas. Es posible que ésta sea la contribución más importante que las economías de mercado desarrolladas estén en condiciones de hacer al proceso de industrialización de los países en desarrollo a largo plazo. Esto exige no sólo unas tasas relativamente altas de utilización de la capacidad productiva y tasas de crecimiento económico relativamente aceleradas, sino también una flexibilidad de asignación relativamente importante, que podría impulsarse si los gobiernos de los países desarrollados aplicaran unas políticas de reconversión adecuadas.

Uno de los factores en virtud de los cuales las economías de mercado desarrolladas tienden a discriminar contra los países en desarrollo al adoptar medidas proteccionistas, es el hecho de que las transacciones entre ambos grupos de países suelen pertenecer al tipo de comercio "interindustrial" más que al de comercio "intraindustrial". El crecimiento de aquél suele exigir una reasignación de recursos que plantea dificultades mucho más serias que el del segundo. En efecto, para que pueda aumentar el comercio interindustrial es necesario que las plantas y con frecuencia las propias regiones geográficas en que se utilizan determinados factores se desprendan de ellos, mientras que el aumento del comercio intrasectorial a menudo puede descansar en la reasignación de recursos dentro de las empresas. Es más, en los países desarrollados los sectores de la producción que se ven afectados por la competencia de los países en desarrollo suelen estar dominados por grandes empresas establecidas desde hace mucho tiempo, de manera que tanto los empresarios como los empleados han tenido el tiempo necesario para formar poderosos grupos de presión, hecho que acarrea un aumento de las presiones proteccionistas.

Los llamamientos dirigidos por los países en desarrollo a los países desarrollados para que éstos eliminen las medidas proteccionistas en su contra descansan en argumentos de peso; en efecto, al reasignar los recursos a escala de la economía mundial en consonancia con las ventajas comparativas, a largo plazo la apertura de los mercados en los países desarrollados beneficiaría no sólo a los países en desarrollo sino también al mundo en su conjunto. Pocos observadores estarán dispuestos a negar que semejante reasignación ha de descansar, entre otras cosas, en una expansión acelerada de la capacidad industrial de los países en desarrollo y que dicho proceso exige que las economías de mercado desarrolladas transfieran recursos de varios sectores industriales tradicionales a sectores productivos que se adapten mejor, a largo plazo, a las características de los países desarrollados, tanto en la industria como en los servicios. A

menudo las actividades productivas exigirán conocimientos altamente especializados o traerán aparejada la necesidad de realizarlas a poca distancia de instalaciones de investigación y desarrollo. En muchos casos, esto entrañará la producción de nuevas categorías de bienes y servicios. Una posición decididamente proteccionista de parte de los países desarrollados no se limitaría a impedir el proceso de industrialización en los países en desarrollo, sino que también representaría un obstáculo para el logro de mejores niveles de vida en los propios países desarrollados.

Por consiguiente, es de suma importancia que los países en desarrollo sigan formulando propuestas y exigencias concretas para que se les permita un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Entre dichas exigencias deberá figurar una que apunte a la eliminación, con arreglo a un calendario fijo, de las medidas proteccionistas que se aplican a las exportaciones a los países en desarrollo, empezando por las exportaciones de productos manufacturados, con inclusión de las cuotas, las llamadas limitaciones "voluntarias" y las que se han aplicado paralelamente al sistema generalizado de preferencias. Otro método que podría utilizarse eficazmente para ejercer presión sobre los representantes de los países desarrollados, consistiría en que los países en desarrollo participaran más activamente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Con todo, si algunos países desarrollados decidieran recurrir de manera transitoria o permanente al proteccionismo en determinados sectores, sería sumamente importante que anunciaran por anticipado su intención de hacerlo de modo que los países en desarrollo no inviertan inadecuadamente los escasos recursos de que disponen, lo que tendría efectos extremadamente perjudiciales. Ello es particularmente importante tratándose de los países de reciente incorporación al grupo de países en desarrollo exportadores, ya que éstos suelen ser los más perjudicados por las medidas proteccionistas.

En segundo lugar, el análisis precedente pone de manifiesto la necesidad de velar por que la utilización de la capacidad productiva, el aumento de dicha capacidad y las políticas macroeconómicas en los países desarrollados, estimulen a las economías de los países en desarrollo. A falta de una tasa relativamente alta y estable de utilización de la capacidad productiva y de una tasa relativamente acelerada de crecimiento no será posible garantizar que en los mercados predominen unas condiciones capaces de fomentar las exportaciones de los países en desarrollo, incluida una estabilidad relativa de los precios de los productos básicos. Evidentemente, esto exige que los países desarrollados apliquen políticas activas de estabilización. No obstante, dichas políticas traen aparejado un problema, a saber, que suelen producir violentas fluctuaciones de las tasas de interés y de los tipos de cambio, y éstas pueden acarrear trastornos en los países en desarrollo. De ahí la necesidad de adoptar medidas encaminadas a lograr un justo equilibrio entre la estabilidad de las variables fundamentales de la política económica, incluidas las tasas de desempleo e inflación, por una parte, y la estabilidad de las políticas de estabilización por otra, tarea que resultará más fácil si se utilizan instrumentos de política adecuados. Pese a que éste es un problema interno que concierne principalmente a los países desarrollados, cabe recordar que la experiencia reciente ha puesto de manifiesto la conveniencia de que todos los países y en particular los principales países desarrollados se abstengan de adoptar estrategias en materia de política sin antes considerar las repercusiones que dichas estrategias podrían tener en otros países.

En tercer lugar, cabe destacar que en la actualidad tampoco se pone en duda la necesidad de introducir profundas reformas en los mercados financieros en el ámbito de las relaciones Norte-Sur para controlar el grave problema de la deuda, a la vez que para garantizar que en el futuro se disponga de corrientes de capital adecuadas. En lo inmediato, es necesario transformar la deuda a corto plazo en deuda a largo plazo con objeto de evitar la constante preocupación por la refinanciación de la deuda y los factores conexos de incertidumbre que predominan en los mercados financieros. Es más, en el caso de algunos países el problema no se reduce a una cuestión de liquidez relacionada con una estructura desfavorable de amortización de la deuda y a unos tipos de interés transitoriamente altos. A juzgar por los beneficios que algunos países han obtenido gracias a la inversión de los préstamos comerciales, cabe concluir que lisa y llanamente recurrieron con demasiada frecuencia a ese tipo de préstamo.

Este no es el lugar indicado para hacer un análisis pormenorizado de la manera en que cabría proceder para consolidar la situación en lo tocante a la deuda y garantizar unas corrientes satisfactorias de recursos financieros en el futuro. No obstante, es importante destacar que se trata de una esfera en la cual se podrían emprender múltiples reformas útiles. Por ejemplo, en los países de la OCDE los propios bancos podrían transformar una parte de la deuda a corto plazo en instrumentos a largo plazo, con la cooperación de instituciones de crédito de otra índole, lo que en algunos casos requerirá el apoyo o la aprobación de los gobiernos. Es posible que también sea necesario introducir reformas institucionales destinadas a impedir que los depositantes de los bancos occidentales sufran pérdidas, aunque sin llegar necesariamente a dar fianza por los accionistas, pues tenían la obligación de supervisar las políticas crediticias más cuidadosamente.

Por otra parte, los gobiernos pueden contribuir a la creación de nuevas "instituciones de mediación" entre los bancos y los deudores en los países en desarrollo. Estas podrían asumir una parte de los créditos contra los países deudores y responder de dicha parte ante los bancos. Tanto los bancos como los países deudores tienen el deber de velar por que los créditos que otorgan no se dediquen al consumo o a inversiones inadecuadas, sino al debido aumento de la capacidad productiva, de manera que es razonablemente probable que algunos bancos sufran pérdidas en este proceso. Habida cuenta de las circunstancias actuales, es posible que en algunos casos también sea necesario suspender el servicio de la deuda durante varios años.

Es más, dada la magnitud del problema y su carácter internacional, será necesario que las organizaciones intergubernamentales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial participen activamente tanto en la consolidación de la situación de la deuda como en la generación de corrientes de capital en condiciones realistas en el futuro. Esto se debe especialmente a la decisión de los bancos privados de aplicar una política más cuidadosa y por ende más restrictiva como consecuencia de los graves problemas de pagos que se presentaron en relación con los préstamos concedidos tanto a los países en desarrollo como a algunas economías de planificación centralizada. Así, difícilmente se puede esperar que por sí sola la banca internacional desempeñe una función en la financiación de los déficit de balanza de pagos de los países en desarrollo tan importante como la que desempeñó durante el decenio de 1970. En alguna medida ello

obligará al FMI y al Banco Mundial a desempeñar nuevas funciones y a modificar los criterios que ambas organizaciones han venido utilizando en relación con las obligaciones financieras.

En cambio, es indudable que una suspensión unilateral del pago de la deuda por parte de varios países en desarrollo no beneficiaría a la economía mundial, ya que semejante decisión podría causar graves daños a los mercados financieros internacionales durante mucho tiempo.

Como es evidente, no será posible encontrar una solución al grave problema de la deuda, ni garantizar una corriente continua de capital hacia los países en desarrollo, si no se facilita el acceso de éstos tanto a los mercados financieros internacionales como a los mercados de los países desarrollados. Por consiguiente, para evitar que tanto las economías de los países desarrollados como las de los países en desarrollo tropiecen con graves problemas financieros y agudos reveses en el plano económico, será necesario garantizar un mínimo de concordancia entre el servicio de la deuda, los movimientos de capital y las corrientes comerciales. Se trata de un principio simple, pero cuya importancia difícilmente se puede exagerar.

Un cuarto aspecto importante de las relaciones Norte-Sur se refiere a los mecanismos que se utilizan en la esfera de las corrientes internacionales de tecnología. Es evidente que dichas corrientes podrían desempeñar una función decisiva en el fomento de la industrialización de los países en desarrollo. En el caso de las tecnologías tradicionales se ha comprobado que pueden utilizarse provechosamente varios mecanismos alternativos y complementarios: la adquisición de máquinas e insumos, la concesión de patentes y de licencias de producción, así como la creación de filiales por parte de las empresas transnacionales, la creación de empresas conjuntas, la realización de estudios en el extranjero, etc. Para la mayor parte de las industrias que utilizan técnicas tradicionales, las perspectivas actuales en lo tocante a las futuras corrientes tecnológicas parecerían ser tan buenas como en cualquier otra época. Eso es importante para los países en desarrollo pues todo indica que la mayor parte de sus inversiones deberán basarse en el uso de las referidas técnicas tradicionales en industrias que ya han alcanzado la "madurez tecnológica". En cambio, en el caso de las tecnologías nuevas es indudable que el proteccionismo tecnológico de los países desarrollados podría acentuarse, y esto dificultaría la adquisición por parte de los países en desarrollo de múltiples tecnologías nuevas que podrían ser de gran importancia para ellos. Los países en desarrollo tienen motivos de peso para exigir que ese proteccionismo tecnológico se reduzca al mínimo.

En quinto lugar, tal vez convendría además que, como medio de limitar la fuerte influencia de los productores, es decir de las empresas y los sindicatos, los países en desarrollo se alinearan con los grupos de consumidores de los países desarrollados en la perspectiva de influir en las políticas de dichos países. Es importante que los países en desarrollo analicen de qué manera se podría formalizar una alianza de esa índole con los grupos de consumidores de los países desarrollados.\* Por ejemplo,

---

\* Al respecto se ha dado un modesto paso inicial en el mandato convenido para las Consultas en el marco de la ONUDI, en que se indica que entre los participantes en las Consultas deberán figurar representantes de grupos de consumidores (ONUDI, El Sistema de Consultas (PI/84, párr. 23).

las asociaciones de empresas manufactureras de bienes de consumo de los países en desarrollo podrían ponerse en contacto con el movimiento de cooperativas de consumidores en los países de la OCDE, toda vez que dicho movimiento actúa en alguna medida como grupo de presión que representa a los consumidores de esos países. La cooperación formal con las asociaciones de minoristas en los países de la OCDE también podría utilizarse provechosamente para establecer vínculos entre las empresas manufactureras de los países en desarrollo y los grupos de presión con intereses análogos. También cabría considerar la posibilidad de recurrir a campañas de información y publicidad en los países desarrollados para mostrar a los consumidores las ventajas que comportaría para ellos la adquisición de productos procedentes de los países en desarrollo.

Es muy fácil que en todos esos casos surjan conflictos con diferentes productores o sindicatos de los países en desarrollo; pero ese es el precio que en ocasiones es inevitable pagar.

En sexto lugar, no cabe duda de que también se debe exhortar a las economías de planificación centralizada a que abran sus mercados a los productos procedentes de los países en desarrollo. En efecto, no se comprende fácilmente por qué las responsabilidades de los países socialistas a este respecto habrían de ser menores que las de los países de la OCDE, particularmente si se tiene en cuenta que, como se indicó más arriba, en muchos casos las economías de planificación centralizada tienden a competir cada vez más con los países en desarrollo en los "mercados de terceros países" o, si se quiere, en las economías de mercado desarrolladas, con productos bastante semejantes. Habida cuenta de la escasa importancia que el comercio entre éstos y los países en desarrollo tiene en la actualidad, los argumentos estratégicos relacionados con la autosuficiencia y la defensa nacional difícilmente pueden utilizarse para justificar la negativa de dichos países a abrir sus mercados a los productos de los países en desarrollo, particularmente si se considera que los países en desarrollo no tienen ninguna posibilidad de establecer embargos comerciales, al menos no en forma coordinada.

Por otra parte, la inestabilidad de los mercados y la proliferación del proteccionismo en las economías de mercado desarrolladas da pie para pensar que una diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo podría resultar más atractiva que en otros períodos. Esa diversificación podría descansar en medida importante en un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías de planificación centralizada, lo que reduciría los riesgos comerciales generales a que deben hacer frente los diferentes países en desarrollo en su comercio de exportación.

Cabe destacar que en el futuro un alto porcentaje del mayor volumen del comercio entre las economías de planificación centralizada y los países en desarrollo probablemente se basará en acuerdos a largo plazo. También cabría esperar que en el futuro se recurriera a acuerdos comerciales más flexibles y eventualmente a acuerdos de carácter no convencional. Es posible que en algunos de dichos acuerdos también participen empresas de las economías de mercado desarrolladas. De hecho, en la actualidad ya existen algunos acuerdos de ese tipo. Un ejemplo es el de los acuerdos tripartitos celebrados entre empresas de un país socialista, un país en desarrollo y un país con economía de mercado desarrollada. En tales casos

la empresa occidental suele actuar como subcontratista y puede ser remunerada en moneda del país en desarrollo, que a su vez habrá adquirido el país socialista gracias a un superávit comercial con este último. También cabe esperar que la intensificación de las relaciones entre los países en desarrollo y los países socialistas no se limitará al ámbito del comercio visible; por ejemplo, junto con suministrar equipos, los países socialistas podrían prestar servicios de capacitación de personal.

Así, hay poderosos argumentos para fortalecer las relaciones económicas entre los países en desarrollo y las economías de planificación centralizada, al menos en principio. No obstante, para que dichas relaciones beneficien verdaderamente a los países en desarrollo, los países socialistas deberán estar dispuestos a facilitar en medida importante el acceso a sus mercados de las exportaciones procedentes de los países en desarrollo, particularmente las de productos manufacturados.

Por último y además de la antes mencionada necesidad de que los países en desarrollo modifiquen sus políticas, durante los últimos años también ha quedado recientemente de manifiesto la necesidad de emprender una revisión sistemática de las normas básicas que rigen el sistema internacional de comercio y pagos.

Los sistemas de Bretton Woods y del GATT han sido muy útiles a la economía mundial, como lo demuestra el extraordinario auge del comercio y de los movimientos de capital que se produjo después de la segunda guerra mundial. No obstante, es indudable que en la actualidad la situación económica del mundo difiere sustancialmente de la que prevalecía a finales del decenio de 1940 cuando dichos sistemas se establecieron. Una evidente demostración de ello es el aumento de las tensiones entre un sistema económico altamente internacionalizado que tiende a internacionalizarse cada vez más por una parte, y los sistemas políticos de base nacional por otra. Se aprecia también en los profundos cambios que se han producido en lo tocante a la importancia económica relativa de diferentes naciones y grupos de naciones en la economía mundial.

Hasta la fecha, los ajustes introducidos en los sistemas de Bretton Woods y del GATT han sido de circunstancias, en lugar de responder a un plan de altos vuelos como el que dio nacimiento a esos sistemas. Al respecto, cabe mencionar las normas relativas a los tipos de cambio (o la falta de normas al respecto), los principios relativos al ajuste de la balanza de pagos, las normas que rigen la condicionalidad de los préstamos del FMI y del Banco Mundial y el volumen de las reservas internacionales, la reglamentación del crédito y de las corrientes de capital a escala internacional, la coordinación o, si se quiere, la falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas de las diferentes naciones y las funciones de los mecanismos proteccionistas y los subsidios selectivos. La imperiosa necesidad de hacer un examen amplio de las normas que rigen los pagos internacionales se refleja con singular claridad en todos estos ámbitos.

En resumen, el mejoramiento de las relaciones económicas Norte-Sur exige introducir cambios dentro de cada país desarrollado y revisar las normas comerciales y financieras internacionales. Los cambios más importantes que habría que introducir en cada país desarrollado son probablemente los siguientes: a) eliminación del proteccionismo; b) aplicación de

una política macroeconómica más eficaz que garantice unas tasas relativamente altas de utilización de la capacidad productiva y de crecimiento; y c) adopción de medidas encaminadas a fomentar la estabilidad de los mercados financieros. No obstante, en muchos casos los referidos cambios sólo se podrán impulsar si además se introducen mejoras en lo tocante al funcionamiento de algunos mecanismos básicos de las economías de los países desarrollados, incluida la adopción de medidas encaminadas a fomentar la flexibilidad de asignación, gracias a un funcionamiento más eficaz de los mercados internos de trabajo y de capitales; reorientar los incentivos económicos en favor de la actividad productiva; reformar el sistema de fijación de los salarios con objeto de reducir la propensión de dichas economías a la inflación, etc. En efecto, si se excluyen los llamamientos para que se reformen las normas comerciales y financieras internacionales, se observa que los esfuerzos por garantizar un medio económico externo más adecuado a los países en desarrollo se reduce a una lista de cambios que convendría introducir en los mecanismos y en las políticas de los países desarrollados.

#### OPCIONES QUE SE PRESENTAN EN LAS RELACIONES SUR-SUR

Durante la primera fase de modernización, es decir, durante los decenios de 1950, 1960 y 1970, es lógico que los países en desarrollo dependieran en gran medida de los países desarrollados en materia de comercio, finanzas, inversiones directas y tecnología. No obstante, con el transcurso del tiempo, las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo tenderán a evolucionar y la dependencia desequilibrada se transformará progresivamente en interdependencia mutua; no obstante, también cabe esperar que aumenten las posibilidades de interacción mutuamente beneficiosa entre los diferentes países en desarrollo de resultados del incremento gradual de la capacidad de producción de dichos países, así como de su capacidad para participar activamente en los intercambios internacionales. A modo de comparación, cabe recordar que hace aproximadamente un siglo, es decir, en la época en que las actuales economías de mercado desarrolladas eran naciones en desarrollo, había intensos intercambios comerciales, financieros y tecnológicos entre dichas economías. Para desarrollarse, éstas no tuvieron necesidad de contar con vastos y prósperos mercados fuera de las naciones que a la sazón integraban el grupo de los "países en desarrollo". Así, aunque es posible que en el futuro las transacciones económicas internacionales entre los países desarrollados y en desarrollo acarreen importantes beneficios para ambos grupos de países es evidente que también pueden invocarse argumentos de peso en pro de un aumento sustancial de las transacciones económicas entre los propios países en desarrollo.

Esto obedece a diversos factores. Desde luego, es indudable que los países en desarrollo no han aprovechado todas las posibilidades para impulsar el comercio recíproco sobre la base de las ventajas comparativas y de las economías de escala; es más, todo indica que esas posibilidades probablemente aumentarán con el transcurso de los años a medida en que los países en desarrollo amplíen su capacidad productiva. De hecho, durante el decenio de 1970, antes de que se iniciara la profunda recesión en los primeros años del decenio de 1980, el comercio entre los países en desarrollo creció más rápidamente que el comercio entre dichos países y el resto del mundo. A modo de comparación, cabe observar que en el caso de las relaciones económicas entre los países desarrollados, tanto la existencia de unos niveles de ingreso comparables, como la proximidad geográfica entre ellos, habrían dado un fuerte impulso a las transacciones económicas internacionales y especialmente al comercio de manufacturas. En

particular esto se aplica al comercio que se realiza dentro de diferentes sectores productivos, es decir, al "comercio intraindustrial". Por otra parte, este tipo de comercio tiende a aumentar rápidamente con el aumento de los ingresos, permitiendo así que varios países adquieran la capacidad para producir una gama más amplia de bienes de capital y de consumo sin necesidad de sustraerse a la división del trabajo o de renunciar al aprovechamiento de los rendimientos a escala en la producción. Por consiguiente, cabe esperar que este tipo de comercio aumente rápidamente entre los países en desarrollo a medida en que aumenten sus ingresos per cápita. Por otra parte, la creciente capacitación de la fuerza de trabajo podría acarrear un acelerado aumento del comercio de servicios entre los países en desarrollo, incluidos los servicios financieros, de seguros y varios servicios informativos. También es probable que el comercio mundial de materias primas tienda a realizarse cada vez más entre los países en desarrollo, ya que varios de esos países podrían llegar a controlar las industrias que elaboran las materias primas, es decir las "industrias con chimenea".

No obstante, la experiencia indica que los intercambios internacionales difícilmente se pueden fomentar con éxito si no se dispone de un conjunto complejo y bien concebido de normas, instituciones e incentivos. De este modo, para que las posibilidades de expansión de las transacciones económicas internacionales entre los países en desarrollo se aprovechen plenamente, éstos deberán atribuir la debida importancia a la adopción de medidas capaces de facilitar el surgimiento de normas e instituciones que contribuyan al advenimiento de los acontecimientos antes mencionados. En efecto, los países en desarrollo tienen razones de peso para organizarse con objeto de cooperar entre sí en el fomento de dichas normas e instituciones, en particular si estas últimas están llamadas a actuar principalmente en el plano internacional. La ONUDI debería desempeñar una función importante en esta esfera. A continuación se formulan algunas sugerencias de carácter general con respecto a algunos mecanismos aptos para impulsar ese tipo de cooperación.

El primero y el más obvio de éstos es la concertación de acuerdos de libre comercio e incluso de mercados comunes entre los países en desarrollo. Como se sabe, en la actualidad ya existen varios acuerdos de este tipo, como son el Pacto Andino, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad del Caribe, etc., aunque es indudable que dichos mecanismos todavía no se han desarrollado plenamente. Así pues, hay buenas razones para estudiar minuciosamente posibles medios de eliminar los obstáculos que entorpecen acuerdos de ese tipo o la conveniencia de evitar la regionalización en el marco de un sistema de comercio más libre entre los países en desarrollo.

Entre otras ventajas importantes, la liberalización del comercio entre los países en desarrollo contribuye a fomentar la flexibilidad de los mercados internos. Es interesante observar que uno de los efectos secundarios de las medidas de liberalización del comercio recíproco que los países de la OCDE impulsaron durante el decenio de 1950, fue la supresión de múltiples reglamentos y otros factores de rigidez internos. Con todo, siempre existe el peligro de que surjan nuevos mecanismos proteccionistas al cabo de cierto tiempo, es decir, una vez que la mayor libertad comercial haya ejercido sus efectos sobre la asignación de los recursos en el plano interno. Las políticas neomercantilistas que los países desarrollados aplicaron durante el decenio de 1970, que se expresaron en subsidios

de carácter selectivo, incluida la adopción de medidas concretas de discriminación comercial contra los países en desarrollo, representan un claro ejemplo de lo anterior.

En segundo lugar, cabe destacar que el comercio Sur-Sur sólo se podrá intensificar si se establecen instituciones especializadas de comercialización; en cambio, en el caso del comercio Norte-Sur, dichas instituciones ya existen. Así, convendría que los gobiernos de los países en desarrollo eliminaran los obstáculos que impiden el establecimiento de dichas instituciones. Es posible que en algunos casos los gobiernos incluso tengan que crear empresas que se especialicen en el comercio Sur-Sur, aunque no es indispensable que sean de propiedad del Estado o que éste se encargue de su administración.

Otro posible medio importante de cooperación futura es el de las inversiones en infraestructura por parte de dos o más países en desarrollo. Esas inversiones no se limitarían a empresas conjuntas en obras de infraestructura física entre países que pertenezcan a una misma zona geográfica. Las empresas conjuntas también podrían desempeñar una función de gran importancia en la esfera de la infraestructura de servicios, principalmente en materia de investigación técnica, enseñanza, capacitación e investigación y desarrollo. En efecto, es posible que el futuro de muchos países en desarrollo y quizá el de todos ellos dependa en medida importante de la capacidad de dichos países para hacer frente al desafío que entraña el establecimiento de esas instituciones comunes. Por otra parte, en muchos casos será indispensable que los países en desarrollo cuenten con la colaboración de algunos países desarrollados que hayan alcanzado un alto nivel de competencia en las esferas de que se trate.

En tercer lugar, cabe destacar que también se podría fomentar la cooperación económica Sur-Sur mediante la creación de nuevas empresas transnacionales de propiedad local en los países en desarrollo. De hecho, en algunos países, como la India, así como en la zona de Hong Kong, ya se aprecia una tendencia a seguir esa línea de conducta. Evidentemente, las posibilidades que existen a este respecto sólo se podrán aprovechar plenamente si se adoptan nuevas medidas legislativas y siempre que se concierten nuevos acuerdos bilaterales o multilaterales entre los gobiernos de los países en desarrollo. También cabría introducir reformas en las normas y los reglamentos aplicables a las operaciones crediticias y los mercados de divisas.

En cuarto lugar, será necesario que se adopten medidas legislativas y que se realicen negociaciones internacionales con objeto de integrar los diversos mercados de servicios en los países en desarrollo, incluidos los mercados financiero y de seguros. La experiencia que se adquiriese en la integración de dichos mercados podría aprovecharse, entre otras cosas, para utilizar plenamente las posibilidades de que se dispone para hacer frente al proteccionismo en dichos mercados y para evitar sus efectos secundarios negativos en la mayor medida posible. Sin embargo, la integración de los mercados financieros no se podrá impulsar eficazmente a menos que los países en desarrollo estén dispuestos a aumentar el grado de convertibilidad de sus monedas, lo cual en muchos casos exigirá la aplicación de tipos de cambio más realistas, cosa también importante por otras razones.

En quinto lugar, es igualmente importante destacar que no se podrá impulsar una fuerte integración internacional entre varios países en desarrollo a menos que éstos se abstengan de aplicar políticas de sustitución de importaciones de gran alcance. La aplicación de dichas políticas en cualquiera de sus formas por parte de determinados países en desarrollo es incompatible con el fomento de la integración económica entre los países del Sur. Con todo, el hecho de que dichos países no se dejen llevar por la propensión a adoptar nuevas políticas de sustitución de importaciones, no ha de considerarse como un sacrificio. Las investigaciones económicas han ilustrado de manera convincente las desventajas que traen aparejadas las políticas ambiciosas de sustitución de importación. Esto difícilmente puede llamar la atención si se tiene en cuenta que, como unidades económicas, la mayor parte de los países en desarrollo apenas superan en tamaño a las principales ciudades occidentales. Se necesita cierta audacia para comparar los países en desarrollo con las ciudades occidentales; con todo, interesa destacar que ninguna persona responsable ha propuesto que dichas ciudades adopten políticas de sustitución de importaciones.

Por último, es necesario hacer hincapié en que el fomento de la cooperación y de la interacción Sur-Sur apunte principalmente a complementar las relaciones Norte-Sur y no a sustituirlas.

#### OPCIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN EL PLANO INTERNO

Hasta aquí el análisis de las estrategias en materia de política se ha centrado en el medio económico internacional en que deben desenvolverse los países en desarrollo. Sin embargo, las circunstancias imperantes dentro de los países es igualmente importante. Esto se aprecia en los diferentes grados de éxito con que varios países han tratado de utilizar el marco económico internacional existente para fomentar el desarrollo económico interno. También han variado entre sí, las pautas de funcionamiento de las economías de los países que pertenecen a grupos de países tales como grupos exportadores e importadores de petróleo, que han debido hacer frente a cambios parecidos en el plano de las relaciones económicas externas.

Muchos países en desarrollo han logrado alcanzar tasas relativamente altas de ahorro e inversión. En efecto, tanto la formación bruta de capital como la tasa bruta de ahorro en los países en desarrollo parece haberse situado en torno al 25% del PNB (durante el período 1976-1979). Más aún, durante el decenio de 1970 la producción industrial ha crecido a un ritmo bastante notable. No obstante, ha llegado el momento de adoptar medidas encaminadas a garantizar una mayor eficacia en la asignación y la gestión de las inversiones y de la producción, así como para acelerar la tasa de desarrollo tecnológico con miras a aumentar la tasa de crecimiento de la productividad. Por ejemplo, durante el período 1973-1980 la producción manufacturera aumentó a una tasa anual del 5%, mientras que el aumento paralelo de la mano de obra fue del 4,2%, lo que equivale a un aumento de la productividad de la mano de obra de sólo el 0,8%. Comparado con el crecimiento medio de la productividad de los países desarrollados en el período de la postguerra, este resultado es extremadamente modesto. Por ejemplo, durante el período 1960-1973, es decir, el período de crecimiento acelerado de la producción manufacturera en los países de la OCDE, la productividad aumentó a una tasa anual cercana al 5,8%, mientras que durante el período de crecimiento más lento comprendido entre 1973 y 1978, ascendió al 3,4% por año.<sup>3/</sup> En muchos países en desarrollo las inversiones lisa y llanamente acarrear incrementos demasiado modestos de la producción

y de la productividad de la mano de obra (en otras palabras, la relación marginal entre el capital y la producción es innecesariamente alta).

Evidentemente el presente artículo no es el lugar adecuado para formular recomendaciones para países en particular y tampoco es posible hacerlo. Cada país tiene su propia historia, una dotación única de recursos naturales y humanos, así como sus propios principios, ideologías y limitaciones políticas. También es difícil formular principios generales susceptibles de aplicarse por igual a todos los países en desarrollo. En efecto, uno de los fenómenos más notables de los últimos decenios ha sido el aumento de la heterogeneidad en el seno del grupo de los países en desarrollo. No obstante, la experiencia acumulada basta para concluir que un elevado número de países en desarrollo podría beneficiarse de determinadas reformas institucionales y en materia de políticas. Las ideas sobre posibles reformas futuras en el plano interno se enuncian con ese modesto propósito en mente.

La importancia relativa de los diversos factores pertinentes varía considerablemente, por ejemplo, entre los países pequeños, de industrialización reciente y rápido crecimiento (en que el mejoramiento de la calidad de los productos se ha transformado en una cuestión decisiva), los grandes países en desarrollo (en que se atribuye más importancia a la producción para el mercado interno), los países en desarrollo exportadores de petróleo (que deben evitar "oleadas" de inversiones indebidamente asignadas e inadecuadamente ejecutadas) y, por último, los países menos adelantados (que deben atribuir la máxima prioridad a la enseñanza básica, a la salud y al desarrollo agrícola, así como a la movilización del ahorro interno y externo para conseguir el "despegue" del proceso de modernización económica). Por otra parte, es evidente que las recomendaciones relativas a las políticas internas deben ser radicalmente diferentes tratándose de las economías mixtas que tienden a privilegiar los mecanismos de mercado y los países en desarrollo que recurren principalmente a la planificación centralizada y a la propiedad estatal de los medios de producción. Las reformas internas que se analizan a continuación se refieren principalmente a las economías que pertenecen a la primera categoría, aunque no cabe duda de que hay varias observaciones que son igualmente importantes para las economías basadas en la propiedad estatal de los medios de producción y la planificación centralizada.

Antes de emprender cualquier análisis de posibles reformas institucionales y en materia de políticas, es importante dejar en claro el objetivo concreto de dichas reformas, que consiste en fomentar la industrialización y la productividad del sector manufacturero mediante el uso de métodos que contribuyan a desarrollar la economía nacional en su conjunto. Cabe señalar que el énfasis que se hace en el fomento de la industrialización no se debe exclusivamente al hecho de que esa sea la función de la ONUDI, sino también al hecho de que tarde o temprano la industrialización se transforma en el factor clave del desarrollo económico, como ha quedado demostrado a lo largo de cientos de años de experiencia en varios países en todo el mundo.

Evidentemente, lo anterior no significa descuidar a los demás sectores, entre ellos el sector agrícola y el sector de los servicios. Por ejemplo, el hecho de descuidar la agricultura perjudica directamente al proceso de industrialización e incluso puede llevarlo al fracaso. Eso no

se debe exclusivamente al hecho de que el aumento de los niveles de ingresos en los sectores no agrícolas provoque un aumento de la demanda de alimentos para el consumo entre los asalariados de dichos sectores, sino también a la importante función que desempeña la agricultura como fuente de insumos para industria. Salvo en el caso de algunos países menos adelantados, casi todos los productos agrícolas pueden utilizarse como insumos para la industria, empezando por las industrias elaboradoras de alimentos como es evidente. La experiencia también ha puesto de manifiesto la importancia del sector agrícola como mercado para los productos del sector manufacturero, incluidos los bienes destinados al consumo final por la población agrícola y los diversos tipos de insumos agrícolas, tales como las máquinas, los materiales de construcción y los fertilizantes. Es más, como el grueso de la población probablemente seguirá desempeñando labores agrícolas durante mucho tiempo, el desarrollo de la agricultura es vital para el desarrollo económico nacional. Por otra parte, la modernización de la agricultura contribuye en medida importante a garantizar que al aumentar los ingresos, éstos se distribuyan de manera uniforme entre las regiones y los grupos de población. A este respecto el objetivo ha de consistir no sólo en garantizar que todos los grupos de población tengan la posibilidad de participar en el proceso de desarrollo, sino también en evitar la congestión o el surgimiento de situaciones caóticas en algunas de las principales aglomeraciones urbanas. Entre otros instrumentos de política que, sumados al desarrollo dinámico de la agricultura, pueden contribuir al logro de dicho objetivo figuran los servicios públicos y los sistemas tributarios y de transferencia que redistribuyen el ingreso entre las regiones y los grupos demográficos.

Es sabido también que la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX en los países desarrollados se produjo tras un prolongado período de crecimiento de la productividad agrícola. Es más, algunos de los países hoy desarrollados, Australia, el Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, entre ellos, han venido exportando productos agrícolas con éxito durante mucho tiempo. No obstante, tarde o temprano todo país debe experimentar un intenso proceso de industrialización para que se puedan alcanzar adelantos sustanciales en lo tocante a los ingresos y a las condiciones de vida.

Así pues, el principal problema consiste en individualizar los diferentes factores internos que han obstaculizado el proceso de industrialización en los países en desarrollo y en determinar qué se puede hacer para remover dichos obstáculos e incluso para reemplazarlos por circunstancias que favorezcan al máximo el proceso de industrialización. Al respecto, cabe destacar que las presentes propuestas no tienen por objeto favorecer al sector manufacturero a expensas de los demás sectores. En definitiva, todas las actividades productivas dependen en medida importante de ciertas características básicas del medio social, político y económico en que deben desenvolverse las empresas y los individuos. Así, los modelos de políticas encaminadas a fomentar un proceso dinámico de desarrollo económico suelen caracterizarse además por favorecer decididamente al sector manufacturero y lo mismo puede decirse en el caso inverso. Con todo, también se pueden tomar en cuenta alguno de los rasgos sociales concretos de importancia para el sector manufacturero exclusivamente. La adopción de medidas encaminadas a utilizar dichos rasgos para fomentar la producción manufacturera beneficiará también a otros sectores, debido a las concatenaciones entre los diversos sectores, como ya se ha demostrado más arriba a propósito de las relaciones entre la agricultura y la industria manufacturera. Es más, si se logra elevar la tasa de crecimiento de la productividad global en el sector manufacturero de modo que la inversión

de una cantidad dada de recursos acarree aumentos más apreciables de la producción, también aumentará el volumen de recursos disponibles para invertir en otros sectores. Por estas razones, una tasa más alta de crecimiento de la productividad en el sector manufacturero tendría que ser recibida de manera igualmente favorable en los demás sectores. Del mismo modo, una tasa acelerada de crecimiento de la productividad de la mano de obra en la agricultura se traducirá no sólo en una ampliación de los mercados para los productos manufacturados, sino que también hará que los administradores de las empresas industriales prevean que los salarios reales aumentarán gradualmente en el futuro y, por consiguiente, surgirá la necesidad de racionalizar la producción (es decir, de aumentar la productividad).

Por todo lo dicho, debe evitarse, de ser posible, una crítica sesgada del mundo exterior que no tenga presente la necesidad de introducir ciertas reformas en los mecanismos, las instituciones y las políticas internas. En efecto, la modernización económica entraña no sólo un aumento de la producción y una productividad más alta; también representa el resultado de ciertas reformas y cambios en los mecanismos y las instituciones económicas y sociales internas, que en gran medida constituyen un requisito previo para la modernización. Por razones de espacio, en el presente artículo sólo pueden mencionarse unos pocos ejemplos.

Para empezar, huelga decir que el desarrollo económico debe ir acompañado de la implantación de leyes, reglamentos e instituciones públicas distintas de las que caracterizan a las sociedades tradicionales o de tipo colonial. Entre los ejemplos más evidentes figuran las leyes que reglamentan la celebración y ejecución de contratos en las diferentes esferas de actividad económica y que protegen el derecho de propiedad; las relaciones laborales que garanticen un aprovechamiento eficaz y socialmente responsable de la mano de obra, una infraestructura pública eficaz en esferas tales como los transportes, la energía, la enseñanza, la investigación, la normalización técnica y la información; y unos sistemas tributarios que permitan financiar un sector público en expansión, distribuir los frutos del crecimiento y reducir la importancia de los aranceles aduaneros como fuente de ingresos públicos.

Por otra parte, es sumamente importante que las reglas del juego en la esfera económica sean relativamente estables de manera que los diferentes agentes del sistema económico puedan saber qué relación habrá entre la actividad económica y los beneficios. Además, un "juego" más estable fomenta el respeto por dichas reglas, desalentando así el fraude y la corrupción en sus diversas formas.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente artículo se hará hincapié sobre todo en la necesidad de eliminar los obstáculos a las iniciativas de carácter descentralizado y el desarrollo de los recursos humanos.

#### Iniciativas, incentivos y funcionamiento de los mercados

Para que se puedan impulsar unas reformas internas que estimulen el espíritu de iniciativa será necesario que se fortalezcan los incentivos económicos capaces de aumentar la productividad y que se introduzcan mejoras en el funcionamiento de los mercados laboral, de capitales y de bienes y servicios. En algunos países en desarrollo (y también en algunos países

desarrollados) se ha hecho muy difícil que las personas imaginativas y emprendedoras puedan lanzar iniciativas fructíferas propias. La reglamentación gubernamental de la producción, de las inversiones, el comercio, los precios y los salarios a menudo constituyen un obstáculo para la iniciativa de las personas y las organizaciones dinámicas y creadoras. No siempre se tiene debidamente en cuenta el hecho de que en los países hoy desarrollados se hayan introducido reformas que eliminaron los obstáculos a la iniciativa individual antes de que se iniciara el proceso de industrialización y modernización de los últimos 200 años y durante el desarrollo de éste.

El fomento de unas iniciativas vigorosas en el sistema productivo también exige un sistema adecuado de incentivos. Parecería que en muchos países las autoridades y los administradores públicos no tienen plena conciencia de que los sistemas de incentivos allí imperantes constituyen un poderoso obstáculo a la modernización económica, a la acumulación de capital y al aumento de la productividad, cuestión a la que suele atribuirse gran importancia en el caso de las economías mixtas, pero que es igualmente importante en el de las economías de planificación centralizada. Los incentivos y los reglamentos vigentes a menudo sustraen recursos de las actividades de elevada productividad y los canalizan hacia las de baja productividad, así como a las que persiguen la consecución de rentas, en la perspectiva de aprovechar los ingresos obtenidos gracias a la celebración de contratos con las autoridades gubernamentales. Tales situaciones suelen fomentar diferentes tipos de corrupción, que se transforma en un problema grave principalmente cuando las autoridades públicas "tienen algo que vender", por ejemplo, licencias de producción, licencias para invertir, licencias de exportación o importación, créditos, etc. Ello exige sustituir los reglamentos y los sistemas de incentivos negativos que limitan la productividad por políticas que no obstaculicen e incluso fomenten las iniciativas que contribuyan al incremento de la productividad, la flexibilidad y una asignación más eficaz de los recursos por una parte, y que limiten el alcance de la corrupción por otra.

Entre los casos más destacados de sistemas inadecuados de incentivos figura el de la sobrevaloración excesiva del tipo de cambio, que mantiene la tasa de rentabilidad de partes importantes del sector manufacturero por debajo del nivel mínimo necesario para una expansión satisfactoria de la producción, las inversiones y el empleo. Es sabido también que la estructura arancelaria de muchos países distorsiona las ventajas comparativas, contribuyendo así a generar unas pautas de asignación de los recursos que no concuerdan con los intereses de dichos países a largo plazo. Es más, dichas tasas de rentabilidad, a menudo en conjunción con unas empresas estatales (dirigidas con criterios políticos) que actúan agresivamente en materia de inversiones, han contribuido a poner fin a la actividad económica privada en algunas industrias. De resultados de lo anterior, en muchos casos las actividades estatales han tendido a prevalecer sobre las privadas sin ninguna justificación económica aparente.

En efecto, en muchos países la cuestión de la eficacia de las inversiones es un problema particularmente grave para las empresas estatales, que en muchos casos han realizado inversiones sin atribuir especial importancia a la rentabilidad por la sencilla razón de que los administradores del sector público no han tenido debidamente en cuenta la tasa de rentabilidad de las inversiones de capital. De hecho, durante los últimos años muchas empresas estatales han actuado de manera irresponsable tanto en la contratación de préstamos como en la realización de inversiones. El grado

de éxito que muchos países en desarrollo alcancen en el futuro, dependerá de su capacidad para inducir a los gerentes de las empresas a que actúen no en función de unas metas de producción fijadas arbitrariamente, sino de las tasas de rentabilidad del capital.

Si los políticos y los administradores públicos se concentraran más en las normas generales relativas a los incentivos económicos y en la infraestructura pública (física e intangible) y si éstos intervinieran menos en las empresas privadas, a menudo podría garantizarse una asignación más eficaz de las inversiones. No obstante, esto presupone la existencia de fuertes incentivos para que los administradores de las empresas públicas y privadas tengan en cuenta la tasa de rentabilidad del capital cuya administración se les ha confiado.

#### Recursos humanos

Hoy se ha llegado al pleno convencimiento de que una de las tareas más importantes del proceso de desarrollo consiste en desarrollar los recursos humanos entendidos en su sentido más amplio, es decir, desde la capacitación básica hasta la formación de especialistas en ingeniería, administración e investigación. En cambio, lo que no siempre se percibe, es la importancia de los administradores de nivel medio, incluidos los ingenieros y el personal técnico, así como de las empresas consultoras en cuestiones de comercialización. Por otra parte, es urgente que se introduzcan mejoras en el sistema de formación profesional de todos los países en desarrollo.

Dado el alcance del presente artículo no es posible hacer una descripción pormenorizada del modo en que cabría abordar la cuestión de la acumulación de recursos humanos. Evidentemente, el tema es demasiado vasto y complejo, como lo demuestra el hecho de que si bien la mayor parte de la población de los países en desarrollo vive en las zonas rurales, donde la eficacia de la enseñanza formal es relativa, tal vez convendría que algunos de esos países se pusieran al día con respecto a los últimos adelantos en la esfera de las tecnologías más recientes, como son la biotecnología, la ingeniería genética, la elaboración de datos y las microcomputadoras. Es más, convendría que varios países aplicaran diferentes estrategias experimentales con objeto de someter a prueba una amplia gama de posibilidades, política que aumentaría la reserva internacional de conocimientos que los países en desarrollo podrían aprovechar en el futuro.

Evidentemente, para que los esfuerzos por desarrollar las aptitudes humanas se ajusten a la disponibilidad de recursos de los países en desarrollo, será necesario que los diferentes países actúen con criterios selectivos. Sin generalizar demasiado, puede decirse que en la mayor parte de los países en desarrollo se deberían adoptar sin demora medidas destinadas a modificar radicalmente la actual distribución de los recursos entre las diversas materias a nivel primario, secundario y superior. Por ejemplo, desde el punto de vista del fomento del desarrollo económico, se atribuye demasiada importancia a la formación en materia de ciencias sociales y humanas en detrimento de la capacitación técnica y administrativa. Además, parecería que a menudo se atribuye más importancia a los locales para diversas instituciones que a los elementos intangibles como los programas de capacitación, la formación de instructores, las becas, los equipos para laboratorios, los instrumentos, la literatura y la introducción de nuevos materiales didácticos.

También es importante que en el marco de su acción en la esfera de la enseñanza y la capacitación, el sector público reconozca la necesidad de desarrollar aptitudes que la sociedad pueda utilizar a nivel microeconómico, especialmente en el seno de las empresas. Por lo mismo, es importante que las empresas productoras se utilicen en la mayor medida posible con fines de educación, capacitación e investigación y desarrollo. Al respecto, se podría recurrir a la concesión de incentivos fiscales a las empresas que contribuyan a dicho proceso y a la intensificación del apoyo público para la investigación y el desarrollo.

Huelga destacar la importancia de que los países en desarrollo no se limiten a copiar las actividades de capacitación e investigación en materia técnica y de gestión que se realizan en las economías de mercado desarrolladas. Los propios países en desarrollo deberán ocuparse del desarrollo de diversos ámbitos de la tecnología y de la gestión, aunque en muchos casos podrán actuar en cooperación con instituciones de los países desarrollados. Entre los ejemplos más destacados de dichos ámbitos figuran la agricultura tropical, las técnicas de análisis y aprovechamiento de suelos para los países en desarrollo, el desarrollo integrado en las zonas áridas, la agricultura y la medicina tropical. Con todo, la adopción de medidas encaminadas a fomentar el desarrollo tecnológico interno industrial en la perspectiva de garantizar que ésta responda a las necesidades concretas de los países en desarrollo, es igualmente importante por lo que respecta al sector industrial. En ese sentido, cabe destacar en particular las medidas encaminadas a perfeccionar tecnologías de gran densidad de mano de obra. Otro ejemplo que salta a la vista es el de las actividades de investigación y capacitación destinadas a fomentar el espíritu empresarial entre los empresarios industriales pequeños y medianos en función de la realidad concreta de cada país en desarrollo.

Pese a que la asistencia técnica de los países desarrollados es un factor importante en el desarrollo progresivo de las aptitudes locales en las esferas técnica y empresarial, es evidente que los propios países en desarrollo deben encargarse del grueso de la labor en dicha esfera. A modo de comparación, cabe destacar que en la República Federal de Alemania, el Japón y Suecia, economías de mercado desarrolladas de industrialización bastante tardía, aunque extraordinariamente eficaz, se hizo hincapié en las escuelas técnicas locales en todos los niveles desde el comienzo del proceso de modernización. Lo mismo puede decirse de algunos de los países de industrialización reciente que han tenido mayor éxito en la esfera de la industrialización durante los últimos decenios.

Aunque la formación de estudiantes en el extranjero es un método importante, resulta demasiado limitado si se lo compara con las enormes necesidades de capacitación en el ámbito de la tecnología y de los recursos humanos en general. Es más, el exceso de dependencia en la formación de estudiantes en el extranjero tiende a acentuar el problema del éxodo de profesionales. En cuanto a la realización de trabajos prácticos en empresas occidentales como método de capacitación, los industriales de los países desarrollados se muestran cada vez más renuentes a acoger cursillistas en los niveles superiores, actitud que obedecería a la necesidad de proteger la información de carácter confidencial.

Habida cuenta de los factores antes mencionados, tal vez convendría que en el marco de las negociaciones encaminadas a obtener ayuda externa y asistencia técnica para financiar el desarrollo de los recursos humanos para la industrialización, los países en desarrollo asignaran una alta prioridad a la capacitación de cursillistas.

Unos pocos países en desarrollo ya disponen de un contingente relativamente numeroso de científicos, ingenieros y técnicos altamente competentes. Si en dichos países existiesen las condiciones institucionales adecuadas, en el futuro tanto las empresas de los países en desarrollo como las empresas transnacionales de los países desarrollados tendrían que estar en condiciones de asignarles un porcentaje mucho más alto de los gastos mundiales para actividades de investigación y desarrollo. Esto es tanto más factible cuanto que los salarios de los técnicos y los científicos de dichos países no corresponden sino a una pequeña fracción de los salarios de las personas con las mismas calificaciones que trabajan en los países desarrollados. También contribuiría a reducir el éxodo de profesionales a los países desarrollados, problema que deberá abordarse tarde o temprano. La adopción de medidas encaminadas a incentivar a las empresas transnacionales a realizar una parte de sus actividades de investigación y desarrollo en los países en desarrollo podría contribuir a resolver dicho problema.

Además de los problemas relacionados con la capacidad técnica, parecería que la carencia de aptitudes gerenciales y de espíritu de empresa tanto en el sector público como en el privado, son los principales obstáculos al desarrollo de los recursos humanos.

La adecuación de las aptitudes gerenciales no depende exclusivamente de la idoneidad de los administradores de alto nivel. También se ha de prestar especial atención a los administradores de nivel intermedio, al personal de supervisión y a las personas que prestan servicios especializados en los niveles intermedios, incluidas las personas que administran las adquisiciones y las existencias, las que dirigen la producción, la fiscalización, la investigación, la comercialización y los servicios de mantenimiento de herramientas, y los encargados de someter a prueba las materias primas y los productos y del montaje de máquinas, el mantenimiento de los equipos, la contratación de personal, la publicidad y el desarrollo de proyectos. No menos importante para la modernización económica y la industrialización es el desarrollo de las aptitudes empresariales, cuestión que se describió con singular claridad en el informe sobre las aptitudes esenciales para el desarrollo industrial, presentado al grupo de expertos de alto nivel que se reunió en Yaoundé como parte de los preparativos para la Cuarta Conferencia General de la ONUDI:

"Es indispensable afirmar taxativamente que son los empresarios de los sectores público y privado (en función de su número, así como de su orientación, sus aptitudes, su distribución sectorial, etc.) quienes determinen si habrá industrialización o no, y en caso afirmativo si ésta avanzará aceleradamente o con lentitud. Quienes suscitan la demanda de mano de obra industrial y el empleo industrial y quienes contribuyen a reforzar los componentes técnicos de la cultura local al impulsar las innovaciones resultantes de las invenciones de carácter social y material, son asimismo los empresarios. Por consiguiente, las autoridades y los planificadores deben atribuir especial importancia a todas aquellas actividades que tengan por objeto formar nuevos empresarios, desarrollar sus aptitudes e inducirlos a que se desplacen de los sectores de producción tradicionales o de aquellos sectores en que haya un exceso de empresarios, a nuevos sectores en que su presencia y su labor resulte indispensable para organizar la producción de nuevas líneas de productos, etc." (ID/WG.394/3, pág. 5).

La experiencia adquirida por muchos países a lo largo de los años pone de manifiesto la vital importancia del espíritu empresarial en el proceso de desarrollo interno, particularmente en el caso de las empresas pequeñas y medianas y de las empresas recién creadas. Por tratarse de un factor cuya importancia es difícil de cuantificar, éste a menudo se pasa por alto en los planes de desarrollo interno y en las deliberaciones administrativas y políticas, que a menudo se centran en las empresas existentes y en las grandes empresas. No obstante, es necesario instar enérgicamente a todos los países en desarrollo que elijan la vía de la industrialización y la modernización, a que faciliten el surgimiento del indispensable espíritu empresarial mediante la ejecución de programas de enseñanza y capacitación y, en particular, mediante la creación de incentivos a la iniciativa empresarial. El único método de descubrir a las personas bien dotadas para ello consiste en crear las condiciones necesarias para que un gran número de personas tengan la posibilidad de demostrar en la práctica si tienen aptitudes empresariales o no. No tiene mucho sentido recurrir a la iniciativa privada si la rigidez de los reglamentos gubernamentales o unos sistemas tributarios o de subsidios coartan en medida importante a los empresarios al inducirlos a realizar actividades de especulación financiera de corto plazo u otras actividades no productivas y al obligarlos a participar continuamente en negociaciones destinadas a obtener favores de las autoridades gubernamentales. En efecto, como se indicó en el informe sobre las aptitudes esenciales para el desarrollo:

"Una vez reconocida la importancia de los empresarios locales, la atención tendió a centrarse en sus necesidades de recursos financieros (créditos) y no en el modo en que determinados contextos contribuyen a fomentar o a obstaculizar la función empresarial" (*ibid.*).

También es importante estimular el espíritu de empresa autóctono para evitar una dependencia excesiva de los empresarios extranjeros y de las empresas transnacionales extranjeras; con todo, si no llegan a dominar al país huésped éstas pueden servir de estímulo para los empresarios locales y pueden contribuir a elevar sus aspiraciones.

#### Aspectos locales de las relaciones externas

Como se sabe, durante los decenios de 1960 y 1970 algunos países en desarrollo realizaron avances económicos notables, lo que se debió en parte a una estrategia de desarrollo centrada en las exportaciones. No obstante, es sabido también que en la actualidad dichos países tropiezan con serias dificultades de acceso a los mercados de exportación y que algunos de ellos tropiezan asimismo con problemas en lo tocante a la deuda externa, problemas que en ciertos casos podrían agravarse si el número de países que aplican dicha estrategia de desarrollo aumentara sustancialmente. Con todo, además de tratar de convencer a los países desarrollados de la necesidad de que garanticen tanto la ampliación de sus mercados como el carácter abierto de éstos, y la necesidad de que contribuyan a generar una corriente continua de créditos y de capital hacia los países en desarrollo, éstos tienen la posibilidad de adoptar diversas medidas que podrían facilitar la aplicación de estrategias de desarrollo centradas en las exportaciones.

En primer lugar, cabe destacar que lo señalado con respecto a la introducción de reformas en materia de incentivos a la producción interna, incluidas la derogación de los reglamentos que limitan la productividad y el fomento de las iniciativas descentralizadas y del espíritu empresarial,

son particularmente válidas en el ámbito de las exportaciones, toda vez que la actividad exportadora exige un sistema de producción particularmente flexible. En efecto, debido a la continua transformación de la situación imperante en la esfera de la competencia, a medida en que nuevos países en desarrollo con niveles de salarios radicalmente diferentes se incorporen como competidores en los mercados mundiales, sólo podrán exportar con éxito aquellos países cuyos sistemas productivos se caractericen por un alto grado de flexibilidad.

También cabría velar por que la mayoría de los países en desarrollo no exporten productos del mismo tipo y calidad. Así, convendría que dichos países procurasen diversificar lo más posible tanto sus exportaciones como sus mercados de exportación, lo que les permitiría minimizar las posibilidades de que los países desarrollados apliquen políticas proteccionistas y los efectos adversos de esas políticas caso de que recurriesen a ellas. En efecto, en muchos casos las políticas proteccionistas de los países desarrollados responden más a perturbaciones en países concretos que al valor global de las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

Desde luego, la diversificación no puede ser ilimitada. A menudo se olvida que muchos países en desarrollo estarían en condiciones de emprender actividades productivas con éxito en muchas ramas industriales. Es necesario evitar que las clasificaciones tradicionales de las ramas industriales coarten la imaginación. De hecho, el factor verdaderamente importante para determinar las ventajas comparativas de diferentes actividades productivas es el tipo de actividad y no la rama industrial a que pertenezca.

Otro aspecto importante que cabe tener en cuenta en relación con la aplicación de políticas de crecimiento centradas en los intercambios con el exterior por parte de los países en desarrollo se refiere a los riesgos con que éstos tropiezan cuando recurren a la contratación de préstamos para aumentar el consumo o con objeto de complementar unas inversiones mal asignadas y pobremente administradas. Así, para los países que aplican políticas de contratación masiva de préstamos en el extranjero, adquieren especial importancia la necesidad de dedicar los futuros préstamos a las inversiones y no al consumo y el perfeccionamiento de los mecanismos internos de asignación de las inversiones. Vista desde la perspectiva actual, la experiencia de los países en desarrollo en el decenio precedente tiende a indicar que el principal error cometido por dichos países no consistió en utilizar los préstamos para aumentar el consumo, sino en haber asignado las inversiones inadecuadamente. Por ejemplo, en el caso de los países de ingresos intermedios, entre 1965 y 1982 el porcentaje del PIB que se dedicó al consumo aumentó del 44,5% aproximadamente al 77,5%, y el coeficiente de inversiones aumentó del 21,6% al 26,5%. En el caso de los países de ingresos intermedios no exportadores de petróleo, la relación entre las importaciones y el PIB aumentó del 24,4% al 33,5% del PGB. Así, en este último grupo de países el deterioro de la cuenta corriente de -2,7% a -6,8% del PGB entre 1965 y 1982, no debe considerarse como un caso de consumo excesivo sino de "absorción excesiva" y de asignación inadecuada de las inversiones.

Por otra parte, es importante que los países que tengan especial interés en acoger a empresas transnacionales adopten medidas encaminadas a crear un clima relativamente favorable para dichas empresas en lo tocante

a la tasa de rentabilidad de las inversiones, a la seguridad de funcionamiento ininterrumpido y a las garantías de que se respetará el derecho de propiedad, incluido el derecho a remitir utilidades al país de origen. Las actitudes relativamente negativas hacia las empresas transnacionales que predominaron en los países en desarrollo durante los últimos decenios han hecho que esas empresas se muestren renuentes a invertir en dichos países. Muchas de ellas, lisa y llanamente, han perdido confianza en los países en desarrollo como medio acogedor, del mismo modo que previamente los países en desarrollo habían perdido confianza en las empresas transnacionales. En un momento en que los gobiernos de varios países en desarrollo han llegado a la conclusión de que las empresas transnacionales podrían hacer una contribución importante al proceso de industrialización, será necesario adoptar políticas y aptitudes más favorables hacia esas empresas para restablecer la confianza. Así están las cosas, independientemente de que un gobierno tenga intención de autorizar el establecimiento de filiales de propiedad extranjera en su territorio o de que desee limitar las actividades de las empresas transnacionales a su participación en empresas conjuntas. Huelga decir que las relaciones entre los gobiernos y las empresas transnacionales deben regirse por unas normas de conducta mutuamente aceptables.

También se ha de tener en cuenta que los tipos de inversiones extranjeras que se realizan en los países en desarrollo dependen en gran medida de que éstos hayan optado, en el ámbito económico interno, por la sustitución de importaciones o por la aplicación de incentivos destinados a fomentar las exportaciones. Las estructuras de incentivos para la exportación suelen dar lugar a inversiones directas que se orientan hacia los mercados mundiales más que a los mercados internos. Es frecuente que, como consecuencia de ello, se produzcan más inversiones extranjeras directas de carácter tecnológicamente dinámico que las que cabría esperar en el caso de las políticas de sustitución de importaciones. Por ejemplo, los países que siguen a estrategias de industrialización centradas en las exportaciones tienen muchas más posibilidades de participar en el ciclo de los productos a escala internacional, es decir, en el proceso por el cual los productos nuevos se desplazan de los países de elevados salarios a los de salarios bajos a lo largo de un período dado, que los países que adoptan estrategias de sustitución de importaciones.

#### CONCLUSION

Puesto que el desarrollo económico es un proceso que abarca a todos los sectores del sistema productivo nacional, no hay motivo alguno para descuidar a un sector determinado en favor de los demás. No obstante, incluso si los países en desarrollo se abstuvieran de adoptar medidas especiales en favor de las actividades manufactureras, no podrían dejar de fomentar la industrialización. La noción planteada en más de una oportunidad según la cual convendría que los países en desarrollo atribuyeran menos importancia a la industrialización o que la evitaran, es una peligrosa forma de idealismo.

También es necesario confirmar lo señalado por la ONUDI en el pasado, es decir, que la industrialización no podrá impulsarse con éxito en los países en desarrollo, a menos que éstos aumenten sustancialmente su participación en la producción industrial mundial. La meta fijada en Lima, a saber, que la participación de esos países en la producción industrial

debe aumentarse hasta llegar al 25% del total en algunas décadas, se aprobó precisamente con objeto de destacar esa convicción clara y enfáticamente. 1/ Sin embargo, hay un aspecto que es necesario subrayar con mayor fuerza que antes, a saber, la necesidad de que se adopten medidas para acelerar la tasa de crecimiento de la productividad de los países en desarrollo. En efecto, hasta la fecha, los logros alcanzados a ese respecto han sido relativamente modestos, en particular si se tiene en cuenta que el coeficiente de inversiones de dichos países ha sido alto (y que éste ha acarreado un aumento significativo del capital social).

Para que se pueda alcanzar dicha meta será necesario que tanto el medio económico internacional como las condiciones internas contribuyan en mayor medida a impulsar un proceso de industrialización de base amplia, que deberá ir aparejado con un acelerado incremento de la capacidad industrial de los países en desarrollo y de los procesos conexos de reasignación de la producción manufacturera en la economía mundial, así como de una acelerada tasa de aumento de la productividad en los países en desarrollo. Por consiguiente, es importante que los países en desarrollo no se limiten a plantear reivindicaciones en relación con los arreglos institucionales y las políticas de los países desarrollados, sino que además es necesario que se apoyen en sus propias disposiciones institucionales y en sus propias políticas. En consecuencia, cabe concluir que tanto las interacciones económicas Norte-Sur y Sur-Sur, como las reformas externas e internas se complementan en lugar de excluirse mutuamente.

La enumeración de los factores que podrían fomentar un proceso eficaz de industrialización no plantea mayores dificultades. Fijar prioridades, en cambio, es más difícil. En el presente artículo se ha optado deliberadamente por analizar una gama relativamente limitada de factores que inciden en el proceso de desarrollo; con todo, se ha hecho referencia a múltiples temas. Por consiguiente, tal vez convenga reiterar que los problemas más apremiantes que habrá que resolver para facilitar el proceso de industrialización probablemente sean los que se relacionan con la necesidad de garantizar lo siguiente: a) que los mercados de los países desarrollados se amplíen y que permanezcan abiertos; b) que se proporcione a los países en desarrollo corrientes adecuadas de capitales y créditos; c) que se fomente la interacción Sur-Sur; y d) que se reformen las instituciones, los mecanismos y las políticas de los países en desarrollo, de modo que sea posible evaluar las oportunidades de los mercados internos y externos. Además de las relativas a la infraestructura física, se han recomendado otras muchas reformas importantes en el plano interno y se ha hecho particular hincapié en la creación de incentivos económicos eficaces y en la cuestión de las aptitudes tecnológicas, administrativas y gerenciales, así como en reformas institucionales y políticas que favorezcan la aparición de iniciativas para que dichas aptitudes se puedan aprovechar eficazmente.

Resumiendo brevemente el contenido esencial del presente artículo, puede decirse que el aumento de la capacidad productiva y de la productividad del sector manufacturero de los países en desarrollo es un requisito indispensable para toda mejora sustancial de los niveles de vida a largo plazo. A su vez, ello exige ajustes continuos de la estructura productiva y, por ende, un gran flexibilidad de asignación tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por consiguiente, una reasignación eficaz de la capacidad productiva a los países en desarrollo presupone un nivel razonablemente alto de utilización de la capacidad productiva y ausencia de proteccionismo en las economías de mercado desarrolladas,

así como la existencia de una corriente ininterrumpida de recursos financieros y de conocimientos técnicos hacia los países en desarrollo. Son exigencias fundamentales que los países en desarrollo pueden y deben exigir al resto del mundo.

Sin embargo, no es menos cierto que si los países en desarrollo no perfeccionan sus instituciones y mecanismos internos sus mercados no adquirirán la debida flexibilidad y no podrán dotarse de incentivos adecuados o desarrollar los recursos humanos, particularmente en los ámbitos tecnológico, general y empresarial. En otras palabras, es indispensable que los países en desarrollo intensifiquen sus esfuerzos por incrementar la productividad en el plano interno. Una mayor productividad de la mano de obra representa no sólo una base adecuada para impulsar una elevación sustancial de los niveles de vida en los países en desarrollo a largo plazo, sino también un factor que contribuye a ampliar los mercados internos, cuestión decisiva si se tiene en cuenta que la importancia de los mercados externos siempre será escasa en comparación con los mercados locales. Es más, si los países en desarrollo consiguen incrementar la productividad en todos los sectores de la economía -incluidos los sectores agrícola, de servicios e industrial-, los administradores tenderán a abrigar mayores esperanzas en lo tocante al aumento de los salarios reales, y esto los inducirá a atribuir más importancia a las medidas susceptibles de fomentar la productividad.

Para concluir, cabe reafirmar que la industrialización eficaz de los países en desarrollo es no sólo una necesidad, sino también una posibilidad realista. En efecto, como se indicó en el Informe sobre desarrollo industrial mundial y la dinámica del crecimiento mediante la cooperación, presentado a la reunión de expertos de alto nivel celebrada en Lima en el marco de los preparativos para la Cuarta Conferencia de la ONUDI:

"Para la economía mundial el Sur representa una frontera de crecimiento comparable a la del Oeste estadounidense durante los siglos XVIII y XIX y su capacidad para absorber tecnología y mano de obra excedentaria es enorme. Ofrece vastos recursos naturales y oportunidades de inversión, amplios mercados potenciales de consumo y abundancia de iniciativa, inventiva y espíritu empresarial." (ID/WG.391, pág.3)

#### Notas

1/ Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Lima, Perú, 12 a 26 de marzo de 1975 (ID/CONF.3/31), capítulo IV.

2/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Development Cooperation Review.

3/ A. Lindbeck, "The recent slowdown of productivity growth". Economic Journal, marzo 1983.

LA REVOLUCION INDUSTRIAL INTERRUMPIDA DEL TERCER  
MUNDO: PERSPECTIVAS Y POLITICAS  
PARA SU REANUDACION

Ajit Singh\*

---

A. La crisis industrial en el Tercer Mundo

Durante los dos decenios comprendidos entre 1960 y 1980, los países del Tercer Mundo se industrializaron a un ritmo acelerado; muchos países de Asia y América Latina se lanzaron a una verdadera revolución industrial. Aunque la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial sigue siendo muy reducida, en ese período de 20 años aumentó casi en un 50%: de poco menos del 7% en 1960 a más del 10% en 1980. Esto trajo aparejada una notable transformación de la estructura productiva de las economías de esos países: la participación de la industria en la producción nacional aumentó en forma considerable, de un promedio del 13% en 1960 a casi el 20% en 1980. Otro hecho significativo fue que el progreso industrial no se limitó a la producción de bienes de consumo o a la industria ligera, sino que abarcó un frente muy amplio. Por ejemplo, la participación de los países en desarrollo en la producción mundial de la industria pesada, aumentó del 4,9% en 1960 al 6,2% en 1976, mientras que en el mismo período su participación en la industria ligera pasó del 11,6% al 12,4%. En esos dos decenios, muchos países del Tercer Mundo se convirtieron en importantes exportadores de productos manufacturados a países de economía adelantada.\*\*

La recesión económica de los cuatro últimos años supone una amenaza muy grave para estos logros. Como puede verse en el Cuadro 1, desde 1980 se ha producido una brusca desaceleración del crecimiento económico en los países en desarrollo, pese a que China, la India y otros países asiáticos han seguido desarrollándose a un buen ritmo. En 1981 y 1982, el PIB medio per cápita de los países del Tercer Mundo aumentó poco o nada, y los últimos cálculos del Banco Mundial señalan que en 1983 se produjo, en promedio, un descenso de más del 1% del PIB per cápita en los países en desarrollo (Banco Mundial, [4]).

Un retroceso similar se ha producido en el desarrollo industrial del Tercer Mundo. Según las estadísticas de la ONUDI, la tasa media de crecimiento de la producción manufacturera en los países en desarrollo, que durante el período 1963-1973 fue del 8,0% anual, descendió al 5,8% durante

---

\* Facultad de Economía, Universidad de Cambridge.

\*\* Los datos estadísticos que se citan en este párrafo han sido facilitados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) [1, 2]. Las cifras representan promedios para el conjunto de los países en desarrollo y, por tanto, no permiten apreciar las grandes diferencias que existen entre los niveles de desarrollo industrial de los distintos países.

Cuadro 1. Crecimiento del PIB por grandes agrupaciones económicas, 1960-1982

Grupo de países	PIB en 1980 (miles de millones de dólares)	Crecimiento anual medio (porcentaje)				
		1960-1973	1973-1979	1980	1981	1982 <u>a/</u>
Todos los países en desarrollo	2 231	6,0	5,1	3,0	2,0	1,9
De ingresos bajos	544	4,5	5,1	6,1	3,7	3,7
Asia	492	4,6	5,6	6,6	4,1	3,9
China	283	5,5	6,3	6,8	3,0	4,0
India	159	3,6	4,4	6,6	5,6	2,8
Africa	52	3,5	1,5	1,2	0,1	0,8
Importadores de petróleo de ingresos medios	920	6,3	5,5	4,2	1,1	1,1
Asia oriental y el Pacífico	204	8,2	8,5	3,6	6,9	4,2
Oriente Medio y Africa septentrional	28	5,2	2,9	4,7	0,1	2,7
Africa al sur del Sáhara <u>b/</u>	43	5,5	3,7	4,0	3,7	4,0
Europa meridional	201	6,7	5,0	1,5	2,4	2,2
América Latina y el Caribe	444	5,6	4,9	5,7	-2,4	2
Exportadores de petróleo de ingresos medios	687	7,0	4,8	-1,3	1,5	1,9
Exportadores de petróleo de ingresos altos	221	10,7	7,5	7,5	-1,8	-11,7
Países industrializados	7 395	5,0	2,8	1,3	1,0	-0,2

Fuente: Banco Mundial [3].

a/ Datos estimados.b/ Excluida Sudáfrica.

el período 1973-1980. Los datos revelan que en 1981-1982 la producción industrial ha aumentado poco o nada [5]. Pese a que China, la India, la República de Corea y algunos otros países del Asia oriental han continuado expandiendo sus industrias en los últimos años, todo indica que en muchos países de Africa y América Latina se ha producido un brusco descenso de la producción industrial y una desindustrialización. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, cuya economía es representativa de las economías de los países africanos de bajos ingresos situados al sur del Sahara, la producción manufacturera disminuyó en más del 25% por año en el último bienio. En la actualidad, la utilización de la capacidad industrial es de alrededor del 20%. No se sabe si la estructura manufacturera del país podrá volver a ser viable, aun cuando se produzca una reactivación de la economía mundial. En los últimos dos años, en el Brasil y México, que son los países más adelantados de América Latina, se ha producido un brusco descenso de la producción industrial, del empleo y de la utilización de la capacidad productiva.\* También en este caso, es cuestionable la viabilidad a largo plazo de los sectores manufactureros de dichos países y de las estrategias industriales que hasta ahora han aplicado.

Así pues, la Cuarta Conferencia General de la ONUDI tendrá como fondo una situación de desarrollo industrial extremadamente desfavorable en vastas zonas del Tercer Mundo. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la primera tarea de la Conferencia debe consistir evidentemente en estudiar políticas y medidas capaces de detener e invertir el proceso de desindustrialización que afecta a muchos de ellos. La segunda tarea central, e igualmente importante, de la Cuarta Conferencia General debería consistir en abordar las cuestiones de política a más largo plazo que plantea la reanudación o la continuación de las revoluciones industriales de los países del Tercer Mundo en el contexto difícil pero realista de una desaceleración a largo plazo de la tasa de crecimiento de la economía mundial. Por tanto, el tema central de la Conferencia debería ser la continuación de la revolución industrial en el Tercer Mundo: a) los logros innegables que ha alcanzado hasta ahora; b) las dificultades graves con que se enfrenta en la actualidad; c) su carácter absolutamente necesario; y d) cómo ampliarla y profundizarla en un contexto económico mundial que, con toda probabilidad, no volverá a ser tan favorable como lo fue entre 1950 y 1973.

#### B. La crisis económica mundial y el desarrollo industrial del Tercer Mundo

Las principales repercusiones de la desaceleración de la actividad económica mundial iniciada en 1979 sobre el desarrollo industrial y económico del Tercer Mundo han sido las siguientes: a) reducción de la demanda de productos del Tercer Mundo, en particular de exportaciones de productos básicos y minerales; b) como consecuencia de a), descenso de los precios de los productos básicos y, por tanto, modificación desfavorable de la relación de intercambio; c) aumento de la carga real que representan los pagos de intereses y del servicio de la deuda, debido en parte a a) y b) y en parte también al enorme aumento de los tipos de interés; y d) reducción de la ayuda y otras corrientes de capital.

---

\* Entre 1977 y 1981, la producción manufacturera de México había aumentado a una tasa de alrededor del 6% anual. En 1982 descendió en cerca del 2,5% y para 1983 se calcula que habrá descendido en un 5%. En 1983 los salarios reales bajaron en casi un 25%.

Cuadro 2. Precios nominales y reales de los productos básicos distintos del petróleo, 1957-1982 (1975 = 100)

Año	Nominales (expresados en dólares de los Estados Unidos)					Ajustados (según el precio de las manufacturas) a/				
	Todos	Alimentos	Bebidas	Materias primas agrícolas	Metales	Todos	Alimentos	Bebidas	Materias primas agrícolas	Metales
1957	57	40	77	74	59	127	90	171	163	131
1958	53	38	77	61	55	118	84	172	138	123
1959	52	38	65	68	53	117	85	147	154	121
1960	52	37	60	71	54	115	82	134	158	121
1961	50	36	57	66	54	109	79	124	145	119
1962	49	37	56	63	53	106	80	121	138	115
1963	52	44	54	65	52	113	95	118	142	114
1964	55	42	62	65	65	118	90	134	139	139
1965	54	39	57	63	71	113	82	118	132	149
1966	56	39	59	65	77	114	80	121	133	158
1967	52	40	59	59	65	106	81	119	119	132
1968	52	39	60	57	67	106	78	121	116	137
1969	56	42	62	61	74	110	82	121	119	145
1970	58	44	70	55	78	107	82	130	103	145
1971	55	45	65	55	67	96	78	113	96	118
1972	62	51	71	72	68	100	83	113	116	109
1973	95	79	87	129	99	132	109	121	178	136
1974	122	127	104	125	124	139	143	118	143	142
1975	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1976	113	82	192	124	106	112	81	189	123	105
1977	137	79	332	128	114	125	72	304	117	104
1978	130	90	241	138	120	103	71	192	109	95
1979	152	102	255	168	156	106	71	178	117	109
1980	166	137	224	175	172	105	86	141	110	108
1981	142	118	174	158	148	94	78	115	105	98
1982	125	93	178	136	135	84	63	121	92	91

Fuente: Fondo Monetario Internacional [6].

a/ Basado en el índice de las Naciones Unidas de precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo.

En 1981-1982, los precios de los productos básicos en dólares de los Estados Unidos descendieron en un 25%, porcentaje que representa la baja continua más apreciada en más de tres decenios (véase el Cuadro 2). En términos reales, es decir ajustados según el índice de precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo, la reducción fue del 20%, con lo que los precios de los productos básicos descendieron hasta el nivel más bajo desde la segunda guerra mundial: el 16% por debajo del nivel previo más bajo alcanzado en 1975 (Fondo Monetario Internacional, [6]). Pese al aumento que se produjo en 1983, los precios siguen siendo muy bajos, si se los considera desde una perspectiva histórica. En el caso de los países en desarrollo no productores de petróleo, la relación de intercambio externa se redujo en un 10% durante el período 1978-1980; en 1931-1982, pese a la estabilización sustancial de los precios del petróleo, volvió a disminuir en un 7%. En cuanto a los tipos de interés, el tipo de interés medio sobre todas las deudas pendientes de los países en desarrollo no productores de petróleo -incluidas las grandes sumas adeudadas a acreedores oficiales y sujetas a tipos de interés concesionarios- pasó del 6% durante el período 1976-1979 al 9,25% en 1980 y al 10,75% en 1981. En 1982, el tipo de interés descendió al 10%. Sin embargo, el aumento de los tipos de interés reales -tipos de interés nominales ajustados teniendo en cuenta la inflación o por el procedimiento, más adecuado cuando se trata de países en desarrollo, de utilizar como criterio de ajuste los precios de sus exportaciones- ha sido gigantesco desde 1976-1979.\*

Los tres factores a), b) y c) arriba mencionados han causado estragos en la situación de la balanza de pagos de los países en desarrollo no productores de petróleo. El déficit agregado de la balanza en cuenta corriente ascendió a 108.000 millones de dólares en 1981 y a 87.000 millones de dólares en 1982, aproximadamente el doble del nivel anual medio durante el período 1977-1980. Sin embargo, como se señala en el informe anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1983:

"En cuanto a los países en desarrollo importadores de petróleo, el empeoramiento de su balanza agregada en cuenta corriente entre 1978 y 1981 puede atribuirse en su totalidad esencialmente a los tres factores negativos acabados de mencionar. Es más, el deterioro de la balanza comercial petrolera y de la relación de intercambio para los demás productos, unido a la importante diferencia entre los pagos al exterior por concepto de intereses y el aumento de los ingresos devengados por las reservas y otros activos financieros sobre el exterior, ascendió a casi 80.000 millones de dólares en esos tres años frente a un incremento acumulativo de sólo 53.000 millones de dólares del déficit total de la balanza en cuenta corriente." (Fondo Monetario Internacional [7], el subrayado es del autor.)

Tanto desde el punto de vista analítico como desde el punto de vista de la formulación de políticas, los siguientes aspectos de la crisis

---

\* Los datos del Banco Mundial [3] permiten apreciar ese aumento. El tipo de interés real del eurodólar -tomando como criterio de ajuste los precios de las exportaciones de los países en desarrollo- aumentó de alrededor del -5% en 1976-1979 al +20% en 1981 y alrededor de +18% en 1982. (Banco Mundial [3], pág. 9, Figura 2.3).

económica mundial relacionados con los países en desarrollo parecen dignos de especial atención.

En primer lugar, el deterioro de la situación de la balanza de pagos de los países en desarrollo, que, como acaba de verse, se debe principalmente a factores externos, tiene consecuencias de largo alcance en todas las esferas de la economía, tanto material como financiera. Como consecuencia de las limitaciones relacionadas con el pago de la deuda externa, los países pueden verse obligados a reducir las importaciones no sólo de artículos suntuarios u otros bienes de consumo, sino también de productos importados esenciales para el mantenimiento de los actuales niveles de producción nacional. Debido a la imposibilidad de seguir importando insumos complementarios imprescindibles, como materias primas para la industria, piezas de repuesto, etc., en países como el Brasil, México, o la República Unida de Tanzania, ha descendido el nivel de utilización de la capacidad industrial y se ha producido una contracción de la producción industrial. El valor en dólares de las importaciones de México se redujo en casi un 40% en 1982 y en un 70% entre el primer trimestre de 1982 y el primer trimestre de 1983. En esos mismos periodos el valor en dólares de las importaciones del Brasil se redujo en un 12% y un 23%, respectivamente (Banco Mundial [4]). Análogamente, en la República Unida de Tanzania, se calcula que el nivel de importaciones actual es inferior en un 25% al de 1970.

La reducción de la producción industrial tiene efectos negativos sobre otros sectores de la economía. Por ejemplo, la producción agrícola resulta perjudicada tanto directa como indirectamente por la falta de insumos industriales extranjeros y nacionales (por ejemplo, fertilizantes), de transportes o de bienes para incentivar la producción entre los agricultores (bienes que también son principalmente productos industriales). El descenso de la producción agrícola e industrial genera a su vez inflación y desequilibrio en las finanzas públicas. Como en muchos países en desarrollo los impuestos sobre el consumo de productos industriales y los derechos de importación constituyen una de las principales fuentes de ingresos públicos, las limitaciones impuestas por la situación de la balanza de pagos son directa e indirectamente responsables del enorme incremento de los déficit presupuestarios o de las necesidades crediticias del sector público en muchos de esos países. Volviendo al caso de la República Unida de Tanzania, se ha calculado que, si la industria volviese a funcionar a un nivel normal de utilización de la capacidad productiva, se duplicarían los ingresos por concepto de impuestos a las ventas y al consumo, lo que no sólo permitiría eliminar el actual déficit fiscal sino que también supondría una contribución considerable a la cuenta de capital (véase JASPA/OIT [8]).

El segundo aspecto importante de la actual crisis económica mundial consiste en que no se trata de un hecho casual sino de una consecuencia de las características estructurales del comercio mundial y del sistema de pagos y las políticas económicas de los países adelantados. Las políticas de restricción monetaria muy estricta aplicadas desde 1979 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en los Estados Unidos de América y en otros países adelantados han sido directamente responsables de la extraordinaria depresión económica que se ha producido en el mundo en los últimos años. También resulta significativo que la principal causa de esa depresión no sea el proteccionismo sino lo que podríamos denominar un sistema de deflación competitiva con arreglo a la política de "empobrecer al

vecino". En la actual situación comercial y financiera, todo país que intenta equilibrar sus pagos o reducir la inflación aplicando una política económica deflacionaria, aunque no cree barreras comerciales de ninguna naturaleza, provoca un aumento del déficit en otros países. El resultado neto de esta política es un círculo vicioso de deflación. Este es el mal que hoy aqueja a la economía mundial, y no la política proteccionista de "empobrecer al vecino"\*. La falta de barreras para los movimientos de capital en los países adelantados, particularmente los movimientos de capital a corto plazo, ha desempeñado un papel importante en el proceso de deflación competitiva.

En tercer lugar, los análisis preliminares permiten suponer que la reactivación de la economía mundial comportaría ciertas ventajas para los países en desarrollo en los mismos terrenos en que a. ra resultan desfavorecidos, a saber, aumento de los precios de los productos básicos, aumento de la demanda de sus exportaciones, e incluso aumento de las corrientes de ayuda y de capital. Sin embargo, sólo los Estados Unidos y los otros países adelantados tienen capacidad para adoptar medidas e iniciativas que puedan conducir a esa recuperación. Es poco lo que los países en desarrollo pueden hacer para impulsar el crecimiento económico mundial (dado que su participación en la actividad económica mundial es muy reducida).

En la actualidad, suele hacerse hincapié en la interdependencia bidireccional que existe entre los países del Tercer Mundo y los países industrializados. Sin duda, a un nivel esto es correcto, porque en 1982 el 27% de las exportaciones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se canalizaron hacia los países en desarrollo, y dichos países absorbieron el 40% de las exportaciones de los Estados Unidos. En la segunda mitad del decenio de 1970, el Sur proporcionó un fuerte impulso a las economías de la OCDE debido a la mayor aceleración de su tasa de crecimiento de la producción y, por tanto, a la rápida expansión de su demanda de importaciones procedentes de los países de la OCDE, financiadas en gran parte mediante préstamos del exterior. Sin embargo, en 1982 la contracción de las importaciones en muchos países en desarrollo determinó que la contribución neta del Sur a la actividad económica de la OCDE fuese en general negativa. Los países en desarrollo se vieron obligados a reducir sus importaciones por la falta de divisas, provocada en gran parte por las políticas económicas que previamente habían aplicado los principales países de la OCDE.

En las relaciones entre los países en desarrollo y los países desarrollados existe una asimetría fundamental, que deriva de la necesidad que tienen los primeros de importar bienes de capital y tecnología y, por tanto, de obtener ingresos en monedas fuertes. Pero esto último depende fundamentalmente de la tasa de crecimiento de las economías de la OCDE, que a su vez está principalmente determinada por las políticas económicas y las relaciones recíprocas entre los distintos países de la OCDE. Como señalan los economistas de la OCDE Larsen, Llewellyn y Potter:

---

\* Esta argumentación se encuentra más desarrollada en Singh [9]. Véase también Larsen, Llewellyn y Potter [10].

"A corto plazo, algunos mercados que no pertenecen a la OCDE pueden experimentar ocasionalmente un crecimiento vigoroso y de alguna manera independiente de la situación mundial. Los casos más destacados de los últimos tiempos se produjeron en los años inmediatamente posteriores a los dos grandes aumentos de los precios del petróleo, cuando los países de la OPEP ajustaron rápidamente sus gastos a sus nuevos ingresos y, en 1978 y desde 1981, consumieron incluso parte de sus reservas; al mismo tiempo, los países en desarrollo no productores de petróleo mantuvieron su nivel de demanda recurriendo a préstamos considerables obtenidos en mercados internacionales. Con todo, ese impulso externo a la actividad de la OCDE se agotó cuando los países que no pertenecen a esa organización llegaron al límite de las posibilidades de financiación estable ya sea recurriendo a las reservas o a un mayor endeudamiento; desde hace varios años, las importaciones de los países que no pertenecen a la OCDE se vienen restringiendo en función de los beneficios que éstos obtienen por sus exportaciones. Además, el aumento del valor de las exportaciones de los países que no pertenecen a la OCDE depende en gran parte del aumento del valor de las importaciones correspondientes de los países de la OCDE, que consisten sobre todo en productos básicos. Para dar una idea de esto, puede decirse que el volumen de las importaciones de productos básicos por parte de los países de la OCDE aumenta o decrece, en general, de forma directamente proporcional al PNB de la OCDE." [10]\*

El cuarto aspecto importante de la actual crisis económica mundial consiste en que, lejos de constituir un fenómeno meramente pasajero, los acontecimientos de los últimos años anuncian una desaceleración a largo plazo en la expansión de la actividad económica mundial, que tendría consecuencias muy graves para las políticas industriales y económicas a largo plazo de los países en desarrollo. Estas cuestiones se examinan en la sección E.

#### C. La necesidad de que continúe la revolución industrial en el Tercer Mundo

Pese a las condiciones adversas de la economía mundial, existen razones económicas y sociales apremiantes para que la industria del Tercer Mundo continúe creciendo a un ritmo acelerado y para que continúen las revoluciones industriales en el Tercer Mundo. Dada la crisis actual de la industria de los países en desarrollo y las deficiencias que se le atribuyen, muchos críticos considerarán que esta afirmación dista mucho de ser evidente. Puede ser útil, por tanto, exponer brevemente la argumentación analítica.

El punto de partida del análisis es el inmenso problema creado por el aumento de la población y de la fuerza de trabajo en los países del Tercer Mundo y la falta de oportunidades de empleo. Por ejemplo, se calcula que en México, pese al descenso reciente de la tasa de crecimiento demográfico, la fuerza de trabajo del próximo decenio continuará aumentando a razón

---

\* Véase también la conferencia Nobel de Sir Arthur Lewis (Lewis [11] y el artículo de Taylor [12]).

de un 3,5% por año (debido al aumento de la población en el período precedente). En el período 1950-1973, la tasa de crecimiento de la productividad en el conjunto de la economía mexicana fue también de alrededor de un 3,5% por año (Brailovsky [13]). Esto parece indicar que la economía mexicana necesita crecer a un ritmo de alrededor del 7% anual sólo para proporcionar empleo a quienes se vayan incorporando a la fuerza de trabajo; además, parte de la población potencialmente activa no tiene empleo o está subempleada. En el caso del Brasil, se calcula que su economía tendría que crecer a un ritmo mínimo del 6% anual para poder proporcionar oportunidades de empleo a los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo [14].

Con respecto a las necesidades básicas de la población -alimentos, vivienda, vestido, etc.-, es importante hacer hincapié en que para satisfacer dichas necesidades en forma continua se requiere un crecimiento económico capaz de potenciar la capacidad productiva de la economía. Aunque en todo momento una redistribución de la producción nacional pueda permitir que determinada sociedad responda mejor a las necesidades básicas de su población, sólo el crecimiento de la economía nacional puede asegurar la satisfacción de dichas necesidades a largo plazo. El crecimiento económico produce un aumento del empleo y de los ingresos familiares; también produce un incremento importante de la renta pública, que puede dedicarse a la salud, educación, abastecimiento de agua y otras necesidades básicas de la población.\* En 1976, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que lanzó el concepto de necesidades básicas, calculó que para que a finales del siglo pudiesen satisfacerse las necesidades mínimas del 20% más pobre de la población del Tercer Mundo, sería preciso que el ingreso nacional de dichos países alcanzase una tasa de crecimiento media del 7 al 8% anual.\*\*

Se ha argumentado que el crecimiento económico no debería constituir un objetivo esencial para los países en desarrollo porque no necesariamente conduce al desarrollo económico de una nación. Es cierto que eso no basta, pero sería un error suponer que el desarrollo económico puede alcanzarse sin el crecimiento económico. Precisamente porque los beneficios del crecimiento económico no revierten automáticamente a través del mercado sobre los grupos menos favorecidos de la sociedad, el Estado tiene que intervenir en favor de esos grupos mediante la aplicación de políticas fiscales adecuadas y otro tipo de políticas pertinentes. Sin embargo, la capacidad de intervención del Estado depende del aumento de la renta pública, que a su vez depende de la expansión de la economía, pues, de lo contrario, sólo se conseguiría crear inflación.

Así pues, para crear oportunidades de empleo acordes con el crecimiento de la fuerza de trabajo y satisfacer las necesidades básicas mínimas de la población, es fundamental que las economías del Tercer Mundo

---

\* Véase Singh [15], donde figura un análisis más completo de estas cuestiones.

\*\* De hecho, en ese cálculo se tuvo en cuenta la posible redistribución de ingresos entre los países en desarrollo. Véase Oficina Internacional del Trabajo [16].

alcancen una tasa de crecimiento del 6 al 7% anual.\* Sin embargo, muchos estudios empíricos indican que existe una relación estrecha entre el crecimiento económico a largo plazo y la industrialización. Así lo confirma una serie sistemática de teorías económicas que, además de explicar por qué en el curso del desarrollo económico la industria manufacturera crecería más rápidamente que el conjunto de la economía, atribuyen una importancia estratégica determinante a la industria en la elevación de la tasa general de crecimiento de la productividad en toda la economía. Este análisis del proceso de crecimiento también indica que, en el sector manufacturero, es necesario que la industria de bienes de capital crezca a un ritmo más acelerado que las industrias de bienes de consumo.\*\*

Las investigaciones económicas sugieren que, dado el nivel del PIB per cápita en las economías del Tercer Mundo, para que el PIB aumente en un 1% se necesita, por lo general, un aumento del 1,5% en la producción manufacturera.\*\*\* Por consiguiente, para que los países en desarrollo expandan sus economías a una tasa del 6% al 7% anual, sus industrias manufactureras necesitarán crecer a una tasa de alrededor del 10% anual. Esto significa que en esas economías la revolución industrial debe continuar.

En 1975, la Segunda Conferencia General de la ONUDI aprobó la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación.\*\*\*\* Luego de señalar que los países en desarrollo constituían el 70% de la población mundial y generaban menos del 7% de la producción industrial, la Declaración de Lima solicitó que se impulsase el desarrollo industrial y se aumentara la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial hasta llegar por lo menos al 25% del total en el año 2000. A la luz del análisis precedente, la Cuarta Conferencia General de la ONUDI, en lugar de limitarse a reafirmar ese compromiso, debería ir incluso más allá. Porque si se produjese una desaceleración a largo plazo en la tasa de crecimiento económico e industrial de los países adelantados, los países en desarrollo podrían alcanzar el objetivo de Lima con una tasa de desarrollo industrial mucho más baja que el 10% anual.\*\*\*\*\* Sin embargo, aunque se alcanzase el objetivo de

---

\* Fundamentalmente por esas razones, en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se estableció que "durante el decenio la tasa anual media del crecimiento del producto interno bruto de los países en desarrollo en su conjunto debería ser del 7%" (Resolución 35/56 de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1980, párr. 20).

\*\* Para un análisis más completo, así como referencias a los estudios realizados sobre el tema, el lector puede consultar a Singh [17]

\*\*\* Véase, por ejemplo, ONUDI [18]; Chenery and Syrquin [19].

\*\*\*\* Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ID/CONF.3/31), cap. IV.

\*\*\*\*\*La ONUDI señaló que si en el período 1975-2000 la tasa de crecimiento industrial de los países en desarrollo fuese del 10% anual y la de los países desarrollados del 5% anual, podría alcanzarse el objetivo de Lima [18]. Entre 1970 y 1980, la tasa real de incremento del valor agregado manufacturero en los países en desarrollo fue del 8,0% anual y la de los países desarrollados del 3,7% anual.

Lima, las necesidades mínimas de la población del Tercer Mundo no podrían satisfacerse durante la próxima generación, y tampoco llegarían a crearse oportunidades de empleo suficientes para la fuerza de trabajo en aumento.

D. Características estructurales del desarrollo industrial del Tercer Mundo

Como se señaló en la sección A, en los dos últimos decenios la evolución a largo plazo del desarrollo industrial del Tercer Mundo fue muy prometedora. Durante el decenio de 1970 la producción manufacturera de los países en desarrollo aumentó a una tasa del 8% anual, ligeramente superior a la del decenio de 1960 (véase Cuadro 3). Esto contrasta radicalmente con la experiencia de los países desarrollados, en los que durante el último decenio se produjo un descenso considerable del crecimiento de la producción manufacturera. El progreso industrial del Tercer Mundo no se distribuyó en absoluto de modo parejo entre los distintos países, ni cabía esperar que así sucediera dadas las grandes diferencias que existían en los niveles de desarrollo social, político y económico de dichos países a comienzos del período en examen. Sin embargo, muchos países en desarrollo, incluidos los más grandes, en los que reside el grueso de la población del Tercer Mundo, lograron capacitar una fuerza de trabajo industrial y crear una infraestructura científica, técnica e industrial, lo que indica que en principio están en condiciones de llevar adelante una revolución industrial. De hecho, en una perspectiva a largo plazo, países como el Brasil, China, la India, México o la República de Corea están actualmente al mismo nivel, o a un nivel más alto, de desarrollo industrial (en una serie de dimensiones importantes) que el Japón a mediados del decenio de 1950. A largo plazo, el problema que se les plantea a estos países es el de saber si en los próximos tres decenios podrán o no emular los últimos 30 años de la evolución industrial del Japón.

Cuadro 3. Crecimiento anual medio de la producción manufacturera en las grandes agrupaciones económicas, 1960-1980 (Porcentaje)

	1960-1970	1970-1980
Países en desarrollo	7,6	8,0
Países desarrollados de economía de mercado	5,9	3,7
Países de economía de planificación centralizada	9,0	7,3
Promedio mundial	6,6	4,9

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [1].

El Cuadro 4 contiene datos comparativos sobre algunas características estructurales importantes a largo plazo del desarrollo industrial en el Tercer Mundo durante el período 1960-1975. Como puede apreciarse, en los

países en desarrollo, tanto la producción industrial como el empleo industrial crecieron a un ritmo bastante acelerado. Durante el período de 1960-1975, el empleo industrial aumentó a una tasa del 5% anual. Se trata de una tasa considerablemente superior a la tasa de crecimiento demográfico en los países en desarrollo, aunque no llegue al nivel de la tasa de urbanización. El Cuadro 4 también revela que, a diferencia de lo que sucedió en los países en desarrollo, desde mediados del decenio de 1960 en las economías de mercado desarrolladas se produjo una expansión más lenta del empleo industrial. Un hecho más importante fue la profunda modificación que se produjo en la relación entre el crecimiento de la producción y el del empleo en las economías de mercado desarrolladas. Mientras que hasta mediados del decenio de 1960 la elasticidad del empleo manufacturero con respecto a la producción manufacturera era aproximadamente de 0,5 a partir de entonces el valor de esa elasticidad descendió sustancialmente.\* En cambio, en los países en desarrollo no parece haberse producido ningún cambio estructural significativo en la relación entre esas variables. En esas economías, a un 1% de aumento del producto industrial sigue correspondiendo en promedio entre un 0,7% y un 0,8% de crecimiento del empleo industrial.

Cuadro 4. Tasas medias de crecimiento anual a/ de la producción (volumen), el empleo y de la productividad en el sector manufacturero de los países en desarrollo, los países desarrollados de economía de mercado y los países de economía de planificación centralizada, 1960-1975 y 1968-1975 (Porcentaje)

	1960-1975			1968-1975		
	Producción	Empleo	Productividad	Producción	Empleo	Productividad
Países en desarrollo	7,4	4,9	2,4	9,1	7,0	2,0
Países desarrollados de economía de mercado	5,7	0,9	4,8	4,1	0,4	3,7
Países de economía de planificación centralizada	10,0	3,4	6,4	10,7	2,6	7,9
Promedio mundial b/	7,1	2,8	4,2	6,5	2,9	3,5

Fuente: [18].

a/ Basadas en cálculos regresivos.

b/ Basado en estadísticas de 85 países en desarrollo y 35 países desarrollados (28 países desarrollados de economía de mercado y 7 países de economía de planificación centralizada), con exclusión de Albania, China, Mongolia, República Popular Democrática de Corea y Viet Nam.

\* Véase también Kaldor [20], Singh [21].

Dada la mayor elasticidad del empleo en los países en desarrollo, las economías de mercado desarrolladas han registrado una tasa de crecimiento de la productividad superior, pese a que la tasa de crecimiento de su producción manufacturera ha sido más baja. Es inevitable que esto contribuya a agrandar la distancia entre los niveles de productividad industrial de uno y otro grupo de países. Sin embargo, puesto que los países del Tercer Mundo padecen de una subutilización generalizada de la mano de obra y puesto que existe una disparidad relativamente grande entre los niveles de productividad del sector manufacturero y de otros sectores de la economía, el desarrollo industrial habría contribuido a reducir las diferencias del PIB per cápita entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Así pues, el hecho de que en las economías del Tercer Mundo con excedente de mano de obra la tasa de crecimiento de la productividad industrial haya sido inferior a la de los países adelantados, no puede interpretarse de por sí como un indicador de aprovechamiento "ineficiente" de los recursos por parte de dichos países en desarrollo. Si se toman en cuenta el gran aumento del desempleo y la creciente subutilización de la mano de obra que en el último decenio se produjeron también en los países adelantados, resulta interesante comparar la experiencia de los Estados Unidos con la de Europa occidental. Entre 1973 y 1983, la economía de los Estados Unidos tuvo una tasa de crecimiento del 2,2% anual mientras que la tasa de crecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue del 2% anual. Sin embargo, en la CEE, donde el empleo se mantuvo estable (es decir, no se redujo el desempleo), la tasa de crecimiento de la productividad fue también del 2% anual. En los Estados Unidos, en cambio, se produjo un notable crecimiento del empleo pero la productividad sólo creció a razón de un exiguo 0,3% anual. Sin embargo, sería difícil deducir de ahí que en el último decenio la economía de los Estados Unidos ha utilizado sus recursos en forma más ineficiente que los países de la CEE.\*

Para apreciar si en el Tercer Mundo la utilización de los recursos industriales es ahora más ineficiente que antes, sería necesario disponer de datos microeconómicos más desglosados y examinar las tendencias de la productividad a lo largo del tiempo, en particular de la productividad del capital. Como indicador global individual, la evolución de la relación incremental capital-producto constituiría una medida útil. Sin embargo, para una interpretación adecuada sería necesario estudiar cuidadosamente otros dos factores: primero, los cambios estructurales, porque un aumento de dicha relación puede reflejar simplemente cambios estructurales en la economía, vinculados quizá, con el desarrollo de la industria pesada; segundo, y más importante, los efectos de la crisis económica mundial sobre la balanza de pagos y, por tanto, sobre la utilización de la capacidad productiva. Las pruebas disponibles no parecen confirmar la opinión de

---

\* La fuente de las estadísticas que se mencionan en este párrafo es Financial Times, 13 de febrero de 1984. Entre 1973 y 1981, el desempleo de los países de la CEE creció en 6 millones de personas (del 2,6% al 8,8% de la fuerza de trabajo), debido en gran medida al crecimiento de la fuerza de trabajo. Véase también Cambridge Economic Policy Review [22].

que, en general, la utilización de los recursos en los países en desarrollo sea ahora más ineficiente que antes y de que, por consiguiente, a ella se deba la crisis industrial que están atravesando esos países. Los datos disponibles confirman más bien la hipótesis de que, como se indicó más arriba, tanto la subutilización de la capacidad productiva como la crisis industrial del Tercer Mundo son consecuencia de los grandes cambios que se produjeron en la situación económica mundial.\*

Esta cuestión es particularmente importante en el caso del Brasil, México y muchos otros países que han comenzado a industrializarse recientemente y se encuentran muy endeudados. No es correcto atribuir las gravísimas dificultades económicas con que se enfrentan esos países a la utilización ineficiente de los recursos. Esas economías se endeudaron considerablemente en el decenio de 1970, cuando los tipos de interés reales eran negativos. Las economías reales de los países prestatarios que habían comenzado a industrializarse tuvieron un desempeño muy satisfactorio desde el punto de vista de la producción industrial y la producción en general, del crecimiento de las exportaciones, de la inversión y del ahorro interno.\*\* Como observa correctamente Avramovic: "... con contadas excepciones, esos países han demostrado que pueden asimilar la tecnología moderna, organizar una producción eficiente, penetrar en el mercado internacional con una rapidez extraordinaria, administrar sus economías de una manera satisfactoria, ..." [23]. La crisis industrial de los países en desarrollo no se debe tanto a una utilización intrínsecamente ineficaz de sus recursos industriales, ligada a una política insuficiente de incentivos a la oferta, como al extraordinario aumento de los tipos de interés que se produjo a partir de 1979, y a los factores ya analizados en la Sección B\*\*\*. En la mayoría de los países en desarrollo la actual crisis económica no es un problema de solvencia sino de liquidez; a largo plazo y

---

\* Los datos sobre los cambios a largo plazo en la eficiencia de la utilización de los recursos en varios países en desarrollo, figuran, por ejemplo, en [18]. Existen una serie de estudios sobre diferentes países. Sobre México, véase, por ejemplo, Brailovsky [13]; sobre la República Unida de Tanzania, véase JASPA/OIT [8].

\*\* En el decenio de 1970, las exportaciones generales de productos manufacturados de los países en desarrollo tuvieron una tasa de crecimiento más acelerada que en el decenio anterior: una tasa anual media del 12% (a precios constantes de 1978); mientras que el comercio mundial total de productos manufacturados tuvo en ese decenio una tasa de crecimiento del 8,5%. La tasa de inversión de los países en desarrollo aumentó del 19% del PIB al 25% del PIB. Véase Avramovic [23].

\*\*\* Esto no quiere decir que los países en desarrollo no hayan cometido errores evitables de política económica, por ejemplo, en las políticas de importación o en las políticas vinculadas a los tipos de cambio. Retrospectivamente, los errores saltan a la vista; pero esos errores de política no son distintos de errores similares que cometieron los responsables de la política macroeconómica en los países adelantados. Para un análisis de estas cuestiones en el caso de México, véase Singh [24, 25] y Taylor [26].

en condiciones económicas mundiales favorables, los países en desarrollo serían capaces de pagar sus deudas\*.

Por último, es importante destacar que, aunque la utilización ineficiente de los recursos no sea la causa de la crisis industrial del Tercer Mundo, una utilización más eficiente de los recursos resultaría sin duda beneficiosa. Este problema se analizará con más detalle en las secciones siguientes.

E. Perspectivas industriales para los decenios de 1980 y 1990:  
elementos de un marco de política

El cuarto de siglo que precedió a la quiebra del sistema de Bretton Woods y al alza de los precios del petróleo de comienzos del decenio de 1970 fue una época de oro para las economías industriales occidentales y en muchos sentidos para el conjunto de la economía mundial.\*\* Entre 1950 y 1973, la tasa de crecimiento anual media del PNB de los países de la OCDE fue del 4,9%, frente al 1,9% del período 1913-1950 y al 2,5% del período 1870-1913 (Reynolds [27]). Durante más de dos decenios, hasta 1973, países como Francia, la República Federal de Alemania y el Reino Unido no tuvieron prácticamente desempleo, fenómeno inhabitual en las economías de mercado desarrolladas. De hecho, esos países estuvieron en condiciones no sólo de emplear su fuerza de trabajo propia sino también de dar empleo a una cantidad considerable de trabajadores extranjeros. En el decenio de 1960, en Francia y en la República Federal de Alemania los trabajadores inmigrantes constituían alrededor del 10% de la fuerza de trabajo empleada. Durante esa "edad de oro", también varias naciones del Tercer Mundo realizaron progresos industriales muy importantes.

Las prolongadas tasas de crecimiento, elevadas en comparación con otros períodos históricos, registradas en la producción, el consumo y el empleo en los países adelantados durante los decenios de 1950 y 1960, estuvieron acompañadas por un enorme incremento del comercio mundial. Las exportaciones mundiales de manufacturas tuvieron una tasa de crecimiento a largo plazo sin precedentes de más del 10% anual, expansión en la que también participaron varios países del Tercer Mundo.

Sin embargo, en el último decenio, la tasa de crecimiento tanto del comercio mundial como de la actividad económica mundial experimentó un descenso del 50% o más. Un parámetro importante que debe determinarse a la hora de formular una política económica e industrial para los países del Tercer Mundo es el de la probable tasa de crecimiento a largo plazo de la economía mundial. Cabe preguntarse si esa tasa de crecimiento recuperará el nivel de 1950-1973 o bien continuará la tendencia descendente del último decenio, más acorde con la evolución económica del período 1850-1950. Aunque esta pregunta no pueda responderse con certeza, una serie de factores importantes indican que la economía mundial crecerá

---

\* Véase, por ejemplo, el Economic Report of the President, Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos, 1983.

\*\* Esto no quiere decir que esos dos acontecimientos hayan sido las causas del final de esa "edad de oro"; son sólo hitos significativos en la historia económica del período posterior a la segunda guerra mundial.

probablemente a un ritmo más lento que en la edad de oro.\* Por consiguiente, los países del Tercer Mundo tendrán que afrontar la eventualidad de que en el próximo decenio la tasa de crecimiento de la economía mundial no supere en forma significativa los niveles alcanzados entre 1973 y 1983.

Para el Tercer Mundo, la consecuencia decisiva de la probable desaceleración a largo plazo del crecimiento económico mundial es que el comercio mundial tendrá un ritmo de expansión mucho más moderado que en la edad de oro. En la sección C se señaló que los países del Tercer Mundo necesitan tener una tasa de crecimiento económico anual del 6% al 7% y una tasa de crecimiento industrial de alrededor del 10%; esas tasas son necesarias por razones económicas y sociales apremiantes, como son las de reducir la pobreza absoluta y poder ofrecer más oportunidades de empleo a una población cada vez mayor y cada vez más urbana. Aunque los países adelantados no estableciesen aranceles aduaneros ni otro tipo de barreras a la importación de manufacturas procedentes de los países del Tercer Mundo, bastaría con que el comercio general aumentara muy lentamente para que dichas importaciones no pudiesen crecer al ritmo adecuado para generar las tasas de expansión económica socialmente necesarias en esos países. Además, la desaceleración del crecimiento de la actividad económica mundial podría impedir que se invirtieran las tendencias negativas en la relación de intercambio, que en el último decenio han perjudicado a los países en desarrollo.

De este análisis se deduce que, para que los países del Sur continúen realizando su revolución industrial durante los próximos diez años, tendrán que generar una expansión económica apoyándose mucho más en su dinámica interna, o sea, no tanto en las fuerzas del mercado mundial como en el crecimiento de la demanda interna. Esos países necesitarán intensificar la sustitución de importaciones, el desarrollo tecnológico interno y la cooperación económica y tecnológica mutua.

Un cambio de este tipo en la estrategia económica plantea toda una serie de problemas de política económica, algunos de los cuales se describirán sucintamente en la sección siguiente. Sin embargo, hay que reconocer desde el comienzo que los grandes países semiindustriales, como el Brasil, la India o México, están en mejores condiciones de aplicar un programa económico que las economías más pequeñas o menos desarrolladas. Esto se debe a dos razones. En primer lugar, las grandes dimensiones de los países del primer grupo indican que, en principio, tienen más posibilidades de aislarse de las influencias de la economía mundial; por lo general, en esos países, el comercio exterior tiene una participación menor en el PIB porque el mercado interno es lo suficientemente grande como para recoger los beneficios de las economías de escala. Por tanto, la tasa de crecimiento de esas economías depende, en principio, mucho menos del crecimiento de la economía mundial. En segundo lugar, las economías semiindustrializadas ya disponen de sectores industriales bastante diversificados, dotados de mano de obra capacitada y experiencia de gestión y organización, de modo que desde el punto de vista de los incentivos a la oferta están en condiciones de alcanzar un crecimiento interno autosostenido, al que las economías situadas en niveles inferiores de industrialización les resulta mucho más difícil acceder.

---

\* Véase, por ejemplo, Reynolds [27], Olsen [28], Kindleberger [29].

Sin embargo, conviene destacar que, aunque la política económica de los grandes países en desarrollo esté centrada en el crecimiento interno, tampoco deben desaprovecharse las oportunidades de exportación o reducirse los esfuerzos para fomentar las exportaciones. Por ejemplo, muchos países semiindustrializados tienen enormes posibilidades de exportar a los mercados de Oriente Medio (compitiendo con los países industriales) así como a otras economías en desarrollo. Algunos de esos países, (por ejemplo, China, la India y la República de Corea) también tienen oportunidades de aumentar sus ingresos de divisas exportando mano de obra a los países productores de petróleo del Oriente Medio. En vista del déficit financiero externo -debido sobre todo a la acumulación de deudas anteriores- con que muchos países semiindustriales se enfrentarán durante bastante tiempo, no cabe duda de que deben aprovechar plenamente oportunidades que los beneficiarán tanto a ellos como a los países productores de petróleo del Oriente Medio. Análogamente, esos países deberían tratar de expandir en la medida de lo posible sus exportaciones a los países adelantados. (Véase también la sección F.) El presente análisis hace especial hincapié en que, para que los países de industrialización reciente puedan seguir creciendo a un ritmo acelerado en el contexto de un crecimiento lento de la economía mundial, el impulso fundamental debería proceder cada vez más de los factores internos y no de la economía externa.

Los problemas con que se enfrentan los países pequeños en una situación de este tipo son mucho más difíciles; en el caso de algunos de esos países, tales problemas carecen prácticamente de solución. Para alcanzar el desarrollo industrial, los países pequeños deben recurrir necesariamente al comercio y a la especialización.\* Por consiguiente, se han elaborado

---

\* Se ha argumentado a veces que, incluso en los países grandes semiindustriales, el nivel de la actividad económica no es mayor que el de algunas ciudades del Norte, y que, por tanto, es imposible impulsar su crecimiento sobre la base del mercado interno. Sin embargo, en muchos casos, la dimensión del PIB de las grandes economías semiindustriales es en la actualidad similar a la de algunos países europeos de dimensiones medianas; también es mucho mayor que el que tenían Alemania y los Estados Unidos en el último cuarto del siglo XIX, período durante el cual dichos países recurrieron al proteccionismo para impulsar el desarrollo industrial. Pero cabe señalar un hecho más importante: esa argumentación desconoce totalmente las poderosas objeciones tanto teóricas como empíricas que desde Frederick List se han formulado contra la doctrina del librecomercio en los países de industrialización tardía. (Véase, por ejemplo, Singh [21]; Kaldor [30]). En un país pequeño donde no exista el librecomercio puede suceder que el crecimiento industrial sea ineficiente; pero en un país con librecomercio puede suceder que ese crecimiento sea nulo y que, de hecho, se produzca una desindustrialización. Sin embargo, hay que destacar que la oposición al librecomercio en el caso de los países en desarrollo no entraña una preferencia por la autarquía o la ausencia de intercambios comerciales; se trata más bien de un argumento en favor de un intercambio planificado y mutuamente beneficioso, que no suele existir en el caso del librecomercio. Véase también el análisis que figura más adelante.

una serie de planes para la creación de mercados comunes entre países contiguos con objeto de fomentar esos objetivos. Sin embargo, en las economías en desarrollo los planes de integración no han producido hasta el momento resultados particularmente positivos. Esto se debe fundamentalmente a las grandes diferencias en los niveles de desarrollo de los diversos países; en una situación de libre comercio, las regiones o países más desarrollados tienden a desarrollarse aun más sin que se produzca un desarrollo correlativo en las regiones menos desarrolladas. (Kaldor, [31]). Por ejemplo, puede sostenerse sin lugar a dudas que el desarrollo industrial de la República Unida de Tanzania se vio beneficiado cuando ese país se retiró del Mercado Común del Africa Oriental y con ello de la competencia con la industria manufacturera de Kenya, cuyo nivel de desarrollo era mayor. Sin embargo, los países en desarrollo más pequeños sólo podrán industrializarse si se fortalece el comercio entre esos países y es más probable que ese intercambio comercial impulse y contribuya al desarrollo de todos los países participantes cuando está planificado, en lugar de funcionar según las leyes del libre comercio. Los organismos internacionales de desarrollo, como la ONUDI, pueden desempeñar un papel importante contribuyendo a la elaboración y aplicación de dichos planes. (El comercio Sur-Sur se analizará con más detalle en la sección F.)

La perspectiva de política estratégica descrita en el presente artículo no coincide con la que plantean muchos economistas ortodoxos y organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, para quienes los problemas económicos de los países en desarrollo deberían resolverse mediante un crecimiento basado en la expansión de las exportaciones. Quizá sea conveniente comentar brevemente esta receta ortodoxa. A menudo se ha justificado este enfoque del crecimiento basado en la expansión de las exportaciones aduciendo la experiencia de la llamada "banda de los cuatro" en Asia oriental (dos países: la República de Corea y Singapur, y dos zonas: Hong Kong y la provincia china de Taiwán), que en los últimos dos decenios han logrado una extraordinaria expansión de sus exportaciones de productos manufacturados y de sus economías nacionales. En 1975, esas cuatro economías en conjunto sólo producían el 9,5% del valor añadido generado por los países en desarrollo, pero, en cambio, les correspondía el 45% del total de las exportaciones de dichos países (Nayyar [32]); su población sólo representaba el 2% de la población de los países y zonas en desarrollo. Sea cual fuere la tasa de crecimiento de la economía mundial, nada impediría, según los economistas ortodoxos, que cualquier país o zona emulase, con resultados positivos, el ejemplo de esas prósperas economías exportadoras, si bien la tarea sería mucho más difícil para el que recién se incorporase al mercado. La idea de que en una economía mundial de crecimiento lento este tipo de estrategia puede producir resultados positivos para todos, o al menos para los principales, países de industrialización reciente, entraña una falacia evidente. Los estudios de Nayyar [32] y Cline [33] indican que, aun en el supuesto muy conservador de que en otro pequeño grupo de países de industrialización reciente se produjera una aceleración del crecimiento de las exportaciones, y de que se produjese también una expansión del comercio mundial, esas exportaciones no tardarían en superar los umbrales de tolerancia de muchas industrias de los países adelantados y, por tanto, provocarían la adopción de medidas de represalia o la generalización del proteccionismo. Como señala Cline: "Los vendedores de ascensores están obligados a fijar un aviso indicando que su producto sólo es seguro si no lo utilizan demasiadas personas a la vez; los defensores del modelo de los países exportadores del Asia oriental harían bien en incluir en su receta una advertencia de este tipo." [33]

Por último, cuando se estudian los elementos de un marco de política adecuado para los países en desarrollo en el ambiente económico más bien incierto que se prevé para el próximo decenio, también debe abordarse otra importante cuestión conceptual: la noción de vulnerabilidad de una economía ante las fuerzas económicas mundiales. Durante la Gran Depresión, Keynes señaló:

"No deseamos ... estar a merced de las fuerzas mundiales que estarían creando, o tratando de crear, algún tipo de equilibrio uniforme con arreglo a los principios ideales, si es que pueden llamarse así, del capitalismo del laissez-faire ... Mi tesis fundamental ... es que todos necesitamos ser lo más independientes posibles de los cambios económicos que se producen en otras partes, para poder realizar nuestros experimentos preferidos ... y que un movimiento deliberado hacia el logro de una mayor autosuficiencia nacional facilitaría nuestra tarea." [34]

Keynes llamó la atención sobre un defecto importante de la división internacional del trabajo y la especialización de los países. Cuanto más especializado sea un país, más dependerá su crecimiento del aumento de las exportaciones, o sea que mayores serán las posibilidades de que su crecimiento resulte frenado por limitaciones de la demanda que, a diferencia de las que afectan a la demanda interna, no podrán ser superadas con medidas de política económica del propio país, debido, precisamente, a su especialización. En este sentido, la vulnerabilidad de un país depende no sólo del grado de especialización (el volumen de las importaciones que necesita para su producción), sino también de su nivel de desarrollo industrial y de la naturaleza de su especialización. Por ejemplo, si los restantes factores permanecen constantes, la vulnerabilidad será mayor en caso de que la producción de excedentes exportables incluya bienes sujetos a una fuerte competencia extranjera o sensibles a los cambios en el nivel o la composición de la demanda final de otros países. La vulnerabilidad de un país también es mayor cuando los excedentes exportables se utilizan para pagar las importaciones de bienes salariales esenciales y los medios necesarios para producirlos. Si, en cambio, las importaciones consisten principalmente en artículos de lujo o en medios necesarios para producirlos, hay más posibilidades de impedir que la reducción del ritmo de incremento de su capacidad de importación influya sobre el crecimiento de la economía. La teoría ortodoxa del intercambio sólo puede obviar el problema de la vulnerabilidad suponiendo que siempre existe una utilización plena de los recursos; si la integración en la economía mundial provoca un descenso en la utilización de la capacidad productiva general, el argumento tradicional -que hace hincapié en la utilización más eficiente de los recursos- deja de ser necesariamente válido.\*

En el marco del presente análisis, es interesante reflexionar sobre las experiencias contrastantes de China y la India, de una parte, y el Brasil y México, de otra, en el contexto de la actual desaceleración de la economía mundial. En la sección A (véase Cuadro 1) se observó que las dos economías más importantes de los países en desarrollo no exportadores de

---

\* Véase además Keynes [34], De Vivo y Pivetti [35] y Crotty [36].

petróleo, China y la India, se han desempeñado relativamente bien en el período reciente pese a la crisis económica mundial. Ese éxito se debe sobre todo a que, desde su independencia, esos dos países han aplicado deliberadamente políticas de autosuficiencia, basadas en la sustitución de importaciones, y estrategias industriales adecuadas a las necesidades internas. En los últimos 30 años, esos países han creado sus propias infraestructuras técnica y científica y han montado una serie de industrias de bienes de capital y de armamentos.\* El resultado es que en la actualidad la tasa de crecimiento económico tanto de China como de la India es relativamente independiente del crecimiento económico mundial. La expansión de esas economías depende mucho más de los factores internos del país, por ejemplo, las condiciones climáticas y la expansión de la agricultura, que de la situación económica mundial. Es una ironía de la estructura actual de la economía mundial que, en este aspecto particular, esos dos países pobres se encuentren mucho mejor situados que un país industrial rico como Francia. En los dos últimos decenios Francia ha tenido una de las tasas de crecimiento industrial a largo plazo más elevadas de Europa occidental; también ha tenido enormes reservas de oro. Ese país tiene un presidente socialista que se ha comprometido a alcanzar la expansión del empleo y de la producción. Sin embargo, el crecimiento económico de Francia depende casi totalmente de las políticas económicas de otros países industriales occidentales.

Se ha sostenido que China y la India han logrado crear economías autosuficientes por ser países de vastas dimensiones. Aunque esta afirmación no es del todo errónea, tampoco es totalmente cierta. Francia también es un país grande. También lo son el Brasil y México, cada uno de los cuales, además, es más rico que China o la India. Sin embargo, el Brasil y México atraviesan actualmente una profunda crisis económica, y, a menos que la economía mundial experimente una reactivación espectacular o puedan negociarse otro tipo de convenios entre deudores y acreedores, esos dos países están condenados probablemente a tener un crecimiento económico negativo o muy bajo durante gran parte del presente decenio. La principal explicación de las diferencias económicas entre el Brasil y México, de una parte, y China y la India, de la otra, es que durante los últimos 15 años los primeros países optaron por aplicar estrategias industriales volcadas hacia el exterior, orientadas hacia la exportación y basadas en la inversión multinacional y la deuda exterior. Como resultado de ello, el Brasil y México crearon estructuras industriales muy dependientes de las importaciones y extrajeron beneficios de su mayor integración en la economía mundial. Sin embargo, cuando cesó la expansión de la economía mundial, esas mismas estructuras industriales, adecuadas para la edad de oro, los hicieron vulnerables a la prolongada crisis económica.

#### F. La ONUDI y las políticas industriales de los países en desarrollo

Para que el marco de políticas esbozado en la sección E se traduzca en políticas industriales específicas y adecuadas a un determinado país, es necesario realizar un análisis de las circunstancias peculiares de cada caso. Evidentemente, dentro de los límites del presente artículo es imposible analizar cada uno de los países del Tercer Mundo, que suman unos

---

\* De hecho, la India se ha convertido en el principal país exportador de tecnología del Tercer Mundo (Lall [37]).

cien. Sin embargo, pueden formularse algunas observaciones generales con respecto a algunos grupos de países y a determinados problemas de política. Se examinarán los siguientes grupos de países, que no se excluyen mutuamente: a) las economías de África al Sur del Sáhara; b) los países deudores de América Latina; c) los países grandes semiindustriales y d) los países pequeños y el problema del comercio Sur-Sur. En cada caso se analizarán brevemente los problemas de política industrial tanto a corto como a largo plazo. Se prestará atención especial a la función que puede desempeñar la ONUDI en la actual etapa del desarrollo industrial de dichos países.

#### Economías de África al Sur del Sahara

Entre todos los grupos de países, éste es el que se encuentra en una situación más difícil desde el punto de vista del desarrollo industrial. Muchas de estas economías se encuentran en una situación de "desequilibrio estructural fundamental", en el sentido de que sus sistemas productivos no son capaces de generar suficientes productos exportables como para pagar las importaciones necesarias, ni lo conseguirían aunque sus tasas de crecimiento económico les permitiesen mantener un ingreso per cápita constante. \* Este desequilibrio no constituye un mero problema financiero o de liquidez a corto plazo, sino que requiere cambios importantes en la economía real, en la estructura de la producción nacional, tanto agrícola como industrial. A corto plazo, puede decirse que la industria ha quedado devastada, porque dependía fundamentalmente de las importaciones. En el sector industrial, la producción, el empleo y la utilización de capacidad productiva ha caído verticalmente y se ha producido una desindustrialización general. La crisis económica mundial ha obligado a los gobiernos de estos países a abandonar prácticamente los sectores industriales, que tanto había costado poner en marcha, para desplazar de nuevo los recursos hacia la producción agrícola exportable y aumentar así sus ingresos de exportación.

Sin duda, los gobiernos africanos adoptaron una decisión correcta cuando, en los dos últimos decenios, intentaron transformar la estructura de sus economías reduciendo la dependencia de estas últimas con respecto a los productos de exportación y desarrollando la industria. Sin embargo, las industrias que establecieron, apropiadas quizá para la edad de oro, resultaron totalmente inadecuadas cuando cambió la situación económica mundial. La diversificación de esas economías consistió en pasar de la producción mineral o agrícola a la producción de determinadas manufacturas. Al contrario de lo previsto, esto no trajo aparejada una reducción de su grado de dependencia con respecto a la economía mundial, sino que esa dependencia aumentó en forma considerable porque las industrias creadas requerían gran cantidad de insumos importados (Wangwe [38]).

Actualmente, los ministros de industria de los países africanos se enfrentan con una tarea que no tiene nada de envidiable. Deben decidir entre dedicar las escasas divisas disponibles para la industria distribuyéndolas proporcionalmente entre todas las industrias existentes, con lo que todas funcionarían a un nivel muy bajo de utilización de la capacidad

---

\* Para un análisis más detallado de este concepto, véase Singh [25]

productiva, o bien, atendiendo al interés de la nación, cerrar definitivamente algunas industrias para que otras puedan funcionar con una utilización de la capacidad mucho más alta y puedan obtener economías de escala y reducir los costos. A largo plazo, la industria africana sólo será viable si a) se reduce su tendencia a importar, y b) aumenta su capacidad para importar, sobre la base de un incremento de las exportaciones. Ambas estrategias deberían aplicarse al mismo tiempo, aunque en las actuales circunstancias la segunda sería de muy difícil aplicación.

La ONUDI puede desempeñar una función importante contribuyendo a analizar país por país, las opciones de política a corto y a largo plazo esbozadas anteriormente, y suministrando asistencia para la formulación de las políticas industriales que se necesitan para aplicarlas. Desde luego, el reajuste industrial sería más fácil de realizar si la comunidad internacional pudiese suministrar más asistencia; pero, además, esa ayuda debería ser de un tipo más adecuado. Pese al alto grado de subutilización de la capacidad productiva existente, la ayuda externa suministrada a muchas economías africanas sigue aplicándose a proyectos a largo plazo destinados a aumentar la capacidad. Esos proyectos nuevos no sólo entrañan inevitablemente costos indirectos en divisas, sino que también absorben los pocos recursos administrativos y gubernamentales existentes, que podrían utilizarse con más provecho para otros fines. Es evidente que en la situación económica actual sería mucho más provechoso que una parte de esa ayuda externa se dedicase a aumentar la producción y la utilización de la capacidad industrial existente, y no a aumentar dicha capacidad.

La ONUDI puede desempeñar también una función útil contribuyendo a modificar las actitudes y políticas con arreglo a las cuales se suministra ayuda a los países de esta región. La ayuda destinada a aumentar la utilización de la capacidad industrial no necesariamente ha de estar exenta de condiciones: esa ayuda puede encauzarse hacia determinadas industrias y estar sujeta a supervisión. Sin embargo, independientemente de que pueda convencer a los países adelantados de que modifiquen sus políticas de ayuda o de que incrementen la ayuda que suministran, la ONUDI puede realizar una aportación muy importante contribuyendo al análisis de los problemas de reajuste industrial a corto, a mediano y a largo plazo en los países de África al sur del Sahara que se han mencionado, así como en la aplicación de las nuevas políticas industriales que dicho reajuste requiere.

#### Países de América Latina fuertemente endeudados y otros países de industrialización reciente

Aunque la industria de los países latinoamericanos fuertemente endeudados también atraviese en la actualidad una situación muy difícil (por ejemplo, subutilización generalizada de la capacidad productiva como resultado de las limitaciones impuestas por la situación de la balanza de pagos), su caso es distinto del de los países africanos. Los países deudores de América Latina, en particular el Brasil y México, se encuentran en un nivel de desarrollo tecnológico e industrial mucho más alto, y a largo plazo están en perfectas condiciones de alcanzar un adelanto industrial sostenido. Sin embargo, debido a las deudas que han contraído, su situación económica a corto y medio plazo es sombría. Esa situación puede llegar a ser intolerable si la economía mundial no entra en una etapa de crecimiento sostenido. Actualmente, la carga de la deuda de esos países

es tan onerosa que, aunque en los próximos años los tipos de interés permaneciesen aproximadamente en los niveles actuales, bastaría con que el crecimiento económico mundial medio fuese sólo de un 2% anual, para que los ingresos per cápita a mediano plazo no aumentasen e incluso descendiesen; además, se produciría un fuerte incremento del desempleo. Desde un punto de vista social, esta situación es insostenible, y, si se prolongase durante algún tiempo, los países deudores podrían verse obligados a incumplir sus compromisos o a modificar en forma unilateral el programa para la amortización de las deudas, como ya sucedió en el decenio de 1930 en América Latina y en otras regiones. Esto tendría consecuencias gravísimas para el sistema financiero de los países adelantados. Por tanto, es fundamental que los países deudores y acreedores cooperen en la búsqueda de una solución al problema de la deuda que permita a los países deudores ajustar sus economías sin renunciar a una tasa de crecimiento económico razonable.\*

Con respecto al problema del reajuste industrial, a corto plazo estos países no pueden hacer otra cosa que reducir drásticamente sus importaciones y aplicar enérgicas políticas de sustitución de importaciones con objeto de mantener el nivel más alto posible de actividad económica. Sin embargo, para que países como el Brasil y México recuperen las tendencias anteriores de sus tasas de crecimiento a largo plazo, tendrán que reducir incluso a mediano y más largo plazo el alto coeficiente de insumos importados que caracteriza su producción industrial, así como su tendencia a importar productos industriales. En el decenio de 1960, la industria manufacturera de México tuvo una tasa de crecimiento anual del 10% mientras que la elasticidad bruta de las importaciones con respecto a la producción manufacturera sólo fue de 0,8. Con el auge del petróleo y la liberalización de las importaciones durante el último período de gobierno, esa elasticidad aumentó hasta llegar a casi 5 en 1981. En la situación tanto actual como previsible de la economía mexicana, sólo podrán alcanzarse altas tasas de crecimiento a largo plazo si la elasticidad de la importación se reduce hasta un nivel inferior al que tuvo en el decenio de 1960. (Véase Brailovsky [13], Casar y Ros [39], Singh [25].)

A los países deudores les resultaría más fácil realizar reajustes tanto a corto como a largo plazo si las economías adelantadas redujeran las barreras que afectan a las importaciones de dichos países. Sin embargo, para contribuir al reajuste y para que los países deudores puedan pagar sus deudas, esa reducción no debería tener carácter recíproco.

El análisis precedente indica que durante el resto del presente decenio los países de industrialización reciente fuertemente endeudados necesitarán realizar cambios estructurales importantes en sus economías industriales. Es evidente que la ONUDI debe suministrar asistencia en esa tarea. También tendría que contribuir promoviendo la búsqueda de una solución internacional, basada en la cooperación y en el beneficio mutuo, al problema de la deuda de esos países, para que el reajuste industrial resulte menos oneroso.

---

\* Singh [24] contiene un análisis de estas cuestiones en relación con México.

### Las grandes economías semiindustriales

La situación industrial de los países grandes semiindustriales -China, la India y otros países de industrialización reciente que no se encuentran fuertemente endeudados- es en muchos sentidos bastante más desahogada que la de los países que pertenecen a los dos grupos ya analizados. Sin embargo, dado su nivel de desarrollo industrial y la desaceleración prevista del crecimiento económico mundial, incluso esos países tendrán que reexaminar por completo sus políticas económicas tradicionales para poder impulsar su revolución industrial. Será necesario volver a examinar tanto las políticas de demanda como las políticas de oferta, para lo cual hay que considerar algunas cuestiones importantes:

a) Para que los países grandes semiindustriales puedan alcanzar con recursos internos las tasas de crecimiento de la demanda que se desea obtener a largo plazo, tendrán que prestar atención especial a la distribución del ingreso. Eso es necesario no sólo para garantizar la armonía social durante el proceso de industrialización, sino también por razones estrictamente económicas. A medida que las economías del Tercer Mundo se expandan y alcancen un mayor grado de integración interna, los argumentos subconsumistas cobrarán cada vez mayor importancia en muchas de ellas. En la India ya existe una influyente escuela de pensamiento que sostiene que las desigualdades en la distribución del ingreso han provocado una desaceleración en la tasa de crecimiento industrial a largo plazo de ese país (Nayyar [40], Dutt [41];

b) Con respecto a los incentivos a la oferta, al reducirse la competencia internacional adquieren especial significación las cuestiones relativas a la eficiencia microeconómica. Sin embargo, pueden formularse dos observaciones al respecto, primero, la eficiencia microeconómica en el sentido dinámico (por ejemplo, la tasa de crecimiento de la productividad) depende fundamentalmente de la tasa de crecimiento de la producción de una empresa o de una industria (sin desmedro de la ley de Verdoon). En segundo lugar, si se acepta que en las grandes economías semiindustriales es posible reducir la ineficiencia X mediante la competencia, en principio puede alentarse la competencia interna para que sustituya la competencia externa;

c) Para seguir impulsando el crecimiento interno, los países semiindustriales deben aprender tanto de los fracasos como de los éxitos de las políticas de sustitución de importaciones que han aplicado en el pasado (en el apéndice del presente artículo se examina brevemente la experiencia de la economía de sustitución de importaciones que ha obtenido mejores resultados, o sea, la del Japón).

La ONUDI puede suministrar asistencia al grupo de grandes países semiindustriales en la formulación y aplicación de políticas apropiadas en todas las esferas mencionadas.

### Países pequeños y comercio Sur-Sur

El desarrollo industrial de los países en desarrollo pequeños depende necesariamente del comercio y la especialización. En la sección E se indicaron cuáles son los factores estructurales del desarrollo desigual que impiden la expansión de los mercados comunes entre países pequeños situados en una misma zona geográfica. Sin embargo, pese a las enormes

dificultades que existen, la ONUDI debe continuar realizando su importante labor de asistencia a los planes de integración.\*

Sin embargo, la cuestión del comercio Sur-Sur no se agota en dichos planes. A medida que los principales países del Tercer Mundo reanuden su ritmo de crecimiento industrial, habrá más oportunidades para un intercambio comercial mutuamente beneficioso de esos países entre sí y con otros países menos adelantados. Para fomentar el comercio, deben arbitrarse los medios institucionales y financieros que permitan llevarlo a la práctica, y deben elaborarse planes que garanticen que dicho comercio reporte verdaderamente un beneficio recíproco y contribuya realmente al desarrollo industrial incluso de las economías menos adelantadas. La mayoría de los países en desarrollo carecen tanto de moneda convertible como de la infraestructura que se necesita para desarrollar el comercio. La ONUDI, junto con otros organismos internacionales (por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)), debería participar activamente coadyuvando a esos grandes proyectos a largo plazo destinados a fomentar el comercio, actividad que en el contexto de una economía mundial de crecimiento lento cobrará cada vez mayor importancia para los países en desarrollo.

En conclusión, las tareas con que se enfrenta la ONUDI en la esfera de asistencia para el desarrollo industrial de los países en desarrollo son ahora mucho más complejas que en el pasado. Esto se debe en parte a la crisis económica mundial y en parte también a los diferentes tipos de evolución industrial y a los diferentes niveles de desarrollo industrial que han alcanzado los países del Tercer Mundo en los dos últimos decenios. En el presente artículo se ha hecho hincapié en que, pese a su mayor complejidad, esas tareas distan mucho de ser irrealizables, por graves que puedan ser la crisis económica mundial y la desaceleración a largo plazo del crecimiento económico mundial.

#### Apéndice\*\*

##### LA ORGANIZACION DE LA PRODUCCION: LA EXPERIENCIA JAPONESA

La experiencia del Japón en el período siguiente a la segunda guerra mundial reviste especial interés para los países en desarrollo, en particular para las grandes economías semiindustriales, por varias razones. En primer lugar, a comienzos del decenio de 1950 el Japón producía menos acero que el que ahora producen países como el Brasil, la India y México, y exportaba sobre todo productos de alto coeficiente de mano de obra. Sin embargo, antes de que transcurriesen dos decenios, el Japón producía más de 100 millones de toneladas de acero y sus niveles salariales, que habían sido similares a los del resto de los países asiáticos, estaban en camino de igualar a los niveles de los salarios reales normales en Europa.

---

\* En [42] figura una descripción de los diferentes planes de integración entre países en desarrollo, así como de las actividades correspondientes de la ONUDI.

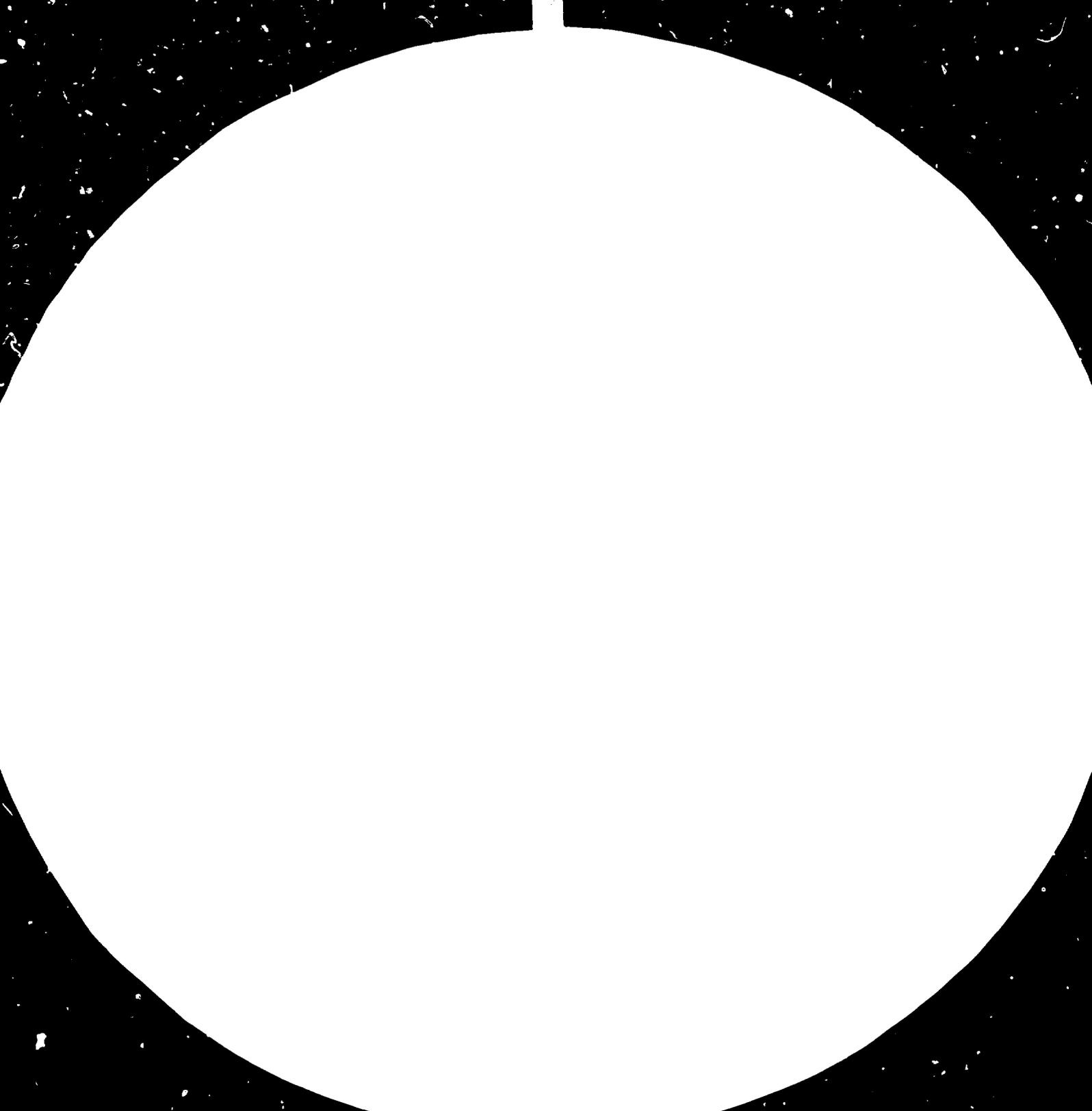
\*\* Este apéndice se basa en la sección III de Singh [43].

En segundo lugar, el ejemplo japonés también es muy importante en otro aspecto, a saber, para evaluar la conveniencia de utilizar los precios mundiales y distribuir los recursos conforme a la doctrina económica ortodoxa de la ventaja comparativa. A comienzos del decenio de 1950, los economistas ortodoxos aconsejaban al Japón, país con una población relativamente grande y una economía con excedente de mano de obra, que, teniendo en cuenta esa ventaja comparativa, se especializara en la manufactura de productos de alto coeficiente de mano de obra. En aquel momento, el costo de producir acero en el Japón era el doble del costo de producción mundial; por eso los economistas aconsejaban que produjera y exportara textiles, por ejemplo, en lugar de acero. Sin embargo, el Japón rechazó esa receta y en su lugar optó por una política estructural cuya piedra angular fue el desarrollo acelerado de las industrias siderúrgica, química, de maquinaria y otro tipo de industrias pesadas, sin tener en cuenta la desventaja comparativa a corto plazo. El Sr. Ojimi, Viceministro del Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón, explicó así el fundamento de esa política industrial:

"El Ministerio decidió crear en el Japón industrias que requieren un alto coeficiente de capital y tecnología, un tipo de industrias que, si se hubiesen tomado en cuenta los costos de producción comparativos, habrían sido las menos adecuadas para el Japón, como la siderurgia, las refinerías de petróleo, la petroquímica, la industria automotriz y aeronáutica, la fabricación de todo tipo de maquinarias y la electrónica, incluida la fabricación de computadoras electrónicas. Desde una perspectiva estática, a corto plazo, el hecho de alentar ese tipo de industrias parecía contrario al racionalismo económico. Pero desde una perspectiva de largo alcance esas son precisamente las industrias donde la elasticidad de la demanda con respecto al ingreso es alta, donde el progreso tecnológico es rápido, y donde la productividad del trabajo aumenta a ritmo acelerado. Era evidente que sin esas industrias hubiese sido difícil proporcionar empleo a una población de 100 millones de habitantes, y que la industria ligera no hubiese bastado para elevar su nivel de vida hasta los niveles normales en Europa y Norte América; con razón o sin ella, el Japón debía tener esas industrias químicas y pesadas. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia eficaz consiste en concentrar el poder de fuego en el campo de batalla principal; afortunadamente, debido a la buena suerte y a la sabiduría nacida de la necesidad, el Japón fue capaz de concentrar el escaso capital de que disponía en industrias estratégicas". (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [44].)

Aunque en el decenio de 1950 y comienzos del de 1960 esta política estructural quizá hubiese podido justificarse en el marco de la concepción ortodoxa de las primeras etapas de la industrialización, los japoneses han seguido aplicándola a partir de entonces. En los análisis recientes sobre la estructura industrial que necesita el Japón a largo plazo, se prevé para el decenio de 1980 un desplazamiento hacia las industrias de alto coeficiente de conocimientos especializados o sea, la fabricación de computadoras electrónicas, automóviles eléctricos, nuevas sustancias sintéticas, equipos de comunicación, productos metalúrgicos y químicos técnicamente adelantados, y la elaboración de programas y otros elementos de dotación lógica (Singh [45]).

¿Cómo funciona en la práctica la política industrial japonesa? Su base fundamental es un consenso nacional y una relación estrecha entre el





3.6

4



## MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS

STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010a

ANSI and ISO TEST CHART No. 2

Gobierno y las empresas. Se trata de una política industrial decididamente intervencionista, que habría escandalizado a un economista ortodoxo. El profesor Caves, de la Universidad de Harvard, y el profesor Ukeusa la han descrito así:

"Cada sector de la economía japonesa tiene una relación de cliente con un ministerio u organismo del Gobierno. Además de los diferentes medios legales con que regula el sector económico en cuestión, ese ministerio tiene implícitamente facultades administrativas generales que exceden con mucho las que suelen tener ese tipo de organismos en los Estados Unidos y otros países occidentales. Aunque el Ministerio de Comercio Internacional e Industria desempeña el papel más importante, no se trata de un caso especial. Las oficinas industriales del Ministerio establecen todo tipo de objetivos y planes sectoriales; consultan, corrigen, instan. En Washington o en Londres este grado de intromisión en la economía sería inconcebible. En Japón son pocas las decisiones importantes que las empresas adoptan sin consultar con la respectiva autoridad gubernamental; y lo mismo sucede a la inversa." (Caves and Ukeusa [45], pág. 149.)

Es interesante examinar la evaluación que de este tipo de política industrial hace el análisis económico ortodoxo. Como señalaron también Caves y Ukeusa:

"En algunos casos la política industrial japonesa parece haber servido a los intereses económicos de la nación; en otros, en cambio, parece haber obstaculizado el desarrollo. La política antimonopolista del Japón ha sido una copia defectuosa y limitada de la que rige desde hace mucho tiempo en los Estados Unidos. Se la ha aplicado mucho menos que su modelo norteamericano, que, a su vez, dista mucho de ser un ejemplo de fidelidad. Sus defectos han supuesto costos importantes para la economía japonesa que se traducen en ineficiencia en la distribución de recursos y desplazamientos de la competencia hacia costosas formas que funcionan fuera del terreno de los precios. Por nuestra parte, no percibimos ventajas que compensen esos defectos." (Caves and Ukeusa [46], pág. 157.)

Semejante evaluación por parte de economistas neoclásicos ortodoxos -y el Profesor Caves es, sin duda, una de las autoridades más destacadas dentro de esa corriente- resulta sencillamente asombrosa. Puede señalarse a) que la transformación y expansión de la economía industrial japonesa durante los últimos tres decenios no sólo ha sido más rápida que la de otras economías industriales, sino que figura entre las más espectaculares de la historia de la industrialización, y b) que a lo largo de ese período el Gobierno japonés ha aplicado una activa política intervencionista. En el contexto de a) y b), la conclusión de Caves y Ukeusa habla menos de los méritos o deméritos de esta política industrial que de la degradación del paradigma neoclásico: un sistema de análisis incapaz de abordar las situaciones del mundo real, por ejemplo, el desarrollo industrial de países como el Japón. Pese a la "ineficiencia en la distribución" que, según la economía ortodoxa, existiría en el Japón, los países en desarrollo tienen mucho que aprender de la experiencia japonesa tanto en materia de incentivos a la oferta como de organización de la producción.

Referencias

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo (Ginebra, 1981).
2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo (Ginebra, 1982).
3. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial (Washington, D.C., 1983).
4. Banco Mundial, World Debt Tables (Washington, D.C., 1984).
5. "Selected statistical indicators" (ID/WG.391/1, 24 febrero 1983).
6. Fondo Monetario Internacional, Perspectivas económicas mundiales, (Washington, D.C., 1983).
7. Fondo Monetario Internacional, Informe Anual 1983, 22 agosto 1983.
8. JASPA/OIT, Tanzania: Basic Needs in Danger (Addis Abeba, 1982).
9. A. Singh, "Investment, economic recovery and structural change" (Cambridge, Department of Applied Economics, 1983).
10. F. Larson, J. Llewellyn y S. Fotter, "International economic linkages", OECD Economic Studies, otoño de 1983.
11. W. Arthur Lewis, "The slowing down of the engine of growth", American Economic Review, septiembre 1980.
12. L. Taylor, "Back to basics, theory for rhetoric in the North-South round", World Development, vol. 10, 1982.
13. V. Brailovsky, "Industrialisation and oil in Mexico: a long term perspective" Oil or Industry?, T. Barker y V. Brailovsky, eds. (Londres, Academic Press, 1981).
14. Financial Times, 8 abril 1983.
15. A. Singh, "The basic needs approach to development versus the new international economic order: the significance of third world industrialisation", World Development, junio 1979.
16. Oficina Internacional del Trabajo, Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem (Ginebra, 1976).
17. A. Singh, "Third world industrialization and the structure of the world economy", Microeconomic Analysis: Essays in Microeconomics and Economic Development, D. Currie, D. Peel y W. Peters, eds. (Londres, Croom Helm, 1981).
18. La industria mundial desde 1960: progresos y perspectivas (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.79.II.B.3).
19. H. Chenery y M. Syrquin, Patterns of Development 1950-1970 (Oxford, Oxford University Press, 1975).

20. N. Kaldor, "The causes of the slow rate of growth of the U.K. economy", Inaugural lecture (Cambridge, 1966).
21. A. Singh, "UK industry and the world economy: a case of deindustrialisation?", Cambridge Journal of Economics, vol. 1, No. 2 (junio 1977).
22. Cambridge Economic Policy Review (Cambridge, Department of Applied Economics, 1982).
23. D. Avramovic, "The international debt problem", statement at the Ausenwirtschaftliche Tagung 1982, Zurich (Ginebra, mayo 1982).
24. A. Singh, "The present crisis of the Mexican economy from a Mexican perspective", The South, octubre 1982.
25. A. Singh, "Employment and output in a semi-industrial economy: Modelling alternative policy options in Mexico", paper prepared for the Technical Workshop on Forecasting Models and the Employment Problem, International Labour Organisation, Ginebra, septiembre 1983.
26. L. Taylor, "The crisis and thereafter: Macro economic policy problems in Mexico", documento preparado para una conferencia sobre problemas económicos de interés común para México y los Estados Unidos, Universidad de California en Santa Cruz, noviembre 1983.
27. L.G. Reynolds, "The spread of economic growth to the third world: 1850-1980", Journal of Economic Literature, vol. No. 3 (septiembre 1983).
28. M. Olsen, The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities (Londres, Yale University Press, 1982).
29. C.F. Kindleberger, The world economic slowdown since the 1970s, Documento de Seminario No. 229 (Estocolmo, Instituto de Estudios Económicos Internacionales, noviembre 1982).
30. N. Kaldor, "The foundations of free trade theory and their implications for the current world recession", J. Los and others, Studies in Economic Theory and Practice (Amsterdam, North Holland Publishing, 1981).
31. N. Kaldor, "The case for regional policies", The Scottish Journal of Political Economy, noviembre 1970.
32. D. Nayyar, "International relocation of production and industrialisation in LDCs", Economic and Political Weekly, julio 1983.
33. W.k. Cline, "Can the East Asian model of development be generalized", World Development, vol. 10, 1982.
34. J.M. Keynes, "National self-sufficiency", Yale Review, junio 1933.
35. G. De Vivo y M. Pivetti, "International integration and the balance-of-payments constraint: the case of Italy", Cambridge Journal of Economics, marzo 1980.

36. J.R. Crotty, "On Keynes and capital flight", Journal of Economic Literature, vol. XXI, marzo 1983.
37. S. Lall, "Exports of technology by newly-industrialising countries: An overview", World Development, de próxima aparición.
38. S.A. Wangwe, "Industrial development strategies for Africa", World Development, vol. 11 No. 10, 1983.
39. J.I. Casar y J. Ros, "Trade and capital accumulation in a process of import substitution", Cambridge Journal of Economics, vol. 7 No. 3/4, 1983.
40. D. Nayyar, "Industrial development in India: some reflections on growth and stagnation", Economic and Political Weekly, agosto 1978.
41. A. Dutt, "Stagnation, income distribution and monopoly power", (Massachusetts Institute of Technology, Departamento de Economía, 1982).
42. "Regional integration among developing countries" (UNIDO/IS.405, 9 septiembre 1983).
43. A. Singh, "Latin America and the world economy in the 1980's: reflections on issues of economic policy" (Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 1982).
44. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, The Industrial Policy of Japan (París, 1972).
45. A. Singh, "North Sea oil and the reconstruction of U.K. Industry", Deindustrialization, F. Blackaby ed. (Londres, Heinemann, 1980).
46. R.E. Caves y M. Ukeusa, Industrial Organisation in Japan (Washington, D.C., Brookings Institution, 1976).

EL SEGUNDO CAPITULO DE LAS RELACIONES NORTE-SUR

Goran Ohlin\*

Las relaciones Norte-Sur en la era poscolonial

La ola de emancipación colonial que culminó alrededor de 1960 transformó el mapa político del mundo. En muchos casos, la situación de los nuevos países era precaria. Las preocupaciones que surgían en el Norte eran a veces claramente egoístas, tanto a corto como a largo plazo; a veces se fundaban en razones humanitarias y de compasión, y otras, se expresaban en una zona ambigua, en que las nociones de solidaridad se entremezclaban con ideas de un egoísmo ilustrado. Todos convergían en la idea de que las nuevas naciones necesitaban apoyo. Los propios países latinoamericanos que se habían independizado desde hacía un siglo quedaron incluidos en una nueva perspectiva política mundial donde, a raíz de la segunda guerra mundial, el desarrollo y la liberación de la miseria y de la opresión parecían ser objetivos válidos.

En el Sur, a medida que iba adquiriendo gradualmente su identidad, también prevalecía esa diversidad de actitudes. Algunos consideraban que la ayuda que se recibía del Norte no era más que una justa retribución. Otros, más vacilantes, opinaban que era necesario buscar y aceptar ayuda extranjera para lograr objetivos de desarrollo razonables. Con el tiempo, la autosuficiencia y la autoconfianza colectiva surgieron como posiciones ideológicas, aunque, al parecer, esto no afectó la necesidad ni la demanda de asistencia.

A medida que tomaba forma la red internacional de ayuda para el desarrollo a nivel bilateral y multilateral, se comenzaron a elaborar modelos macroeconómicos de la economía mundial en las secretarías de las organizaciones internacionales: las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial. Todos estos modelos eran de concepción similar y en el decenio de 1960 convergieron en un escenario en que el rápido y continuo crecimiento del Norte conformaría el tipo de crecimiento al que podría aspirar razonablemente el Sur y que, de hecho, alcanzó durante ese decenio. Era, por así decirlo, la solución al 5% del desarrollo internacional, que mantenía más o menos equilibrado el comercio Norte-Sur sin apartarse radicalmente de las propensiones o elasticidades observadas históricamente. Por otra parte, dicha solución no ofrecía muchas posibilidades para lograr la equidad a nivel internacional. Con la expansión demográfica, la tasa de crecimiento del 5% en el producto nacional bruto (PNB) quedó reducida a cerca del 4% en el Norte y sólo al 2,5% en el Sur, de manera que la brecha se hacía cada vez mayor.

\* Universidad de Uppsala, Uppsala (Suecia).

Parte de la ayuda que se recibía consistía en préstamos en condiciones muy favorables y también se otorgaba una cantidad considerable de préstamos comerciales. Sería erróneo afirmar que no se tenía conciencia del problema de la deuda; por el contrario, desde un principio se examinó bastante atentamente, considerándose con sumo recelo el poder explosivo del interés compuesto (Avramovic [1], Ohlin [2]). Con todo, los tipos reales de interés eran bajos, incluso en los mercados comerciales, y muy inferiores a la tasa de crecimiento del comercio y la economía mundiales, y no fue hasta veinte años después que el problema prorrumpió en la escena mundial de una manera que realmente no se había previsto en las conversaciones iniciales: el crecimiento se estancó en el Norte y no en el Sur.

En términos generales, en la filosofía internacional de las relaciones Norte-Sur de los años sesenta, lo que se pedía a los países industrializados que compartieran con los países en desarrollo no era tanto su riqueza como su crecimiento. Los objetivos de ayuda exterior en que convinieron con tanta renuencia -para luego pasarlos por alto- todos los países industrializados, incluso los más pequeños, eran insignificantes cuando se comparaban con las tasas de crecimiento imperantes. Cuando la Comisión Pearson analizó la cuestión de la ayuda exterior el objetivo del 1% del PNB se consideró inaceptable; así pues, recomendó el 0,7%, que llegó a tener una amplia aceptación [3]. Ello significaba que se asignaría a los países en desarrollo menos de una cuarta parte del aumento anual del PNB. Asimismo, en la esfera del comercio se consideraba que los mercados en expansión del Norte debían compartirse con los nuevos productores de los países en desarrollo, lo que redundaría en beneficio de los consumidores de los propios países industrializados. No se esperaba que con un crecimiento constante se agravaran los problemas de ajuste.

La confusión que caracterizó el decenio de 1970 modificó esta concepción de la economía mundial, pero había una fuerte tendencia a considerar que el prolongado estancamiento del mundo industrializado se debía a las crisis del petróleo y a la lucha tenaz contra la inflación y que sólo provocaría un trastorno pasajero en la pauta normal de crecimiento, que podría y debería restaurarse, y que de hecho se restauraría.

Aun hoy día muchos comentaristas parecen pensar que sólo unos dirigentes malintencionados obstruyen el retorno a una recuperación generalizada que encarrila de nuevo el comercio y la producción mundiales. Por otra parte, quienes analizan a más largo plazo las perspectivas de crecimiento y no están tan obsesionados por los cambios de política a corto plazo tienden a convenir en que es probable que el crecimiento del mundo industrializado sea considerablemente inferior que en los años sesenta. Si esto sucediera, tendría repercusiones de largo alcance para el desarrollo y para las relaciones Norte-Sur.

#### ¿Malestar estructural?

Ningún pronosticador serio espera que se produzca un retorno a la edad de oro, aunque las razones que dé cada uno no sean siempre iguales. Para empeorar aún más las cosas, la expresión tiene diferentes connotaciones en los distintos idiomas y no puede traducirse con propiedad.

Por supuesto, las crisis estructurales de los viejos países industrializados no son las mismas que se prevén en las teorías estructuralistas de América Latina. Cuando la racionalización estructural se debatió

por primera vez en Alemania en los años veinte, se refería a la necesidad de reorganizar las industrias con exceso de capacidad, situación igual a la que se experimenta actualmente en una diversidad de industrias básicas. Las razones evidentes son muchas y variadas: desplazamiento por nuevos procesos y productos, cambios en la competitividad internacional, etc. Las políticas industriales que estuvieron vigentes durante el último decenio estaban destinadas en gran medida a evitar el ajuste. La concentración industrial ha aumentado a medida que las firmas más grandes han absorbido a las más pequeñas, a veces sólo para cerrarlas. Cuando las grandes empresas se ven obligadas finalmente a hacer cambios drásticos, el problema estructural se hace más político que económico a medida que la súbita pérdida de empleos, a veces en una ciudad donde sólo opera una empresa, trasciende inevitablemente los intereses de los propietarios y se convierte en una cuestión social y política.

Esta asimetría entre crecimiento y contracción resulta fundamental para el proceso de desarrollo industrial. Es evidente que el auge de nuevas empresas e industrias no se considera como un problema estructural, aunque puede modificar muy profundamente la estructura industrial. La contracción y el cierre, por otra parte, provocan la pérdida de empleos, de dinero y de ingresos fiscales. No obstante, sin contracción no puede haber expansión en otras líneas de producción.

En algunos casos, la competitividad internacional es decisiva; entonces, los problemas adquirirán un carácter político con mucha más facilidad. La mano de obra, el capital y las administraciones locales de consumo ejercerán presiones para obtener ayuda pública. Así pues, en un sentido bastante bien definido, los problemas de estructura son simplemente las crisis industriales de las empresas grandes y prominentes que han dejado de ser viables.

Pero hay otras ideas sobre lo que significa la estructura. En la actualidad se habla mucho del elemento estructural de los grandes déficit que enfrentan las finanzas públicas de los países industrializados. En este caso, se debe establecer una distinción entre los efectos en la base tributaria y los ingresos fiscales, que son automáticos y que a su vez son inducidos por la recesión, y los efectos que se derivan de las decisiones de cambiar las tasas tributarias o introducir nuevos gastos. En los países industrializados hay diferentes escuelas en materia de política presupuestaria. La magnitud de los déficit acumulados ha atemorizado a muchos antiguos keynesianos y les ha llevado a pensar que, al menos, debe reducirse el déficit estructural. Pero en este caso la referencia a la estructura también constituye un recordatorio de las realidades políticas subyacentes en la política presupuestaria, que cada vez hacen surgir más dudas sobre la posibilidad de aplicar una política fiscal racional en las democracias modernas. Un problema relacionado con esta cuestión es el poder de veto que tienen los grupos de intereses, que puede paralizar la política pública en general, como se describe en Zero-sum Society de Lester Thurow (1980). [4]

En un sentido aún más amplio, se supone que entre los problemas estructurales está el mal funcionamiento del mecanismo del mercado y del sistema económico en su conjunto a consecuencia del aumento de la rigidez en el mercado del trabajo y de las distorsiones que provocan los impuestos y subsidios, los reglamentos inadecuados y el poder de las empresas. Esta

preocupación por la naturaleza institucional general de la economía puede extenderse al sistema social tomado como un todo, inclusive a las actividades y los valores asociados a éste, como se expresa en el informe original e imaginativo de la OCDE titulado Interfutures (1977). [5] En este sentido, el espíritu de reivindicación, la negación de la autoridad, la insistencia en la "calidad de la vida" y la protección del medio ambiente pueden considerarse como parámetros estructurales.

Todas estas concepciones de los cambios estructurales en las sociedades industriales llevan a la misma conclusión: el crecimiento no será lo que fue. A la luz de la experiencia histórica no sería sorprendente que, después de un período de crecimiento insólitamente rápido, se produjera alguna contracción. Con la ayuda de la retrospectiva, también se aduce con frecuencia que el crecimiento durante los primeros años de la posguerra fue anormalmente rápido. Este dependía de un sinnúmero de circunstancias favorables que no podrían durar o resurgir, sobre todo la reconstrucción europea y japonesa y los esfuerzos por alcanzar el nivel de la tecnología de los Estados Unidos y las pautas de vida útil de los bienes de consumo duraderos.

Otro elemento que también tienen en común esos argumentos es que no son concluyentes y sólo son conjeturas más o menos verosímiles. No resulta sorprendente que no logren convencer a todos, pero muchos economistas no ven ninguna razón válida para que no haya el mismo crecimiento en el futuro que en el pasado si se siguen políticas apropiadas.

#### Las ondas largas

El estancamiento que se ha producido recientemente ha despertado de nuevo el interés en las teorías de las ondas largas. Hace tiempo que habían pasado de moda y que las habían rechazado con menosprecio economistas destacados, salvo aquellos en quienes estas teorías despertaban un interés histórico. No es de sorprender que estas teorías tengan mala fama. Entre los antiguos y nuevos defensores de los ciclos de Kondratiev\* y otros, se maneja una asombrosa variedad de enfoques e interpretaciones, algunos de ellos decididamente imprecisos. Hasta el propio trabajo original de Kondratiev [6], que fue publicado en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1925, se entregaba a una especulación visionaria sobre la naturaleza del capitalismo, tesis que han recogido los economistas marxistas de Occidente.

La figura cimera en este contexto es Schumpeter, a quien no puede descartarse por considerarlo creador de ciencia ficción. Por el contrario, hay muchas razones para analizar de nuevo el interés de Schumpeter en los orígenes del crecimiento de la sociedad industrial, el cambio técnico y la innovación en un sentido amplio. Schumpeter no defendió la teoría de

---

\* Aunque Schumpeter escribió "Kondratieff", como era habitual en la época y como muchos autores lo han escrito, recientemente los editores utilizan "Kondratiev", conforme a las nuevas reglas aceptadas para la transliteración de nombres rusos.

las ondas largas sobre bases falsas. Ya en 1911 había publicado su primer volumen sobre el crecimiento y sus ciclos sin tomar en cuenta para nada las ondas largas, si bien Kondratiev alcanzó un lugar prominente en su obra capital sobre los ciclos comerciales. [7] Schumpeter consideraba que esas ondas largas eran resultado de importantes innovaciones, cuyas amplias repercusiones se hacían sentir durante decenios en la economía. Con simplificación estilística asignaba determinados temas a las grandes épocas de apogeo del pasado: la energía de vapor para la revolución industrial en Inglaterra, en la primera mitad del siglo XIX, la construcción de los ferrocarriles que concluyó alrededor de 1900, y el crecimiento relacionado con la electricidad y el automóvil, en la primera mitad de este siglo.

En la tierra de nadie donde hasta ahora no existe una teoría rigurosa sobre la innovación y el crecimiento, Schumpeter formuló lo que sigue siendo la hipótesis más perfeccionada de la interacción existente entre las fuerzas económicas y sociales que provocan el cambio y la resistencia al cambio.

Algunos de los que critican el ciclo largo de Schumpeter no parecen haber leído sus obras. Incluso un estudioso del cambio técnico tan distinguido como Edwin Mansfield al parecer considera que la prueba está en demostrar que las innovaciones pueden agruparse. [8] Desde el siglo XVIII hasta la fecha, se ha trabajado arduamente en la clasificación de las innovaciones. Se ha observado cierto tipo de agrupamiento que de algún modo puede respaldar incidentalmente la tesis de Schumpeter, pero este enfoque no parece ser muy útil. Sobre todo, los intentos por cuantificar el cambio y la innovación enumerando las ideas identificadas como si tuvieran igual consecuencia no revelarán mucho con respecto al cambio técnico, y menos aún sobre la diferencia existente entre innovaciones grandes y pequeñas, que fue esencial para la teoría de Schumpeter. Mansfield se muestra escéptico en cuanto a las ondas largas, pero él mismo señala lo absurdo que resultaría hacer un gran intento por trazar la corriente de innovaciones (Mensch, [9]), en el que se incluyera el cierre de cremallera, pero no la computadora. Rosenberg y Frischtak [10], que también critican la teoría de las ondas largas, no están interesados en absoluto en el hecho de que esas ondas puedan observarse o que requieran explicación, sino sólo en los intentos por explicarlas. Estos economistas no han hallado ninguna prueba de que la difusión de las innovaciones esté sometida al tipo de influencia que Schumpeter describe con tanta elocuencia, si bien hay que admitir que han modificado de tal manera las ideas de este último que no pueden reconocerse. Tienen razón en señalar nuestro escaso conocimiento de estas cuestiones, pero subestiman a su oponente. Arthur Lewis comenta:

"Schumpeter fue uno de nuestros grandes economistas, con una mente extremadamente sutil y plena de datos históricos, de manera que no podemos en medio párrafo hacer justicia ni a su razonamiento ni a la gran cantidad de material que utilizó para ilustrar dos grandes volúmenes." [11]

Tampoco podemos pretender en un breve artículo refutar la visión y la fuerza del enfoque de Schumpeter. Como dice Eliasson:

"El hecho de que la obra de Schumpeter no haya sido objeto del mismo análisis profundo que la de Walras se debe a que la formalización es intrínsecamente más difícil y a que los expertos no han hecho un gran esfuerzo. Deberían hacerlo y pronto." [12]

Quienes no han hecho ningún esfuerzo a menudo parecen pensar que la fase descendente a que se refiere Kondratiev se debe a alguna falta de innovación fortuita, y de ahí que se preocupen por el agrupamiento de las innovaciones. Se tiende a identificar la innovación con el crecimiento. Pero la concepción fundamental de Schumpeter era que probablemente el propio crecimiento se produce a ráfagas y que también tiene un efecto destructivo. En la primera fase del ciclo, los innovadores se esfuerzan por atraer los recursos de otros productores, otros siguen su ejemplo, y la demanda que esto ocasiona produce un clima comercial próspero, con períodos de gran auge y leves recesiones. Pero, con el tiempo, la acumulación de la nueva tecnología y sus complementos necesarios conducen a la segunda fase, en que el aumento de la productividad elimina a los productores obsoletos, así como a algunos de los productores incipientes más débiles. Surge entonces una crisis estructural, los períodos de auge son más cortos y débiles, y los de contracción más largos y profundos.

Arthur Lewis resume este fenómeno como "veinticinco años de inversiones voraces seguidos de veinticinco años de digestión soñolienta". ¿Por qué veinticinco años? Sencillamente porque eso es lo que indica la historia. Es posible que ahora hayan cambiado muchas cosas. Está la presencia de una economía japonesa en que la innovación es objeto de especial atención, y hay también cierto número de economías dinámicas en el tercer mundo.

No es necesario creer en las ondas largas, sea cual fuere su significado, para observar la pertinencia del enfoque de Schumpeter ante la situación actual. Nadie que haya vivido en la época de la aparición de la nueva industria electrónica, desde la creación del transistor en 1949 hasta las repercusiones que han tenido en la actualidad los microchips y las computadoras, podría dejar de ver en esta situación una espléndida manifestación de la parábola de Schumpeter. También resulta bastante sorprendente la similitud que existe entre la situación actual y la que se experimentó en los decenios de 1920 y 1930.

Todo ello más bien refuerza la conclusión de que los países industrializados en su conjunto no podrán volver pronto a alcanzar las tasas de crecimiento de los años sesenta.

#### La incertidumbre y el mercado petrolero

La anterior conclusión también se refuerza cuando se considera el mercado petrolero, que se ha convertido en un factor fundamental de la economía mundial. Durante la primera crisis del petróleo en el decenio de 1970 muchos políticos del tercer mundo vieron en ella una prueba del poder que tenían los productos básicos. Se objetó que el petróleo era un caso muy especial, y pronto llegó a considerarse como tal. Los exportadores de petróleo eran de hecho tan atípicos que tuvieron que clasificarse por separado en los análisis estadísticos de la economía mundial. Esta práctica fue desafortunada. Precisamente porque los países industrializados dependen tanto del petróleo, especialmente a corto plazo, lo sucedido en los mercados petroleros proporciona un ejemplo particularmente vívido de la necesidad de que se establezca un nuevo orden económico internacional en el mundo poscolonial.

No es preciso entablar discusiones geopolíticas para sostener que cuando los países dependen tanto del suministro ininterrumpido de productos, como les sucede hoy a los países industrializados, tratan de concertar acuerdos que garanticen ese suministro. Desde principios de siglo, las potencias europeas no poseedoras de petróleo han tratado de asegurar sus fuentes de suministro mediante el control político, y la enorme ventaja en los costos que representaba el petróleo procedente del Oriente Medio y otras zonas también atrajo a las empresas petroleras de los Estados Unidos.

Las empresas petroleras internacionales y su cártel han sido objeto de muchas críticas; se les ha acusado de soborno y corrupción y de todo tipo de negocios escabrosos. Todo esto, junto con la sospecha de que el poder del mercado sólo se utiliza para abusar de él, desvió la atención del hecho -que quizá se pueda apreciar con más facilidad en retrospectiva- de que la integración vertical de estas empresas y la cooperación horizontal entre ellas produjeron un sistema complejo y perfeccionado que ofreció al mundo una extraordinaria estabilidad en cuanto a precios y suministros.

La estructura del mercado cambió cuando el control del petróleo del Golfo pasó a manos de los Gobiernos del Oriente Medio y de su cártel. Es posible que los aumentos de los precios de la OPEP en los años setenta hayan contribuido simplemente a acercar más el precio del crudo a los precios de las fuentes sustitutivas de energía y, por tanto, hayan concedido a los propietarios una renta seudorricardiana. No obstante, no puede decirse que hay pruebas abrumadoras de que entre los miembros del cártel haya paz y armonía. En toda la economía mundial ronda la incertidumbre en cuanto a los precios de la energía. El riesgo de insurrecciones políticas y la vulnerabilidad de la mayoría de los países consumidores a la interrupción de los suministros son tan grandes como antes, aunque el consumo de energía se ha reducido a consecuencia del aumento de los precios.

El argumento en favor del establecimiento de un nuevo orden internacional de la energía resulta convincente, pero al parecer es más atractivo para los importadores de petróleo que para los exportadores y en estos momentos no tiene posibilidades de llevarse a efecto.

Se ha deliberado mucho sobre el papel exacto que han desempeñado las crisis del petróleo en la ruptura de la tendencia que existía en los años setenta, pero no puede negarse que esas crisis provocaron un gran revuelo en el sistema monetario y financiero internacional; la incertidumbre monetaria es al parecer uno de los factores que frenan la inversión. Ahora que los precios del petróleo están controlados, hay quienes se sienten tentados a considerar que ya ha pasado la tormenta, pero la probabilidad de que este fenómeno ocurra de nuevo es muy real y no puede dejar de ser un freno para el desarrollo.

#### Desarrollo en el Sur sin crecimiento en el Norte

Si se acepta la tesis de que la tendencia de crecimiento para el Norte es más probable que sea del 2% y no del 5%, ¿qué sucedería? En primer lugar, muchas deudas de gran cuantía se harían insostenibles. Según una buena regla empírica, las deudas exteriores se pueden manejar mientras el tipo de interés sea inferior a la tasa de crecimiento de los ingresos de

exportación. En los últimos años esto no ha sucedido, lo que ha desencadenado varias operaciones dramáticas de rescate que han entristecido, en la mayoría de los casos, el reescalamiento de los actuales plazos para el pago de intereses y, por tanto, el aplazamiento del problema.

La mayor parte de la deuda actual se contrajo atendiendo a la premisa de que el comercio mundial registraría un crecimiento razonable, pero si el ingreso y la demanda de importaciones en el Norte se mantienen estancados durante un período más prolongado, cabe preguntar si sólo los prestarios deberán pagar el costo del cálculo errado y si en efecto lo harán. En América Latina, donde el servicio de la deuda en muchos países requiere en la actualidad un gran excedente de exportaciones, la concesión de algún tipo de moratoria o de reducción unilateral de los pagos de intereses ya es una cuestión que se debate acaloradamente. Como es natural, los bancos se resisten a cancelar las deudas de un cliente por temor a que se inicie una lluvia de demandas, aunque ellos también están comenzando a liquidarse entre sí las deudas con un descuento que parece indicar que sus expectativas son realistas.

Cada vez parecen menos verosímiles las tesis que prevén la quiebra y ruina del sistema financiero internacional. El sistema ha demostrado tener una fortaleza suficiente para absorber las crisis que sólo hace unos cuantos años se hubieran considerado fatales. Pero, debido a la falta de interés que demuestran tanto los gobiernos como los bancos del Norte, resulta imposible decir cuándo se podrá restaurar una corriente de recursos financieros a los países en desarrollo que sea suficiente para las grandes inversiones que se necesitan en el sector energético y la infraestructura.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que no es probable que los países en desarrollo puedan compensar el estancamiento de los ingresos de exportación pidiendo nuevos préstamos. Es muy posible que la financiación del desarrollo entre en una fase de crecimiento más moderado.

#### Comercio y cooperación Sur-Sur

Es muy natural que provoquen desaliento las perspectivas del comercio Sur-Sur. Pese a que se ha debatido la cuestión durante varios decenios, son pocos los logros que pueden mostrarse y, en la mayoría de los casos, la protección contra las exportaciones provenientes de otros países en desarrollo ha sido tan grande como la protección contra las exportaciones provenientes del Norte, y las restricciones financieras siguen siendo tan severas. Con todo, al reducirse el crecimiento en el Norte y al no existir las mismas corrientes de recursos financieros, quizá convenga conformarse con tasas de crecimiento que en promedio se mantengan sólo a la par del crecimiento demográfico, o pensar seriamente en las oportunidades que existen en el propio Sur. Los mercados en expansión de los países exportadores de petróleo ya han significado mucho para los países recién industrializados, si bien será prudente crear mercados en las regiones más pobladas pero menos prósperas. Para ello se necesitarán recursos financieros, aunque la evolución de la situación financiera en el Sur ha sido notable en el último decenio y ya no es una utopía abogar por la creación de instituciones financieras internacionales por el Sur y para el Sur.

Quizá no deba esperarse demasiado de la diplomacia multilateral en la promoción del comercio entre los países en desarrollo. Es probable que los contactos bilaterales sean más eficaces en la exploración de este gran

potencial. En estos momentos el tercer mundo está tan diversificado que sólo se requerirá algún tiempo para que pueda liberar sus ambiciones de crecimiento del estancamiento temporal que experimenta el Norte. El auge que han tenido en los últimos años los acuerdos de compensación comercial, forma moderna de trueque, es un síntoma del fracaso del sistema financiero y monetario, pero también demuestra las oportunidades que ofrece el comercio internacional, gran parte del cual ha asumido un carácter Sur-Sur, y lo necesario que es ese comercio.

#### La dicotomía Norte-Sur

La distinción entre países desarrollados y países en desarrollo surgió del intento por organizar el mundo poscolonial en una época en que el Norte tenía mucho que ofrecer y el Sur parecía tener mucho que ganar de la solidaridad y de una posición común. Pero cabe preguntarse si las fuerzas que hasta ahora han mantenido unidos a los países desarrollados y a los países en desarrollo en una amplia gama de negociaciones internacionales continuarán haciéndolo cuando cambie la pauta de los intereses respectivos. Las conversaciones Norte-Sur cada vez se han hecho más improductivas y estáticas, y la continua diferenciación entre los países en desarrollo debería servir para establecer tipos de cooperación distintos de la oposición conjunta al Norte. Asimismo, el conflicto de intereses entre los países del Norte se ha intensificado debido a las crisis estructurales de sus economías. Por otra parte, estos países se sentirán atraídos por aquellas naciones del tercer mundo en que pueda mantenerse el crecimiento o de las que sigan dependiendo para obtener suministros esenciales.

El acierto o desacierto de esta actitud dependerá de que fortalezca y estabilice las condiciones para promover actividades comerciales y financieras, o de que aumente las tensiones y los conflictos. La finalidad de este artículo no es hacer especulaciones irreflexivas, sino insistir en que, por muy firme que parezca la actual recuperación de la economía de los Estados Unidos, hay muchas razones para prever que el crecimiento en los viejos centros industriales seguirá siendo moderado durante un decenio o más, y quizá sería más aconsejable analizar de nuevo las estrategias internacionales sobre la base de esa premisa y no esperar milagros. Los gobiernos y los hombres pueden pedir que se produzcan olas de crecimiento. Queda por ver si éstas se producirán.

#### Referencias

1. Dragoslav Avramović y otros, Economic Growth and External Debt (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1964).
2. Goran Ohlin, Aid and Indebtedness (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1966).
3. Lester B. Pearson, Partners in Development: Report of the Commission on International Development (Nueva York, Praeger, 1969).
4. Lester C. Thurow, The Zero-Sum Society (Nueva York, Basic Books, 1980).

5. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Interfutures: A Comparative Evaluation of World Models (París, 1979).
6. N.D. Kondratiev, "The major economic cycles" (en ruso), Voprosy Konjunktury, vol. 1, 1925, págs. 28 a 79. Al año siguiente se publicó un resumen de este trabajo en alemán, que atrajo la atención de Schumpeter y otros economistas occidentales: "Die langen Wellen der Konjunktur", Archiv für Sozialwissenschaft, 1926. Apareció en inglés como "The long waves in economic life", Review of Economic Statistics, vol. 17, 1935, págs. 105 a 115, y se ha reeditado con frecuencia, como en Lloyds Bank Review, julio de 1978. Reapareció con otro artículo en alemán en Die Langen Wellen der Konjunktur: Beiträge zur Marxistischen Konjunktur - und Krisentheorie (Berlín, Edition Prinkipo, 1972). Se han hecho sin duda otras muchas traducciones.
7. Joseph A. Schumpeter, Business Cycles (Nueva York, McGraw-Hill, 1939).
8. Edwin Mansfield, "Long waves and technical innovation", American Economic Review, vol. 73, 1983, págs. 141 a 145.
9. Gerhard Mensch, Stalemate in Technology (Cambridge, Ballinger, 1979).
10. Nathan Rosenberg y C.R. Frischtak, "Long waves and economic growth: A critical appraisal", American Economic Review, vol. 73, 1983, págs. 146 a 151.
11. W. Arthur Lewis, Growth and Fluctuations 1870-1913 (Londres, George Allen and Unwin, 1978).
12. Gunnar Eliasson y otros, Policy Making in a Disorderly World Economy (Estocolmo, Instituto Industrial de Investigación Económica y Social, 1983).

INDUSTRIALIZACION: ¿DONDE ESTAMOS? ¿ADONDE VAMOS?

H.W. Singer\*

El objetivo de Lima,\*\* es decir, que la participación de los países en desarrollo en el total de la producción industrial mundial sea de por lo menos un 25% en el año 2000, va pareciendo cada vez menos probable de alcanzar. Entre 1966 y 1980, la participación de los países en desarrollo en el valor añadido manufacturero mundial experimentó un aumento continuo, pero no lo suficientemente rápido para que pueda lograrse en el año 2000 el citado objetivo del 25%. El aumento del 8,1% en 1966 al 11,0% en 1980 sugiere una ingenua proyección lineal cuyo resultado sería un aumento del 15 al 16% en el año 2000, situándose entonces en el año 2020 el logro del objetivo de Lima. Por otro lado, desde 1980, la participación de los países en desarrollo se halla estancada en el 11%, alejándose con ello más aún la fecha de cumplimiento del objetivo. La participación de las economías de mercado desarrolladas disminuye lo suficiente como para que el objetivo de Lima pueda estar al alcance, pero la parte del león de esa disminución correspondió a las economías de planificación centralizada en lugar de a los países en desarrollo:\*\*\* entre 1966 y 1980, el 8,8% correspondió a las primeras, y solamente el 2,9% a los países en desarrollo. Desde 1980, el total de la parte decreciente de las economías de mercado en desarrollo ha correspondido a las economías de planificación centralizada, y nada, por tanto, a los países en desarrollo. Así, pues, las últimas tendencias pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Se han conseguido progresos limitados en la rectificación de la distribución de la industria mundial en favor de los países en desarrollo, aunque no al ritmo previsto en Lima, y no mucho más que con arreglo al aumento de la participación de los países en desarrollo en la población mundial;
- b) La redistribución de la industria ha tenido lugar en mayor grado en los países industrializados que entre éstos y los países en desarrollo;
- c) La intensificada depresión mundial de 1980-1982 ha detenido el proceso de redistribución. Esto mismo ocurrió también durante la recesión, menos importante, de 1975-1977, lo que hace pensar que la redistribución hacia los países en desarrollo está funcionalmente relacionada

---

\* Del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (Brighton).

\*\* Aprobado en la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, celebrada en Lima (Perú) del 12 al 26 de marzo de 1975, y, posteriormente, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

\*\*\* Excluida China por problemas estadísticos.

con el crecimiento de la economía mundial. El estancamiento mundial afecta más seriamente a los países en desarrollo, haciendo que se deterga el proceso de redistribución.

Esto último es de especial importancia en el actual contexto de grave recesión y pruebas generalizadas de los efectos multiplicadores, sobre las condiciones de los países en desarrollo, de la recesión registrada en los países industrializados. 1/ Se estima en no menos de 8,4:1 el efecto multiplicador entre una desaceleración registrada en los países industrializados y las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo. 2/ Parece más fácil para los países en desarrollo, al menos en el marco del actual sistema internacional y a la luz de la experiencia adquirida en el último decenio, mantener el diferencial\* de 4-5 puntos porcentuales -en su tasa de crecimiento del valor añadido manufacturero- por encima de la de los países industrializados, cuando la economía mundial en su conjunto esté creciendo a la importante tasa del decenio de 1960 y principios del de 1970. Dicho de otro modo: un escenario de la industria de los países en desarrollo en el que ésta crezca del 8 al 9% anual, cuando la de los países industrializados esté creciendo del 3 al 4%, es más plausible que un crecimiento del 4 al 5% para los países en desarrollo cuando los países industrializados registren un crecimiento cero. Si se tiene en cuenta que el objetivo de Lima fue proclamado precisamente al término de una serie de años de próspero crecimiento de la economía mundial, no es de extrañar que por entonces dicho objetivo pareciera perfectamente plausible.

La conexión entre el crecimiento mundial y la reestructuración industrial con arreglo al objetivo de Lima tiene una contraparte nacional precisa. La estrategia de desarrollo nacional de "redistribución con crecimiento" recomendada primero por la Misión de Empleo que la Organización Internacional del Trabajo envió a Kenya 3/, y que posteriormente se publicó en forma de libro 4/ bajo el patrocinio conjunto del Banco Mundial y del Instituto de Estudios del Desarrollo, se basa en el mismo principio, es decir, que la redistribución, tanto si se efectúa hacia países o grupos de población más pobres, resulta más fácil en el contexto del crecimiento general cuando concierne a la distribución de incrementos o mejoras y no se perjudica a uno para beneficiar a otro.

Una reestructuración tan armoniosa en el contexto de interdependencia de una economía mundial en crecimiento vigoroso constituye, claramente, el mejor escenario. Cabe preguntarse, sin embargo, si ello es cosa que esté al alcance. Hay acuerdo general en que no es posible en el actual estado de desorden de las relaciones económicas internacionales, y al que se ha llegado por el fracaso del sistema de Bretton Woods, iniciado en 1971.\*\* El desacuerdo empieza al considerar la cuestión de si es posible, mediante

---

\* Requerido desde 1975 para alcanzar el objetivo de Lima; el diferencial actual sería más elevado.

\*\* El 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro al tipo de cambio fijo que constituía la base del sistema de Bretton Woods.

reformas y un retorno a la adopción, en todas partes, de políticas "sensatas" volver al mejor escenario bajo una especie de sistema de Bretton Woods restaurado, o si es preciso un nuevo concepto, como el del nuevo orden económico internacional, que guarda un sorprendente parecido con las ideas keynesianas anteriores a la Conferencia de Bretton Woods. Y ¿cuál sería después la mejor línea de actuación si no fuera practicable ninguno de esos caminos hacia la interdependencia global en una economía mundial vigorosa? En otras palabras: ¿Adónde vamos?

#### Informes Brandt

La sabiduría clásica tiene fe en esa solución mejor o sueña con ella, aunque, cada vez más, las propuestas en este sentido también incluyen soluciones en segundo lugar complementarias o de contingencia, entre las que destaca la creación de vínculos más estrechos Sur-Sur, u otros métodos de integración parcial -en lugar de global- y estrategias de industrialización y desarrollo más orientadas al mercado interno. Los informes Brandt, con su filosofía de beneficios mutuos, simbolizan el intento de seguir la "mejor" ruta hacia la integración global, al tiempo que se muestran eclécticos o ambiguos respecto de la elección entre la vuelta a Bretton Woods y el nuevo orden económico internacional, o respecto de la importancia de la integración parcial con arreglo a las medidas de actuación Sur-Sur o a políticas nacionales más orientadas al mercado interno y a las necesidades básicas. De todo hay algo para todos, como tal vez quepa esperar de un órgano colectivo como la Comisión Brandt. Pero en este mismo eclecticismo y en la inclusión de elementos distintos de la plena integración en la economía mundial "tal cual", los informes Brandt se apartan de la defensa incondicional de la industrialización orientada a las exportaciones o de la orientada al mercado exterior, así como de toda condena absoluta de la sustitución de importaciones y de la industrialización orientada al mercado interno, característica del último decenio del sistema de Bretton Woods, antes de su clara perturbación en el período, por ejemplo, de 1964 a 1974.

Dos factores no integracionistas subrayados en los informes Brandt, y que han sido ahora ampliamente aceptados incluso en los países industrializados, se refieren a la necesidad de una mayor capacidad tecnológica autónoma de los países en desarrollo que permita una mejor adaptación tecnológica, procesos de inversión más eficientes y mejores negociaciones de la transferencia de tecnología, así como a la necesidad conexa de una posición negociadora y de control más sólida y mejor informada frente a las empresas transnacionales que han desempeñado un papel clave en la reciente industrialización de países en desarrollo. En ambos aspectos, el énfasis actual representa un retorno a algunas de las fuentes de las recomendaciones originales de la industrialización orientada a la sustitución de importaciones (ISI), proceso de industrialización derivado de las potencialidades de los mercados internos existentes como punto de partida para la industrialización.

De los dos informes Brandt, el primero (North-South), 5/ escrito en 1979, es decir, antes de que irrumpiera la Nueva Gran Depresión de 1980-1982, es comprensiblemente más integracionista y más optimista con respecto a la ruta reformista que conduce a la integración. El segundo informe (Common Crisis), 6/ escrito en 1983, muestra, también comprensiblemente, menos interés por las políticas de industrialización, que son por naturaleza a más largo plazo, y más interés, en cambio, por las medidas de socorro, protección y emergencia.

### Sustitución de importaciones: viejo y nuevo estilo

Cuando, tras la segunda guerra mundial, se señaló, inicialmente por economistas de las Naciones Unidas, la posición desventajosa de los países en desarrollo bajo un sistema de integración en el sistema global "tal cual", y empezaron a propugnarse métodos tales de desvinculación parcial como la ISI, la orientación a las exportaciones por parte de los países en desarrollo fue identificada virtualmente con la orientación a los productos primarios. La sustitución de importaciones mediante la producción de manufacturas por los países en desarrollo parecía entonces muy distante: en torno a 1950, su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas era quizá de un 2 a un 3%. Por tanto, el argumento en favor de políticas orientadas al mercado interno estaba inextricablemente confundido con argumentos en favor de la industrialización con preferencia a seguir limitándose al papel de productores primarios. En esto, partidarios ulteriores de la industrialización orientada a las exportaciones estaban de acuerdo con los primeros defensores de la ISI.

Sobre la cuestión clave, es decir, de las tendencias desfavorables -en cuanto a precios y volumen de las exportaciones- los países especializados en la exportación de productos primarios, acontecimientos posteriores han justificado, desde luego, la doctrina del "pesimismo respecto de la relación de intercambio". La cuestión pudo resultar un tanto dudosa durante el período de importante crecimiento económico mundial (es decir, de 1955 a 1973), aunque incluso para ese período la realidad responde a las predicciones que se hicieron, si se tienen en cuenta los ingresos reales por concepto de exportaciones (capacidad de importar) y solamente los precios relativos. Pero a principios de 1984 era indudable que se había producido la catástrofe predicha de la relación de intercambio. A fines de 1982, los precios de los productos primarios distintos del petróleo habían caído un 45% por debajo del nivel correspondiente a 1951 -año excepcional, desde luego en términos reales en comparación con las manufacturas, y en su mayor parte se enfrentaban a una baja de la demanda, o al estancamiento de ésta, en los mercados de los países industrializados. El petróleo es, en este caso, la excepción que confirma la regla: la ruptura de los precios fue producida por un cártel de productores, no por las fuerzas del mercado. En Bretton Woods, Keynes expresó la opinión, que fue compartida, de que era preciso neutralizar los procesos del mercado antes de que los países pudieran esperar desempeñar un papel como proveedores contentos y fiables de productos primarios. Esa opinión sirvió de base a las negociaciones de la Organización Internacional del Comercio (OIC) en 1947, pero cayó más tarde en el olvido al no ratificarse la Carta de la OIC. Sólo después del fracaso de la OIC empezó a predicarse el pesimismo respecto de la relación de intercambio.

Su defensa, al considerarse desde la situación de industrialización con preferencia a la de producción de productos primarios, que en 1949-1950 inevitablemente había de basarse en la sustitución de importaciones, jamás se basó de modo exclusivo, ni total ni siquiera principalmente, en el pesimismo respecto de los precios. La industrialización estuvo asociada a vinculaciones más importantes, efectos más dinámicos, economías de escala, aprendizaje en el trabajo y desarrollo de aptitudes. Es cierto, que, a falta de datos de insumo-producto, esa opinión se basaba más en la intuición y en la experiencia de otros países tardíamente incorporados al proceso de industrialización, como en el siglo diecinueve los

Estados Unidos y Alemania, según consta en los escritos de Hamilton y List, y posteriormente el Japón. No impugna la validez de esta opinión el hecho de que se hiciera demasiado popular en muchos países en desarrollo, en los que a menudo condujo a un descuido de la agricultura nacional y a la no utilización de vinculaciones entre la agricultura y la industria, aunque demuestra que podía interpretarse o utilizarse erróneamente con mayor facilidad de lo que sus iniciales defensores se imaginaban. El confiar en la seguridad de los mercados de exportación y la correspondiente disposición al endeudamiento, ha inducido a error a los países en desarrollo en tanta medida al menos como las doctrinas de la ISI. La lección que parece desprenderse es que ninguna doctrina, ya se trate de la ISI o de la industrialización orientada a las exportaciones (IOE), debiera sustituir a las estrategias de inversión eficientes basadas en las circunstancias y en el conocimiento de los recursos de cada país, y sobre todo a las mayores eficiencias X\* basadas en una superior capacidad tecnológica y en el desarrollo de los recursos humanos.

Ahora puede verse que las posibilidades de sustitución de importaciones fueron subestimadas debido, en parte, a que no se previó el vigoroso crecimiento mundial registrado durante el período 1950-1973. La ISI debiera haberse propuesto únicamente como una estrategia provisional y de transición; debería haberse prestado más atención a las secuencias temporales y a las concatenaciones que vinculan el crecimiento del mercado nacional al desarrollo de las exportaciones; deberían haberse estudiado más atentamente los ciclos de productos en la esfera de las manufacturas; y, desde este punto de vista, debiera haberse estudiado más cuidadosamente la historia económica de los que en una fase más tardía se sumaron, en el siglo diecinueve, al proceso de industrialización, como los Estados Unidos de América y Alemania. Pero nada de esto quiere decir que la ISI no fuese apropiada para el papel a desempeñar por los países en desarrollo en el mundo de la inmediata postguerra (1948-1950), como pareció a los contemporáneos, cuyo panorama estaba ensombrecido por las experiencias de la Gran Depresión del decenio de 1930 y cuando aún no habían llegado los dorados años de Bretton Woods.

La sustitución de importaciones ha vuelto ahora al primer plano de las economías de desarrollo, y ello de las tres formas siguientes:

a) Como los países en desarrollo son ahora, colectivamente y en gran escala, importadores netos de alimentos, y registran déficit crecientes, la sustitución de importaciones de alimentos por una mayor producción local de éstos se ha convertido en un sermón universal que reiteradamente se predica a los países en desarrollo. En esta esfera, la autosuficiencia en la sustitución de importaciones ha llegado a ser no sólo aceptable, sino también universalmente predicada. ¿Va dirigida entonces la objeción no tanto a la idea de sustitución de importaciones como a la de industrialización? Una mayor autosuficiencia en cuestión de alimentos permite liberar recursos de divisas con las que poder aumentar después las importaciones de manufacturas (desde el punto de vista de los países en desarrollo, bienes de capital y otros insumos esenciales para el desarrollo). ¿Es esta la razón por la que la ISI de alimentos parece mucho más

---

\* Eficiencia en la combinación y gestión de insumos en determinadas plantas o empresas.

respetable a los ojos de los analistas conservadores de los países del Norte que la ISI de productos industriales, que tiene el efecto opuesto de reducir las importaciones de manufacturas, al menos cuando es eficaz? Conviene recordar, nuevamente, las circunstancias específicas del mundo en los años 1948-1950: los países en desarrollo eran aún exportadores colectivos de alimentos, por lo que la alimentación y la agricultura no podían considerarse de alta prioridad para la sustitución de importaciones;

b) Otra forma en que la sustitución de importaciones ha vuelto a ponerse de moda ha sido mediante la creciente conciencia del "gran agujero" existente en la economía mundial: la ausencia de comercio Sur-Sur. Juzgando con criterios clásicos, cabría pensar que el comercio Sur-Sur debiera ser más intenso que el comercio Norte-Norte: los países en desarrollo están ahora más diferenciados y las complementariedades peculiares entre ellos son mayores que en el caso de los países industrializados. Con todo, el comercio Sur-Sur sigue constituyendo una fracción minúscula del comercio mundial y del comercio Norte-Norte. En 1980, el valor del comercio Sur-Sur de manufacturas fue de 38.600 millones de dólares\*, mientras que solamente el de las economías de mercado desarrolladas fue de 622.600 millones de dólares. Esto supone una disparidad de 16:1, pero teniendo en cuenta que la población del Sur es de aproximadamente 7 veces la de las economías de mercado desarrolladas, la disparidad real por habitante es de alrededor de 112:1. Nada hay en la lógica económica, ni en la realidad económica subyacente, que explique, y mucho menos justifique, tan enorme disparidad. Su reducción podría contribuir considerablemente a reducir la distancia a recorrer para alcanzar el objetivo de Lima, y, lo que quizá es más importante, el tremendo potencial de expansión del comercio que el "gran agujero" supone podría contribuir en gran manera a proporcionar a la economía mundial, y no menos a los países industrializados, el motor de crecimiento necesario. Los obstáculos de orden institucional, financiero, tecnológico, y -en no menor grado- políticos, son formidables, pero el premio justificaría sin duda la adopción de medidas para tapar ese agujero, que cada vez es mayor. Esto puede concebirse como sustitución de importaciones a un nivel más elevado -"autosuficiencia colectiva"- o como orientación a las exportaciones dentro del mundo Sur. Esta ambigüedad muestra que, en algunos aspectos, la dicotomía entre la ISI y la IOE puede que haya sobrevivido a su utilidad, y que la industrialización futura también haya de consistir en una síntesis de ambos enfoques;

c) Una importante reactivación de la ISI, en forma nueva y mejorada, es la que supone la reorientación del pensamiento desarrollista hacia estrategias de las necesidades básicas, es decir, hacia el logro de una reducción de la pobreza antes que el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) como el objetivo real del desarrollo. Esto entraña un aumento de la demanda nacional, por parte de las masas, de menos productos de importación que la demanda de los grupos de elevados ingresos que poseen gran poder adquisitivo para la obtención de bienes de consumo importados. Al mismo tiempo, esta alianza de las necesidades básicas y de la ISI también crean condiciones previas para una mayor autonomía tecnológica, el empleo de tecnologías apropiadas y el desarrollo de la producción nacional de bienes de capital. Este último punto tiene especial importancia, pues contrarresta uno de los puntos flacos de la ISI objeto de considerables

---

\* El término "dólar" se refiere al dólar de los Estados Unidos.

críticas, es decir, que protege y estimula la producción nacional de artículos de lujo en mercados internos limitados, al tiempo que proporciona una protección eficaz negativa y desalienta la producción de bienes de capital y de otros insumos necesarios para las fases de acabado protegidas. Lógicamente, la adopción de estrategias de necesidades básicas y la adopción de tecnologías apropiadas debieran preceder a la adopción de la ISI, y ello porque la estructura de la demanda y la tecnología reducirá automáticamente la demanda de manufacturas de importación sin necesidad de una intervención específica, y porque la ISI mantendrá una mayor relación con los procesos verticalmente integrados que con los productos actuales.

#### Orientación hacia las exportaciones: viejo y nuevo estilo

El favorable marco internacional durante los "años dorados" de la era Bretton Woods estuvo acompañado de un cambio del pensamiento con respecto a la ISI, y los especialistas procedieron a acumular datos empíricos sobre los horrores de la ISI y las ventajas de la IOE. Esto plantea tres cuestiones: En primer lugar, ¿hasta qué punto los éxitos que se cuentan de la IOE, como el caso de la República de Corea, dependieron de las circunstancias específicas y, desde el actual punto de vista, temporales de los "años dorados"? En segundo lugar, ¿hasta qué punto eran realizables los éxitos de la IOE logrados por un limitado grupo de países recientemente industrializados (PRI)? O dicho de otro modo: ¿hasta qué punto los elogios de la IOE tuvieron como base una falacia de composición? En tercer lugar, ¿en qué medida fueron correctamente interpretadas las experiencias y estrategias de los PRI orientados a la exportación que tuvieron éxito?

De entrada, los datos disponibles no parecen justificar las dudas de que el éxito de la IOE dependiera de la economía mundial en expansión de los "años dorados". Si estos años se identifican con el decenio de 1960 y se analiza la situación hasta fines del decenio de 1970 (excluida la Nueva Gran Depresión iniciada en 1980), se ve que la participación de los países en desarrollo en la exportación mundial de manufacturas siguió aumentando, e incluso quizá a un ritmo acelerado. En los años de 1963 a 1970, esa participación aumentó solamente del 4,2 al 5,0%, pero en el período de 1971 a 1978 aumentó del 5,2 al 8,1%, lo que supone una tasa tres o cuatro veces superior a la anterior. Así, pues, si bien las circunstancias internacionales menos favorables contribuyeron claramente a desacelerar la industrialización de los países en desarrollo, la tasa de crecimiento del valor añadido manufacturero (VAM) de estos países disminuyó del 8,0% durante el período 1963-1973 al 5,8% durante 1973-1980, con lo que su actividad exportadora aumentó en realidad durante el período de desaceleración. Otra forma de medir el grado de integración del sector manufacturero de los países en desarrollo en la economía mundial consiste en utilizar para ello la relación entre sus coeficientes de participación en las exportaciones mundiales de manufacturas y los de su participación en la producción mundial de manufacturas. Esta relación aumentó del 0,52 en 1963 al 0,63 en 1970, y siguió aumentando a un ritmo acelerado del 0,84 en 1980. Así, pues, aunque por término medio la orientación de los países en desarrollo hacia la exportación de manufacturas era aún menor que la de los países industrializados, en el espacio de 17 años los primeros habían logrado acortar bastante la distancia que les separaba en cuanto a orientación hacia el comercio. La exportación de manufacturas de los países en desarrollo a los países desarrollados con economía de mercado aumentó de sólo el 11% de sus importaciones de manufacturas en 1963 al 17% en 1970, y siguió creciendo, nuevamente a un ritmo apenas menor, hasta alcanzar el 25% en 1980.

Este cuadro aparentemente tranquilizador tiene dos aspectos negativos. El primero se refiere a la situación de la deuda. En un clima internacional en deterioro, el continuo fortalecimiento del papel del sector manufacturero de los PRI en el ámbito comercial mundial se mantuvo a costa de deudas acumuladoras, una creciente proporción de las cuales eran deudas a corto plazo a tipos flotantes de interés. El crecimiento basado en las exportaciones se había convertido realmente en crecimiento basado en la deuda. Esto significaba que todo el proceso continuado de integración global descansaba en bases poco firmes. Además, los ingresos de exportación tenían que aumentarse, no para financiar un desarrollo continuo sino para atender el servicio de la deuda creciente con menores plazos de vencimiento y crecientes tipos reales de interés. El segundo aspecto es que la desaceleración registrada en el decenio de 1970, e incluso la Pequeña Depresión de 1975-1977, sólo era el prelude de la Nueva Gran Depresión de 1980-1982, en que cesaron las entradas netas de capital en los países en desarrollo, los tipos reales de interés aumentaron a niveles sin precedentes, los mercados de los países industrializados se contrajeron y el impacto del mayor proteccionismo afectó con especial severidad a las exportaciones de manufacturas de las industrias maduras, con las que los países en desarrollo habían empezado a contar para una mayor penetración de los mercados. Por otro lado, el proteccionismo asumió su forma peor y más difícil de tratar: la de restricciones cuantitativas y comercio controlado o gestionado. La IOE resultó ser en realidad una desindustrialización orientada a las importaciones (DOI), al menos en las industrias básicas y maduras, por parte de los países industrializados; y tropezó con la realidad de los hechos cuando, bajo el impacto del considerable desempleo nacional, los países industrializados mostraron no estar dispuestos a participar en el juego de la DOI, también conocido como reestructuración. Como ya se ha visto, desapareció incluso el aumento de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, desvaneciéndose por otro lado el diferencial que había de abrir las puertas para poder alcanzar el objetivo de Lima. Y no fue esto un progreso compartido por igual, sino una disminución real, igualmente compartida, del valor añadido manufacturero (VAM). Esto provocó el desconcierto incluso en veteranos y auténticos entusiastas de la IOE:

"La integración financiera y económica de la economía mundial tuvo muchos beneficios, pero también ha contribuido a la difícil situación actual de los países deudores ... El crecimiento de los mercados internacionales escapó en cierto modo al control de las autoridades nacionales ... El rápido desarrollo de la economía mundial hizo difícil a los gobiernos nacionales el ajuste y la adaptación de sus economías. En algunos de los países mayores, las medidas económicas tuvieron profundas repercusiones en el funcionamiento de la economía internacional, aunque fueran adoptadas en un principio con miras a objetivos nacionales." 7/

Y por otro lado, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional discute ahora las "Ventajas y limitaciones de la interdependencia". 8/ Las viejas certidumbres han dejado de existir.

En vista de las últimas tendencias, sería bastante hipotética una discusión de la segunda cuestión sobre la IOE, es decir, si en el intento de extenderla más ampliamente entre los países en desarrollo no resultaría objeto de una falacia de composición. Pero se ha calculado (a base de datos correspondientes a 1976) que, si todos los países en desarrollo tuvieran el mismo volumen de exportación de manufacturas que Hong Kong, la

República de Corea, Singapur y la provincia China de Taiwán, su participación en las importaciones de manufacturas de los países industrializados superaría el 60%, en lugar de una participación real del 17%. <sup>9/</sup> Varios sectores realizarían importaciones superiores a la totalidad del mercado interno.

En tercer lugar, en lo tocante a la debida interpretación de las políticas de IOE, puede que sea útil discutir esto en base a la experiencia de la República de Corea, por ser este país universalmente considerado como el modelo más destacado de IOE exitoso. A menudo, la orientación a las exportaciones es irreflexivamente identificada con las políticas de liberación del comercio, la ausencia de controles de cambios, sistemas de precios determinados por los mercados libres, un Estado "suave" y no distorsionante, etc. Debido a dicha asociación intuitiva, se da por sentado en general que la República de Corea posee esas supuestas características de una economía orientada a las exportaciones, pero una investigación efectiva demuestra que tales opiniones no pasan de ser un mito. La República de Corea es un país en el que un fuerte Estado contrarresta sin vacilaciones las fuerzas del mercado, con una economía eficaz y rígidamente planificada, estrictos controles de las importaciones y de los cambios, un sistema bancario esencialmente nacionalizado, y un sector privado organizado, para un control más fácil, en asociaciones comerciales patrocinadas por el Estado. Así, pues, no puede estar más lejos de las políticas de libre mercado.

Lo que la República de Corea enseña es el eficaz entrelazamiento de políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, el empleo de controles para orientar las fuerzas del mercado y el aumento de la eficiencia X. Los controles a la importación y otro tratamiento preferencial conexo, incluido el acceso al lucrativo mercado interno, están estrechamente vinculados al comportamiento de las exportaciones y limitados a industrias con potencial de exportación. La sustitución de importaciones sirve como anillo protector de las industrias exportadoras, y el mercado nacional constituye una base para las exportaciones, contribuyendo los beneficios nacionales a financiar las exportaciones y proporcionando el mercado interno, a las industrias exportadoras, la base infraestructural necesaria.

La mejor descripción del útil entrelazamiento de la ISI y la IOE que se halla en la raíz de la estrategia de la República de Corea figura en el plan secuencial propuesto por Sung Sang Park. <sup>10/</sup> Aunque propuesto en forma de marco general, se deriva claramente de la experiencia del país y contiene la esencia de su estrategia. El principio básico consiste en hallar y promover industrias que sean a la vez exportadoras y productoras nacionales esenciales, de modo que las medidas asociadas a la ISI y a la IOE puedan utilizarse en la debida combinación y en la secuencia adecuada. El plan de Park consta de cuatro etapas:

1. Promoción de la producción de insumos esenciales, como fertilizantes y cemento.
2. Sustitución de importaciones por industrias ligeras y tecnológicamente fáciles, como las de textiles y aparatos de radio.

3. Transformación de industrias creadas en las etapas 1 y 2 en industrias exportadoras, y profundización vertical mediante la producción de insumos y productos intermedios para las industrias creadas hasta el momento.
4. Conclusión de la sustitución de importaciones mediante el establecimiento de la producción nacional de bienes de capital; conversión, en industrias exportadoras, de industrias productoras de insumos y de productos intermedios de la etapa 3.

Se observará que la etapa 1 impide que la sustitución de importaciones de la etapa 2 se interrumpa prematuramente por falta de "profundidad" vertical, y que posteriormente la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones van a la par (impidiendo que la sustitución de importaciones se interrumpa prematuramente a causa de las limitaciones del mercado interno), hasta que al término de la etapa 4 surja una economía madura y equilibrada, como la de la República de Corea. Este plan se adapta concretamente a las condiciones de la República de Corea, pero planes similares podrían aplicarse a la mayor parte de otros países en desarrollo, exceptuados quizá los más pequeños y los más grandes. De cualquier modo, tales combinaciones y secuencias de políticas parecen hoy día un enfoque más prometedor de los problemas de industrialización de los países en desarrollo que el de continuar las discusiones teóricas de la ISI y de la IOE y los cambios de la moda con las variables circunstancias de una a otra.

#### Notas

1/ H.W. Singer, "North-South multipliers", World Development, vol. 11, No. 5 (1983).

2/ Ibid., págs. 452-453. Esta estimación se basa en datos publicados en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1982, del Banco Mundial (Washington, D.C.), pág. 37, basados a su vez en el modelo global del propio Banco Mundial

3/ Employment, Incomes and Equality - Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1972).

4/ H. Chenery y otros, Redistribution with Growth (Oxford University Press, 1974).

5/ Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission), North-South: A Programme for Survival (Londres, Pan Books, 1980).

6/ Brandt Commission, Common Crisis North-South: Cooperation for World Recovery (Londres, Pan Books, 1983).

7/ Barend A. de Vries, Internacional Ramifications of the External Debt Situation, AMEX Bank Review, Special Paper No. 8 (noviembre 1983), págs. 6-7.

8/ J. de Larosiere, Discurso pronunciado ante el American Enterprise Institute el 5 de diciembre de 1983, y publicado en el Boletín del FMI el 5 de diciembre de 1983, pág. 380 (en letra cursiva en el presente trabajo).

9/ W.R. Cline, "Can the East Asian model of development be generalized", World Development, vol. 10, 1982, págs. 81-90.

10/ S.S. Park, Growth and Development: A Physical Output and Employment Strategy (Londres, Martin Robertson, 1977), págs. 129-133.

## LA INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES PEQUEÑOS

Helen Hughes\*

### Introducción

Muchos países en desarrollo han avanzado hasta alcanzar una etapa "industrializadora" del desarrollo. La industria manufacturera constituye una parte apreciable de su empleo y su producción secundarios y se ha formado en ellos una industria secundaria relacionada con la minería, la agricultura, la pesca, la silvicultura y otras actividades primarias. Algunos países en desarrollo son actualmente de industrialización reciente o están semiindustrializados. Su adelanto en el proceso de industrialización en lo que se refiere a recursos de capital, capacidad tecnológica y cualificaciones humanas es tal que les permite, en condiciones marginales, competir con los viejos países industriales. Con excepciones notables, como Hong Kong y Singapur, la mayoría de las zonas y países que han desplegado un importante esfuerzo de industrialización después de la segunda guerra mundial son de tamaño mediano o grande en términos de población, es decir, tienen más de 5 millones de habitantes.\*\* Por contraste, la mayoría de los países en desarrollo que todavía no se han industrializado son de reducidas dimensiones. Muchos de los pequeños países en desarrollo han obtenido sólo recientemente su independencia y algunos siguen siendo colonias. Son, por otra parte, muy numerosos. De los 133 países en desarrollo para los que se dispone de datos al respecto, 78 tienen una población de menos de 5 millones y de éstos 49 tienen menos de 1 millón de habitantes. Muchos de estos países son pequeñas islas del Caribe, el Pacífico meridional y el Océano Índico. Otros son países sin litoral del África al sur del Sahara y del Asia central. Algunos han experimentado un fuerte crecimiento, mientras que otros no lo han hecho en absoluto (Balzic-Metzner y Hughes). La mayoría desean industrializarse.

Los países pequeños tienen una participación casi insignificante en la población total de los países en desarrollo, pero son políticamente importantes en el plano internacional, merced al sistema de un país, un voto, aplicado en las Naciones Unidas.

La muy abundante literatura dedicada a la industrialización ha prestado hasta el momento escasa atención en concreto a los problemas que presenta la industrialización de los países pequeños, por más que el asesoramiento a esos países en materia de políticas de industrialización se haya convertido en uno de los principales quehaceres de los organismos

---

\* Research School of Pacific Studies, Australian National University.

\*\* El límite por debajo del cual se considera pequeño un país ha bajado de una población de 15 millones, en el decenio de 1950, a 5 millones, en el de 1980, a causa del incremento de los niveles de vida y por ende de los ingresos nacionales totales de los países pequeños, así como debido al aumento de su número (véase Robinson, 1960 y Jalan 1982).

internacionales y nacionales y de los consultores que trabajan en ellos. Los países pequeños reciben actualmente mucha más ayuda para industrializarse que la jamás otorgada a los países medianos y grandes. Parece, pues, oportuno examinar las cuestiones que se plantean en la teoría y en la práctica cuando los países pequeños empiezan a industrializarse.

¿Cuán pequeño quiere decir "pequeño"?

La población no es, desde luego, un indicador fiable del tamaño desde un punto de vista económico. La densidad de población es un factor importante en la producción y para determinar el tamaño del mercado. Los territorios de algunos países pequeños se hallan dispersos por zonas terrestres o marítimas muy grandes. La dificultad del terreno puede exacerbar los problemas ocasionados por la distancia. Unos costos de transporte interno elevados, pueden, pues, dividir a un país en tres, cuatro o más submercados muy pequeños. Papua Nueva Guinea es un ejemplo de país caracterizado simultáneamente por grandes distancias marítimas y un terreno difícil.

En lo que a producción se refiere, el tamaño de la población se ve afectado por los niveles de educación, las cualificaciones técnicas, la experiencia empresarial y la disposición a adquirir e importar esas cualificaciones. Si un país está preparado para especializarse en la producción, sus recursos le rendirán más que si los reparte demasiado entre multitud de actividades.

Desde el punto de vista de las dimensiones del mercado interno, el ingreso por habitante constituye un factor crítico. El mercado es aproximadamente equivalente al producto de la población y el ingreso por habitante.

El crecimiento de la población es otro factor. El rápido crecimiento de la población puede encerrar la promesa de transformación en un país mediano en el futuro, pero los costos de ese crecimiento serán probablemente tan grandes que socavarán, no sólo el progreso económico, sino también la estabilidad social y política y, con ello, la misma viabilidad del país.

Es, pues, preciso tener presentes importantes modificaciones, pero el tamaño de la población constituye, no obstante, el principal factor para determinar hasta qué punto y de qué manera resultará apropiado que un país se industrialice. A un "micropais" con una población de 100.000 habitantes o menos, se le presentan opciones diferentes que a uno con un millón de habitantes, y las opciones cambian aún más cuando la población alcanza o sobrepasa los 5 millones. Un análisis de los factores que determinan el buen éxito de la industrialización y la experiencia acumulada en la materia hasta el momento, no sugieren, sin embargo, que exista una correlación entre el tamaño y el buen éxito en el campo industrial. Este depende de la medida en que las políticas de industrialización de un país sean apropiadas para sus condiciones particulares. Las hipótesis exploradas en este país se refieren a los cuatro efectos principales de la pequeñez sobre las posibilidades de industrialización. Primeramente, los países pequeños tienen posibilidades muy limitadas para aplicar estrategias de sustitución de importaciones. En segundo término, sus oportunidades de explotar economías de escala internas y externas en la producción (incluidas

las ventas y la comercialización) se ven limitadas en sentido absoluto por las dimensiones de la fuerza de trabajo y la capacidad para absorber inmigrantes, por lo que los países pequeños se ven circunscritos a opciones de especialización y deben elegir cuidadosamente sus industrias para garantizar su competitividad y una consiguiente consolidación de su ventaja comparativa en esferas concretas de la producción industrial. En tercer lugar, la selección de técnicas de los países en desarrollo está estrictamente limitada a las que sean apropiadas para su nivel de desarrollo y productividad, que debe quedar reflejado en los precios de los factores: tierra, mano de obra, capital y espíritu de empresa. Pero, en cuarto lugar, las mismas limitaciones que impone la pequeñez ofrecen ventajas compensatorias en lo que respecta a la formulación y aplicación de políticas que, si se explotan correctamente, pueden producir resultados notablemente satisfactorios para la industrialización de los países pequeños.

#### Límites de la sustitución de importaciones y posibilidades de exportación

Algunas actividades manufactureras pueden resultar económicas, si se ha escogido la tecnología apropiada, incluso en micropaíses muy pequeños. Los costos de transporte, la necesidad de que ciertos productos se consuman frescos, etc., brindan una protección natural. Figuran entre esas actividades naturalmente protegidas semiservicios como los de panadería, tintorería, imprenta, embotellado de bebidas gaseosas, preparación de materiales estructurales para construcciones y mantenimiento de vehículos automotores y otras máquinas. Más allá de estos quehaceres industriales, los costos de producción para el mercado interno aumentan rápidamente de escala en los países pequeños. Hasta la fabricación de indumentaria y calzado presenta economías de escala señaladas y no puede competir con las importaciones de bienes de consumo masivo. Lo mismo ocurre con industrias de temprana implantación como la molienda de cereales, la elaboración de grasas y aceites para cocinar y fabricar jabón, el enlatado de alimentos, la producción de cerveza, el tejido y la producción de cemento.

La mayoría de los países pequeños, incluso los agriculturalmente avanzados, carecen de una producción primaria en la calidad o en la cantidad necesarias para elaborar en escala económica. Ejemplo de ello son los pequeños países productores de café. En la mayoría de los casos no les sale a cuenta elaborar el café para el mercado interno o el de exportación. Les resulta más económico exportar café en grano e importar café soluble.

Se necesita protección, en forma de aranceles aduaneros, restricciones a las importaciones o subvenciones para iniciar todas las industrias excepto las relacionadas con los servicios y, por lo común, cada nueva actividad exige una protección mucho mayor. Cada aumento de la protección eleva los costos de vida y los salarios y reduce las oportunidades de exportación en la industria y otros sectores. La base económica de los países pequeños es demasiado reducida para permitir subvencionar las exportaciones recurriendo a las rentas de mercado interior que es precisamente lo que significa la protección en el mercado interno con subsidios compensatorios a las exportaciones. Tampoco es posible permitir a los productores internos protegidos alcanzar la eficiencia mediante la competencia interna, como ha ocurrido en varias industrias en un país tan grande como el Brasil. En un país pequeño sólo hay lugar para uno o dos productores en

la mayoría de las industrias a efectos de que se puedan aprovechar en alguna medida las economías a escala. No es extraño, pues, que, de todos los países o zonas pequeños sólo hayan logrado industrializarse los que, como Hong Kong, no protegieron en absoluto desde un principio la fabricación para el mercado interno, los que, como Singapur, sólo protegieron la industria en medida muy limitada, o que, como el Uruguay, redujeron mucho la protección. Cuanto más pequeño es un país en términos del tamaño de su mercado, tanta menos protección puede permitirse sin debilitar su economía. Hay muchos ejemplos de intentos fracasados de industrialización mediante protección en países pequeños.

Los países pequeños deben exportar, pero es difícil conquistar mercados de exportación. Dado que las bases de materias primas son generalmente limitadas, en particular donde no se ha desarrollado bien la agricultura, no existe la posibilidad de recurrir a la elaboración con gran densidad de mano de obra de productos primarios como el enlatado de frutas y legumbres.

Los países pequeños no pueden competir en mercados de masas que exijan volúmenes de producción grandes y regulares, como ocurre con el vestido o los textiles de gran consumo. Un país pequeño no puede competir en industrias que impliquen cumplimiento pedidos para grandes empresas de venta por correspondencia. Deben encontrar huecos en los grandes mercados. Entre las actividades en las que pueden obtener resultados favorables se cuentan las prendas de género de punto hechas a mano, la indumentaria tropical especializada, sobre todo si se combina con el suministro a una industria turística local, y la producción de fruta tropical fresca y enlatada y de flores de alta calidad. Se está desarrollando una amplia gama de oportunidades en el montaje de equipo especializado. No obstante, cuanto más pequeño sea el país, menor será también la variedad de las actividades que pueda permitirse si desea beneficiarse de las economías a escala tanto internas como externas.

La falta de economías de escala se extiende a los costos de transporte. Hasta que el comercio adquiere cierto volumen, los costos de transporte son elevados y se hace difícil desarrollar las exportaciones en esas circunstancias. Los países pequeños deben elegir con cuidado sus exportaciones, en particular en la etapa inicial, a fin de no incurrir en costos de transportes gravosos. Deben empezar por producir bienes con bajos costos de transporte unitarios o bienes de valor tan alto que puedan soportar fletes elevados. La sostenida disminución de los costos reales de transporte, en particular el aéreo, durante los últimos veinte años, junto con la apertura de nuevas rutas aéreas de carga, puede reducir los problemas con que tropiezan los países pequeños si el ahorro consiguiente se traslada a los exportadores. Por desdicha, la situación ha experimentado escasos progresos porque no se ha hecho demasiado por estudiar con cuidado el problema de los elevados costos del transporte aéreo.

¿Deben los pequeños países formar mercados comunes para facilitar la industrialización?

Varios grupos de países pequeños han tratado de superar las desventajas derivadas de su tamaño formando mercados regionales durante la euforia suscitada por la temprana experiencia de las comunidades europeas. Se supuso equivocadamente que el éxito de las comunidades europeas se fundaba

en sus características de desviación del comercio y no en la creación de intercambios consiguiente a la liberalización del comercio multilateral en que participaron las comunidades en los primeros años. Acontecimientos más recientes sugieren, como ocurre con la lucha de la Comunidad Económica Europea con los problemas relativos a la política agrícola común, que las dificultades de una unión aduanera aumentan con el tiempo. Los países en desarrollo han aprendido también esta lección por experiencia propia.

Un cierto número de pequeños países centroamericanos, antillanos y africanos han intentado industrializarse mediante acuerdos de mercado común y unión aduanera. Todos ellos han fracasado (Vaitsos). El fracaso de esos enfoques regionales de la industrialización no es accidental. El tamaño total del mercado, que alcanzaba aproximadamente los 13 millones para el Mercado Común Centroamericano en el momento de su formación, ha sido demasiado pequeño para que las políticas internas que se perseguían tuvieran un éxito por lo menos moderadamente favorable, pero la unión de estos países les ha hecho llegar más lejos en la sustitución de importaciones de lo que podían haber logrado individualmente en otro caso. Perdieron con ello la principal ventaja inherente a su pequeñez.

El Mercado Común Centroamericano es el mejor ejemplo de los problemas que aquejan a la industrialización colectiva, porque era uno de los mayores, fue inicialmente bastante estable y adelantó mucho más que los otros hacia la industrialización para la sustitución de importaciones. Las exportaciones de manufacturas de miembros como Costa Rica fueron socavadas desde un principio por la protección para el mercado interno. Una vez se agotaron las oportunidades de fácil sustitución de importaciones, disminuyó la tasa de crecimiento industrial artificialmente inflada y se estancaron las oportunidades de empleo. Se agravaron los problemas del balance de pagos a medida que hubo que importar más y más insumos prescindiendo de la salud general de las economías constituyentes, dependientes en alto grado de las fluctuantes exportaciones de café y bananas. Los fabricantes y obreros industriales se beneficiaron, pero a expensas de los productores agrícolas. La distribución de los ingresos se modificó en perjuicio de la agricultura y de los miembros del mercado más orientados hacia esa actividad. Inevitablemente el mercado se desintegró. Aunque los costos de la desviación del comercio hacia el interior fueron mucho menores en el Caribe, dado que las disposiciones para el establecimiento del mercado común no fueron muy lejos, se presentaron también problemas. Así como los países pequeños no habían creído prudente emprender por sí solos el camino de la sustitución de importaciones, estimaron que una industrialización con gran intensidad de capital (para producir bienes de consumo duraderos, por ejemplo) estaba a su alcance una vez se hubieran unido a otros para crear mercados más amplios. Pero el mercado total que crearon seguía siendo muy pequeño para los patrones internacionales. Una vez adoptadas las disposiciones para crear un mercado común, es mucho más difícil reorientar las políticas regionales de la sustitución de importaciones a las exportaciones, porque la incidencia de ganancias y costos se distribuye desigualmente entre los países miembros. La política agrícola común de la Comunidad Económica Europea constituye un ejemplo clásico en ese sentido. Los acuerdos regionales aumentan necesariamente el número de organismos públicos, elevando los costos de la administración y multiplicando los problemas de coordinación.

El fracaso de los mercados comunes no significa que no haya que fomentar la cooperación entre los pequeños países en desarrollo de una región determinada. La cooperación puede reducir los costos para los países pequeños en una amplia gama de actividades importantes para la industrialización. Se cuentan entre ellas diversas formas de capacitación, particularmente la educación superior, consulta y unificación de servicios como las aduanas y la seguridad marítima, servicios de transporte y negociaciones sobre el costo del transporte, servicios aéreos, etc. Pueden ser muy valiosos los intercambios de personal. Se pueden obtener otras ventajas económicas, así como políticas, tan pronto como los países recién independizados se sienten lo bastante seguros en su nueva situación para poder renunciar a alguna parte de soberanía en aras del propósito común de actuar como grupo, siempre que no pierdan de vista la realidad en las políticas adoptadas.

#### Cualificaciones laborales y tecnología

Los países pequeños se ven generalmente limitados en cuanto a cualificaciones laborales a todos los niveles de producción. Esto se debe, al principio, a que están subdesarrollados. A medida que crecen, aunque muchas veces lenta y dolorosamente, se genera personal cualificado mediante la educación en el país y en el extranjero y el aprendizaje práctico. Pero los países pequeños padecen un problema de cualificaciones laborales en un sentido más fundamental. Ningún país de 5 millones, por no decir de 500.000, 50.000 ó 5.000 habitantes, puede esperar que llegará a disponer de todos los expertos que necesita con carácter continuo aunque alcance un alto nivel de desarrollo. Tampoco cabe prever que utilizará todos los expertos que ha capacitado en razón de los cambios que constantemente se producen en la tecnología, el comercio y los gustos del consumidor. Un programa vigoroso de educación y capacitación debe ir acompañado, por consiguiente, de inmigración y emigración, en particular de personas altamente cualificadas.

El acento puesto en la nacionalización de los empleos, llevada a veces al extremo incluso en países medianos y grandes a un costo considerable, tiene por lo común efectos debilitantes en un país pequeño que se halle en las primeras etapas del desarrollo. Una actitud abierta hacia el empleo de personal extranjero, altamente cualificado y productivo no debe, desde luego, transformarse en excusa para no preparar a personal local para puestos de responsabilidad. No obstante, uno de los costos de la pequeñez consiste en que la nacionalización toma más tiempo y no puede ser tan completa como en un país grande. Las zonas y países relativamente grandes y ricos con fuerzas de trabajo cualificadas, como Hong Kong y Singapur, continúan recurriendo con mucha frecuencia a inmigrantes en lo que respecta a una gran variedad de cualificaciones profesionales. Ambos países tienen grandes comunidades de hombres de negocios expatriados, cuyas operaciones estimulan.

La tecnología, inclusive los conocimientos de gestión y ventas, y el capital han de ser generalmente importados en cierta proporción por los países en desarrollo que deseen introducirse rápidamente en los mercados de exportación. Esto es generalmente aún más necesario para los países pequeños que para los grandes. Pero los países pequeños que desean utilizar tecnología y capital extranjero no suelen ser interesantes para las principales empresas transnacionales. A menos que esos países tengan

abundantes recursos minerales, las grandes empresas transnacionales se suelen echar atrás ante lo reducido de las posibles operaciones. Afortunadamente, hay muchas empresas relativamente pequeñas y medianas cuyos propietarios y directivos quieren combinar una oportunidad para gozar de comodidades como las que ofrece la propiedad de un segundo hogar en los trópicos con una ampliación de su actividad manufacturera. Algunas de las empresas establecidas por nacionales de antiguas potencias coloniales quieren seguir operando en los países pequeños en los que se establecieron en tiempos coloniales. Siempre que esas empresas no reciban protección u otros incentivos especiales, como suspensiones de impuestos y vacaciones fiscales, y tengan que funcionar en un medio internacional competitivo, no podrán explotar el país huésped ni a sus ciudadanos, sino que contribuirán a su desarrollo. Países tan pequeños, subdesarrollados y aislados como Tonga, han podido aprovecharse de la existencia de este tipo de empresarios. Esto no quiere decir que todos los que entran en contacto con los gobiernos de pequeños países en desarrollo sean auténticos inversionistas decididos a establecer un negocio que ha de resultar a la larga competitivo y rentable. Los gobiernos de los países pequeños se ven asediados por pretendidos empresarios que prometen construir plantas para producir bienes cuya fabricación es claramente impracticable. Piden protección y subvenciones una vez que se ha construido la planta, aduciendo que cerrarla equivaldría a crear desempleo. Algunos pretenden vender panaceas tecnológicas mal concebidas para los problemas de los países pequeños. Son típicas, en ese sentido las propuestas de nuevas fuentes vegetales de energía, piscicultura y enlatado de pescados de altura y nuevos procesos de fabricación de acero en pequeña escala. Los pequeños países en desarrollo tienen que poder distinguir entre los inversionistas serios y eficientes y quienes sólo buscan favores e incentivos.

#### Costos de producción

No todas las desventajas de los países pequeños son inherentes a su condición. Algunas son artificiales.

Los costos de los servicios infraestructurales -electricidad, agua y servicios portuarios- tienden a ser más altos en los países pequeños que en los medianos y grandes. Las economías de escala constituyen un factor, pero ocurre más a menudo que una gestión deficiente, que lleva un exceso de personal y elevados salarios son una causa aún más importante de los elevados gastos por infraestructura.

Muchos pequeños países, en especial del Caribe y el Pacífico, han inflado artificialmente los costos de los factores internos. Los costos de la tierra y los salarios, en particular, han subido comúnmente por encima de la productividad de los factores, haciendo difícil desarrollar ninguna actividad competitiva, ya sea en la agricultura, los servicios o la industria. Esto se explica por varias razones. La prosperidad primitiva -las relativamente escasas horas de trabajo necesario para lograr un alto nivel de vida en lo que se refiere a alimentos, indumentaria y cobijo en las islas tropicales- es una causa importante, particularmente en el Pacífico. La relativa facilidad de la emigración y las entradas consistentemente grandes por remesas de dinero son otro factor que pesa en muchos países pequeños. En algunos países pequeños con ubicación muy favorable, el turismo proporciona rentas de situación que dan lugar a una estructura de salarios de alto nivel. La orientación asistencial de algunos países, en vez de hacer hincapié en los aumentos de productividad

necesarios para mejorar el bienestar, ha provocado la adopción de políticas salariales carentes de realismo que han dado como resultado que los salarios aumenten antes que la productividad.

La estructura de las corrientes de ayuda internacional y nacional ha contribuido también a la existencia de niveles de salarios poco realistas. Los países pequeños atraen mucha más ayuda por habitante que los grandes, por razones políticas y estratégicas. La ayuda se convierte en una forma de renta económica, por lo que no es de admirar que tenga las mismas consecuencias económicas. Las entradas de ayuda en forma de capital elevan los salarios en las industrias relacionadas con esa ayuda, sobre todo la administración y la construcción, despertando mayores expectativas en otros sectores. Cuando las corrientes de ayuda son sustanciales, provocan también la apreciación del tipo de cambio, cosa que abarata la importación de artículos manufacturados y dificulta su exportación.

Uno de los rasgos más llamativos del elevado costo de producción en los pequeños países en desarrollo es el gran tamaño y papel que cabe a la administración pública. Se trata en gran parte de una herencia colonial. Los gobiernos coloniales solían crear instituciones políticas y burocráticas a su propia imagen y semejanza, cargando sobre los países estructuras engorrosas que costará generaciones reducir a dimensiones económicas a menos que esos países puedan adoptar medidas políticas que entrañan un valor poco frecuente. Fiji, que sigue el modelo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, constituye un ejemplo típico. Para una población de unos 600.000 habitantes en 1980-1981, Fiji tenía 18 ministerios que comprendían más de 50 departamentos y oficinas. En consecuencia, los empleados públicos dominaban el empleo en el sector estructurado, donde creaban con poco realismo fuertes presiones para obtener aumentos de salarios. El número de funcionarios es evidentemente demasiado grande para las tareas que desempeñan y las capacidades de supervisión están demasiado repartidas para permitir adoptar decisiones con la prontitud deseable. Las dificultades para la coordinación dentro de la burocracia hacen muy difícil el trabajo de los industriales. Papua Nueva Guinea tiene un Gobierno central, 19 gobiernos provinciales y un gran número de gobiernos locales para una población de unos 3 millones de habitantes. Existen además instituciones con base legal en los planos nacional y provincial. Cerca de un 75% de la población se halla aún, en sustancia, en el sector de la subsistencia, de manera que la superestructura descrita presta servicios a unas 750.000 personas (Brogan).

#### La economía política de la industrialización

Las zonas y los países pequeños gozan también de algunas ventajas desde el punto de vista de la adopción de políticas de industrialización. Si así no fuera, no sólo Hong Kong y Singapur, sino también Barbados, Chipre, Israel, Malta, Mauricio, Trinidad y Tabago y el Uruguay no habrían avanzado hacia la industrialización en la medida en que lo han hecho.

Algunos países pequeños han logrado persuadir a sus ciudadanos más rápida y más fácilmente que en los países medianos y grandes de que la sustitución de importaciones, no es a la larga, la mejor política. Como no han podido llegar tan lejos en la dirección de la sustitución de importaciones, no se han apartado de los precios internacionales. Para un país

pequeño, un esfuerzo industrial relativamente modesto produce grandes resultados en términos de empleo y balance de pagos. Varios pequeños países han pasado en un decenio de tener una elevada tasa de desempleo a contratar mano de obra en el extranjero.

Una segunda ventaja de la pequeñez radica en la política de la cohesión (Kuznets). Los países pequeños no siempre tienen cohesión, como lo muestran los casos de Chipre o el Líbano, pero donde un Gobierno sabe unir a un pequeño país, como en Malta, Mauricio o Singapur, parece ser mucho más fácil llevar a una sociedad a adoptar algunas de las decisiones difíciles que superarán los obstáculos naturales y artificiales que dificultan la industrialización de los países pequeños.

Una vez se adoptan políticas orientadas hacia el exterior, resultan más fáciles de mantener, porque los intereses creados que se fomentan hallan rentables las exportaciones. Por contraste, una vez se adopta una política proteccionista orientada hacia el interior, crecen marcadamente los grupos que se apoyan en ella merced a las rentas económicas que genera. El interés de los fabricantes dedicados al mercado interno consiste en conservar y extender las políticas distorsionadoras que dieron origen a su rentabilidad inicial, porque no obtienen sus ingresos tanto de la producción como de las rentas creadas por las distorsiones de esa política. Los intereses obreros y empresariales se alían con frecuencia para mantener e incrementar esas rentas a expensas del resto de la comunidad. La concesión de favores económicos por medio de los sistemas jurídicos y reglamentarios crea también fuertes intereses burocráticos a favor de la reglamentación. Los burócratas de diversos niveles de la jerarquía consiguen beneficios psicológicos y pecuniarios. Las reglamentaciones proteccionistas crean más empleo y oportunidades de carrera para los burócratas. Cuanto más detalladas son las reglamentaciones protectoras, tanto más probable es que creen empleo para la burocracia. Queda, pues, probado que es más difícil abolir una vez aplicadas las políticas proteccionistas y otras basadas en la creación de rentas que poner en vigor desde un comienzo políticas orientadas hacia el exterior.

Tiene muchísima importancia el marco macroeconómico de la industrialización. Países con políticas monetarias, fiscales y comerciales que reflejan correctamente sus escaseces relativas proporcionan a los fabricantes la orientación correcta sobre precios mediante los tipos de cambio y de interés, los niveles salariales, los precios de la tierra, etc. Una política fiscal sana sirve de fundamento para una base infraestructural eficiente y de bajo costo. Es crítica la falta de inflación. Malta y Singapur, por ejemplo, mantuvieron su inflación por debajo de los niveles mundiales, junto con un crecimiento en los primeros lugares de la lista, durante todo el decenio de 1970. Si las políticas macroeconómicas son apropiadas y se administran con eficacia, apenas son advertidas. La industria manufacturera prospera y con ella otros sectores. Resultan apropiadas las asignaciones intersectoriales de inversiones, con lo que se evita la distorsión de las economías. Demasiada industria puede ser tan dañosa como demasiado poca. Las pautas de crecimiento industrial en relación con el tamaño de los países y su nivel de desarrollo dependen en gran medida de la similitud de las políticas anteriores y no deben utilizarse como normas que deban ser adoptadas por los países en desarrollo (Chenery y Syrquin). Para muchos países pequeños las opciones que excluyen la manufactura y la industria producen rendimientos muy superiores a cualquier

tipo de actividad industrial. Los servicios constituyen una esfera de rápido crecimiento en los intercambios internacionales. Una vez un país pequeño ha decidido que es indispensable para su desarrollo adoptar políticas macroeconómicas prudentes, esas políticas parecen más fáciles de introducir y mantener, en parte porque los precios pueden mantenerse cerca de los niveles industriales y en parte porque las economías pequeñas son relativamente más fáciles de manejar que las medianas o más grandes.

¿Seguirán siendo viables las políticas orientadas  
hacia el exterior?

Los pequeños países en desarrollo se ven favorecidos por su marginalidad como compradores y abastecedores en los mercados internacionales. Pueden comprar en mercados baratos si sus empresarios son hábiles y sus ventas no afectan los precios mundiales.

Incluso para los países en desarrollo como grupo, sumadas sus necesidades en materia de comercio, empleo y capital, los países pequeños no son grandes abastecedores en términos de mercados mundiales. Sin embargo, las políticas orientadas hacia el exterior dependen de la liberalidad del marco en el que se mueven. Hay diversas opiniones sobre el grado de apertura del comercio internacional y los movimientos de capital y mano de obra alcanzado a principios del decenio de 1970 y las tendencias durante el último decenio. Pero hay una coincidencia bastante general en que, en comparación con el decenio de 1930 y los años de la segunda guerra mundial, se ha producido una liberalización muy considerable del comercio de bienes y servicios, de las corrientes de capital y de las corrientes de mano de obra, tanto temporales como permanentes. La liberalización fue en gran medida obra de los viejos países industriales. Los países en desarrollo medianos y grandes, por el contrario, incrementaron sus restricciones sobre la mayor parte de las operaciones económicas internacionales, en particular, durante los decenios de 1950 y 1960. No todo el mundo convendrá en que las relaciones económicas internacionales se habían hecho más libres a principios del decenio de 1970 que en ningún momento anterior, pero parece existir una mayor libertad económica internacional que nunca desde los 20 años o cosa así anteriores a 1914.

La interpretación de las tendencias desde mediados del decenio de 1970 está más sujeta a discusión. Se consiguieron nuevos logros en la liberalización del comercio por conducto de la ronda de Tokio de negociaciones comerciales multilaterales y los movimientos internacionales de capital y mano de obra siguieron ampliándose como resultado del aumento y desviación de las rentas del petróleo desde los consumidores de los países desarrollados hacia los productores de los países en desarrollo. Por el contrario, se registraron incrementos en la protección fronteriza y no fronteriza por parte de los países desarrollados, aunque es imposible llegar a un acuerdo sobre su importancia (Hughes y Waelbroeck). Parecería haber coincidencia, sin embargo, sobre el hecho de que, salvo Hong Kong, Israel y Singapur, todos ellos pequeños y semiindustriales, el acceso de los pequeños países y zonas en desarrollo a los mercados de los países desarrollados aumentó sustancialmente merced a las políticas de desviación de los intercambios consagradas en diversos sistemas de preferencia generalizada y acceso privilegiado a mercados, como el Sistema Generalizado de Preferencias de las comunidades europeas, Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos de América y las disposiciones contenidas en la Convención de Lomé. El proteccionismo en los países en desarrollo medianos y grandes se

estabilizó, se mantuvieron algunos acuerdos regionales en América Latina y algunos países en desarrollo comenzaron a adoptar unilateralmente medidas liberalizadoras. En el comercio entre países en desarrollo empezó a crecer tanto en términos relativos como absolutos, brindando a los pequeños países en desarrollo muchas oportunidades para comerciar. Así pues, para los países pequeños, las políticas orientadas hacia el exterior continuaron siendo viables incluso en los difíciles primeros años del decenio de 1980. Con la recuperación de la recesión de 1981-1982, vuelven a mejorar las perspectivas para las tendencias liberales. El crédito a los países en desarrollo será probablemente evaluado con mayor rigor, pero ello favorece su propio interés. Los países que tengan políticas sanas saldrán ganando en el acceso al capital y en costos menores. También es probable que aumenten las corrientes de mano de obra.

¿Se necesitan incentivos para estimular la industrialización de los países pequeños?

Los países medianos y grandes han elaborado un gran número de mecanismos proteccionistas. Figuran entre ellos los aranceles aduaneros, las restricciones a las importaciones, aranceles para los insumos e importaciones de capital inferiores a los correspondientes a productos finales, a fin de aumentar el nivel de protección efectiva, subvenciones a la producción y a la exportación, restricciones al mercado financiero y el tipo de interés con acceso privilegiado a un crédito barato para los industriales, exenciones fiscales sobre las utilidades durante cinco a 10 años o más y deducciones por depreciación acelerada. Se han introducido la desgravación fiscal y otros sistemas para compensar las dificultades con que tropiezan los exportadores en este ambiente. Los resultados han sido generalmente caóticos. Los empresarios aprendieron rápidamente a hacer funcionar el sistema en provecho propio sin que ni la industrialización ni las exportaciones se desarrollaran eficientemente. Países como la Argentina y el Brasil son ejemplos de las dificultades de que está sembrado este camino, aun en el caso de países relativamente desarrollados de tamaño medio o grande y con grandes mercados internos capaces de absorber muchos choques.

La estructura de incentivos así desarrollada ha ejercido muchos efectos secundarios negativos e imprevistos. Tiende a incrementar la intensidad de capital y su rentabilidad, reduciendo así las oportunidades de empleo y subcontratación y aumentando la desigualdad de los ingresos. Actualmente se insta a muchos países pequeños a ofrecer a los empresarios algunos de los incentivos que han demostrado ser un fracaso y a hacerlo en competencia unos con otros.

A mediados del decenio de 1960, cuando el Gobierno de Singapur dio inicio a su campaña de industrialización, examinó cuidadosamente las opciones en materia de incentivos. En ese momento el desempleo se calculaba en un 13%, gran número de egresados escolares amenazaban aumentar el número de los desocupados, se retiraban las fuerzas armadas británicas, los salarios eran los más altos de Asia fuera del Japón y la situación parecía desesperada. Al revés de Hong Kong, Singapur no tenía tradición de fabricar para la exportación. El Gobierno llegó a la conclusión de que no había soluciones rápidas. Se decidió reducir la escasa protección existente tan pronto como fuera viable y limitar los incentivos mayormente a las vacaciones fiscales sobre las exportaciones. El Gobierno abordó en cambio

la aplicación de políticas fuertes y bien equilibradas en materia monetaria, financiera, fiscal, laboral y educativa, y el desarrollo de una infraestructura eficiente y eficaz en relación con los costos. En cinco años se había eliminado el desempleo, Singapur tenía una fuerte economía bien equilibrada entre su sector de servicios tradicional y el sector manufacturero y se había convertido en una de las economías que crecían más rápido en el mundo.

Cada país debe ajustar sus políticas a sus necesidades, pero siguen siendo válidas las lecciones aprendidas en zonas y países como Hong Kong, Malta, Mauricio y Singapur, que han sido las que han tenido mejor éxito de las pequeñas economías en proceso de industrialización. Mantener los precios, inclusive el precio de la tierra y de la mano de obra, dentro de los márgenes fijados por las condiciones internacionales mediante una política macroeconómica equilibrada estimulará mejor el crecimiento sectorial y creará un mejor equilibrio intersectorial que los incentivos cuya ineficacia se ha demostrado en los países pequeños, medianos y grandes. Con buenas políticas macroeconómicas es fácil atraer inversionistas y los incentivos especiales son superfluos. Sin ellas, hasta los grandes incentivos resultan un fracaso.

#### Bibliografía

- Blazic-Metzner, Boris y Helen Hughes. Problems and policies in small economies. En Problems and policies in small economies. B. Jalan, ed. Londres, Croom Helm, 1982.
- Brogan, Brian. Redirections for future policy making machinery. En Post-independence economic development of Papua New Guinea, Monograph 19. P.A.S. Dahanayake, ed, Boroko, Papua New Guinea, Institute of Applied Social and Economic Research, 1982.
- Chenery, H.B. y Syrquin. Patterns of development, 1950-70. Londres, Oxford University Press, 1975.
- Dommen, Edward, ed. Islands. Special Issue of World development (Oxford) 8:12, diciembre de 1980.
- Hughes, Helen. Inter developing country trade and employment. En Burton Weisbrod and Helen Hughes, eds. The problems of developed countries and the international economy. Londres, Macmillan Press, 1983. (Human resources, employment and development, v. 3).
- Hughes, Helen y Jean Waelbrceck. Can developing-country exports keep growing in the 1980s? World economy (Amsterdam) junio de 1981.
- Jalan, B. ed. Problems and politics in small economics. Londres, Croom Helm, 1982. Robinson, E.A.G., ed. Economic consequences of the size of nations. Londres, Macmillan, 1960.
- Kuznetz, S. Economic growth of small nations. En E.A.G. Robinson, ed. Economic consequences of the size of nations. Londres, Macmillan, 1960.

Thomas, Ian. The industrialization experience of small economies. En B. Jalan, ed. Problems and policies in small economies. Londres, Macmillan, 1982.

Vaitsos, C.A. Crisis in regional economic cooperation (integration) among developing countries: A survey. World development (Oxford) 6:6, junio de 1978.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C. 1983.

EL BRASIL Y EL FMI: PROLOGO A LA TERCERA CARTA DE INTENCION

Edmar Bacha\*

---

Introducción.\*\*

La primera carta de intención dirigida por el Gobierno del Brasil al Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaba fecha del 6 de enero de 1982.\*\*\* El mes siguiente, el Gobierno del Brasil decidió devaluar el cruzeiro en un 30% en relación con el dólar de los Estados Unidos. El 24 de febrero de 1982 se firmó una segunda carta de intención que incorporaba los efectos previstos de la devaluación. A mediados de mayo, la Junta de Gobernadores del Fondo decidió retener el desembolso de la segunda cuota de un préstamo de tres años al Brasil, supuestamente porque el Brasil no cumplía el conjunto de criterios de ejecución interna establecidos en la segunda carta. A fines de 1982, se finalizaron las negociaciones para la tercera carta de intención que el Brasil debía presentar al Fondo en 1983.

El presente artículo se propone aclarar diversos problemas surgidos en las negociaciones del Brasil con el Fondo. La primera sección examina las reglas del juego que rigen el ajuste que ha de efectuar un país deudor en el presente orden económico internacional. La segunda se refiere a los procedimientos del Fondo e intenta explicar por qué dan lugar a críticas. La tercera examina el enfoque monetario del Fondo con respecto a la balanza de pagos y procura determinar dónde se ejercen presiones políticas injustificadas al establecer los criterios de ejecución que permiten el acceso a los recursos del Fondo. La cuestión fiscal, el déficit público, el concepto de desplazamiento (crowding-out) y otros asuntos, se estudian en la cuarta sección. En la última se resumen los puntos principales.

---

\* Profesor de Ciencias Económicas, Departamento de Ciencias Económicas, Universidad Católica de Río de Janeiro, y Visiting Professor of Economics, Columbia University, 1983-1984.

\*\* Una versión anterior del presente artículo se publicó en Revista de economía política, vol. 3, N° 4 (octubre/diciembre de 1983) y en A. Moura-da-Silva y otros, FMI vs Brasil: A armadilha da recessão (São Paulo, Gazeta Mercantil, noviembre de 1983), traducido del portugués por Margaret Keck.

\*\*\* Para los acontecimientos que llevaron al Brasil a recurrir al Fondo, véase E. Bacha, "Vicissitudes of recent stabilization attempts in Brazil and the IMF alternative", IMF Conditionality, J. Williamson, ed. (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983). Véase también E. Bacha, "The IMF and the prospects for adjustment in Brazil", Prospects for Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico, J. Williamson, ed. (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983).

### Las reglas del juego

Un país recurre al Fondo porque tiene un problema de balanza de pagos. El problema se refleja típicamente en el hecho de que el país no puede obtener el volumen suficiente de préstamos en el mercado internacional de capital para financiar la parte de su déficit por cuenta corriente que no está cubierta por inversiones directas. En consecuencia, sus reservas en divisas se agotan rápidamente. El Fondo presta asistencia financiera a condición de que el país adopte medidas internas destinadas a ajustar el déficit de la balanza de pagos, reduciéndolo hasta un punto en que pueda financiarse mediante inversiones directas u otros conductos normales de financiación internacional.

En el caso de un país con una deuda exterior elevada, gran parte de su déficit se deberá inevitablemente a los intereses que debe pagar a sus acreedores extranjeros. En condiciones normales, esta partida no puede reducirse. Por consiguiente, la parte principal del ajuste debe efectuarse en la balanza comercial, esto es, en la diferencia entre exportaciones e importaciones. Así pues, el objetivo fundamental de un programa de ajuste convenido con el Fondo consiste en mejorar la balanza comercial. Una vez conseguida esta mejora, el Fondo puede tener la seguridad de que el país reembolsará debidamente el préstamo que le otorga. De este modo, el Fondo cumplirá la obligación que tiene, frente a los demás Estados miembros, de salvaguardar sus recursos comunes. El mejoramiento de la balanza comercial será también la garantía principal que tendrán los bancos privados y otras instituciones financieras internacionales con respecto a los préstamos que están dispuestos a otorgar al país si se negocia un acuerdo con el Fondo. Al subrayar la necesidad de mejorar la balanza comercial el Fondo se asegurará también de que la comunidad financiera internacional lo siga considerando un garante fiable.

Estas son las reglas del juego en el sistema económico internacional vigente. Son asimétricas porque el ajuste se exige sólo a los países que tienen déficit por cuenta corriente imposibles de absorber. Pero desde un punto de vista mundial, por cada déficit hay un superávit, dado que, por definición, la balanza de pagos del mundo está en equilibrio. En consecuencia, si hay déficit imposibles de absorber, los superávits a los que corresponden estos déficit también lo serán. Sin embargo, tanto la estructura como la práctica del orden económico mundial imperante exige que el ajuste se efectúe en los países deudores y no en los superavitarrios.

Sería menos dañosa esta asimetría si los países deudores pudieran efectuar el ajuste simplemente combinando un aumento de las exportaciones con una reducción de las importaciones superfluas. Es evidente que si hubiera pleno empleo de los recursos productivos del país desde el principio, la balanza comercial mejoraría solamente con una reducción paralela de la demanda interna que, por una parte, liberaría los recursos productivos necesarios para aumentar las exportaciones y, por otra, permitiría disminuir las importaciones de bienes superfluos. Entonces el costo del ajuste se expresaría en la cifra en la que tendría que reducirse la demanda interna.

Cabe observar que este costo sería inevitable, aun cuando el ajuste se efectuara en los países superavitarrios. En ese caso, el ajuste entrañaría un aumento de la demanda interna en estos países, lo que supuestamente provocaría un aumento de las importaciones procedentes de los países

deudores y una reducción de las exportaciones a los mismos. Pero si en los países deudores hubiera pleno empleo, sólo se podría mejorar su balanza comercial de esta forma con una reducción concomitante de la demanda interna que, también en este caso, les permitiría exportar más e importar menos.

Por consiguiente, éste no es el punto en el que la asimetría del proceso de ajuste impone una carga excesiva a los países deudores. No obstante, el orden económico internacional vigente no sólo requiere que sean exclusivamente los países deudores los que efectúen el ajuste, sino que también les exige que lo hagan con demasiada rapidez, sin ofrecerles una financiación compensatoria suficiente que dé tiempo para aumentar sus exportaciones y restringir sus importaciones en tal forma que puedan mantener el nivel de empleo interno.

Examinemos por ejemplo el caso de un país cuyas exportaciones se redujeron como consecuencia de una caída temporal pero acentuada de la demanda externa, y cuyas importaciones no pueden reducirse inmediatamente sin menoscabo de la producción nacional. A corto plazo, ese país sólo puede ajustar sus cuentas externas provocando una recesión. Por consiguiente, a la caída de la demanda interna no corresponderá un aumento de las exportaciones y una reducción de las importaciones superfluas, sino una contracción de los niveles de actividad y empleo. Con la recesión, habrá menos importaciones de bienes para complementar la producción nacional, y así se reequilibrarán las cuentas externas. En este caso, la reducción de la demanda interna debe ser un múltiplo del ajuste necesario en la balanza de pagos, porque las importaciones se reducirán a la cantidad necesaria sólo después de una contracción radical del nivel de actividad. Esta es la carga excesiva que el orden económico internacional imperante impone a los países deudores bajo la forma de un ajuste de la balanza de pagos.

Para ilustrar estas ideas, examinemos la siguiente versión del caso brasileño. La propuesta presentada a los acreedores postulaba una mejora de 5.200 millones de dólares en la balanza comercial entre 1982 y 1983. Supongamos que la economía brasileña estuviera en situación de pleno empleo en 1982 (evidentemente una suposición absurda, pero que, como se observará, está implícita en el razonamiento de los funcionarios del FMI). Si hubiera una vasta demanda externa de productos brasileños y el país importara productos superfluos, podría contemplarse un proceso de ajuste que redujera los gastos en importaciones superfluas en 1.200 millones de dólares y la demanda interna de productos nacionales en 4.000 millones, valor que podría entonces exportarse. Así pues, para mejorar la balanza de pagos en 5.200 millones, la demanda interna debería disminuir en la misma cifra. Ese sería el costo del ajuste externo, cifra considerable pero aún tolerable para una economía cuya demanda interna global alcanza aproximadamente 320.000 millones de dólares por año. Con el ajuste que se examina los brasileños se empobrecerían en no más de un 1,5%.

Ahora bien, la realidad es diferente, dado que la mayor parte del ajuste se efectúa reduciendo las importaciones mediante la recesión interna. El recurso típico consiste en reducir las inversiones públicas, lo que restringe inmediatamente las importaciones de bienes de capital. Como complemento de esta reducción de las inversiones, disminuyen igualmente los pedidos a las industrias nacionales que producen esos bienes. Esas

industrias tienen entonces que despedir a trabajadores y reducir sus pedidos de materias primas y productos intermedios. La recesión se extiende así al resto de la economía, reduciendo al propio tiempo las importaciones de bienes intermedios y materias primas. Al final del proceso, el producto interno bruto decaerá en una cifra tres veces superior a la mejora necesaria en la balanza comercial, es decir, en 15.600 millones de dólares.\* La demanda interna entonces tendrá que reducirse en una cifra equivalente a la mejora experimentada por la balanza comercial (5.200 millones de dólares) más la caída de la producción (15.600 millones), es decir, en 20.800 millones, o sea un 6,5% de su valor inicial, costo que no sólo es significativo sino incluso intolerable para un país en desarrollo como el Brasil.

Pero las críticas por esta carga excesiva no deben dirigirse exclusivamente al Fondo. La culpa es del orden económico internacional imperante, que no proporciona los recursos de financiación compensatoria necesarios para evitar que los países deudores tengan que efectuar el ajuste mediante una contracción brutal de su capacidad de absorción interna y de su renta nacional.

#### La estrategia del FMI

No obstante, debe criticarse al Fondo porque sus métodos de trabajo inducen al país deudor a provocar una recesión, aún cuando ello no sea necesario para mejorar en la forma deseada su balanza de pagos.

Ello se debe a que los funcionarios del Fondo, al efectuar su análisis, parten de la idea de que un país tiene un problema de balanza de pagos porque gasta más de lo que puede; en otras palabras, su demanda interna supera los recursos locales disponibles. Es importante comprender por qué esta postura, que a primera vista parece razonable, puede ser sumamente engañosa. Consideremos un país cuyo producto interno bruto es de 320.000 millones de dólares, como lo fue el del Brasil en 1982. De esta cifra, alrededor de 12.000 millones corresponden a la entrada de capital extranjero, quedando 308.000 millones de producto nacional bruto. En consecuencia, si la demanda interna (equivalente al consumo privado y la inversión más los gastos públicos) equivale a 322.000 millones, los 14.000 millones de exceso de gastos de los residentes con relación a la renta nacional procederán del exterior, en la forma de un saldo negativo en la balanza de pagos por cuenta corriente. Si se sustrae el consumo privado y público de los gastos de los residentes, queda la inversión; y si se sustrae ésta de la renta nacional, queda el ahorro interno. Por consiguiente, la diferencia entre el gasto de los residentes y la renta nacional puede expresarse en forma equivalente como un exceso de la inversión sobre el ahorro interno. En este caso podemos decir que el ahorro externo de 14.000 millones de dólares, expresado por el saldo negativo de la balanza de pagos por cuenta corriente, cubría el exceso de la inversión sobre el ahorro interno.

---

\* Para detalles de este cálculo, véase E. Bacha, "O Brasil e o FMI: Projeções sombrias e alguma utopia", en Revista da ANPEC - Economia, vol. 6, N° 7 (septiembre de 1983).

Basándose en estas identidades contables, fue una tentación irresistible para el Fondo deducir una regla política engañosa, que consiste en decir que para reducir el déficit externo es necesario reducir la demanda interna o, lo que es igual, aumentar el ahorro interno. El programa económico que el Fondo preparó para el Brasil no deja dudas al respecto. La primera de sus metas es "...aumentar el ahorro interno del 14,5% del producto interno bruto en 1982 a casi el 16% en 1983 (...). Ello permitiría reducir el déficit por cuenta corriente del 4,5% del producto interno bruto en 1982 al 2,2% en 1983."\*

Con este enfoque, que desvía la atención de la balanza de pagos propiamente dicha (exportaciones, importaciones, etc.) hacia las cuentas nacionales (ahorro, inversiones, etc.) se elimina la posibilidad de que un país pueda tener déficit de balanza de pagos sin que la demanda interna supere los recursos disponibles. Sin embargo, se pueden fácilmente imaginar varias situaciones pertenientes en la historia económica brasileña en la que ello ha ocurrido. Por ejemplo, el empeoramiento de la recesión mundial en 1982 restringió evidentemente las exportaciones del Brasil. Ello provocó una contracción del nivel de la actividad interna, y agravó al mismo tiempo el déficit externo. Hubo aumento del desempleo y del desequilibrio externo. Por cierto, también aumentó el superávit contable de la inversión frente al ahorro interno, dado que este último decayó junto a la renta interna cuando ésta disminuyó como consecuencia de la pérdida de mercados en el exterior. Pero este superávit es ilusorio, dado que ahora tendría que haber recursos internos sin utilizar, en espera de una recuperación económica externa.

Examinemos como otra posibilidad un caso típico del decenio de 1950, en el que los productos de exportación dejaron de ser competitivos porque la devaluación del tipo de cambio no siguió el ritmo del aumento de los costos internos. Nuevamente, la reducción de las exportaciones obligó a mantener inactivos ciertos recursos internos, aunque el problema residía en una política de precios internos inadecuada y no en la falta de demanda externa, como en el caso anterior.

En ambos casos hay desempleo y déficit externo. Pero desde un punto de vista económico, en ninguno de ellos se podía afirmar que había exceso de demanda. En términos contables, el déficit por cuenta corriente en ambos casos se debe a que el gasto de los residentes supera la renta nacional y a que la inversión es superior al ahorro interno. Sin embargo, en ninguno de los dos el remedio apropiado consistiría en frenar la demanda interna o elevar en forma autónoma el ahorro interno. En el primero, se requiere una recuperación de la actividad económica internacional; en el segundo, una devaluación del tipo de cambio real. Ambas medidas provocarían un aumento de la demanda interna que, sin embargo, sería más que compensado por el aumento de la producción nacional y, por ende, del ahorro interno. Como consecuencia, lo que es importante desde un punto de vista contable pero sólo curioso desde un punto de vista económico, el mejoramiento del déficit externo correspondería a una reducción del exceso de la demanda interna frente a la producción y de la inversión frente al ahorro interno.

---

\* Véase el apéndice de E. Galveas, A Crise Mundial e a Estratégia Brasileira de Ajustamento do Balanço de Pagamentos, Brasília, Senado Federal, 23 de marzo de 1983.

Lo ideal sería que el Fondo, en lugar de trabajar con identidades contables, tratara ante todo de verificar si existe desempleo y capacidades inactivas en las industrias con posibilidades para la exportación o la sustitución de importaciones. En segundo lugar, debería procurar determinar si esta inactividad se debe a la falta de demanda externa o a la falta de competitividad. Sólo entonces debería recomendar una política de ajuste. Si el problema es el desempleo con falta de competitividad, debe hacerse hincapié en el tipo de cambio, o en los instrumentos conexos de control de las importaciones y promoción de las exportaciones. Si las industrias funcionan a plena capacidad, el programa tendría en realidad que hacer hincapié en la reducción de la demanda interna global. Si el problema tiene su origen en la recesión económica mundial, entonces debería intentar minimizar el ajuste y maximizar la financiación hasta que la economía se recupere. Evidentemente, en la práctica los tres casos irán combinados, si bien uno de ellos tal vez tienda a predominar. La cuestión es que el Fondo siempre parte del supuesto de que el problema es el exceso de demanda y, por consiguiente, su recomendación principal siempre ha sido que se restrinja la demanda interna; especialmente en el sector público.

No se requiere mucha preparación para darse cuenta de que esta opción metodológica es infalible si la única meta es mejorar la balanza comercial. Porque a una contracción de la demanda siempre corresponderá una mejora de la balanza comercial. En una situación de demanda excedentaria, ello puede ser compatible con el mantenimiento del nivel de empleo; en los otros dos casos, puede significar el empeoramiento de la situación económica interna del país. Pero parecería que para el Fondo se trata simplemente de un detalle; lo que le importa es asegurar la devolución del dinero invertido.

#### Del enfoque monetario a la presión política

Una vez que se haya adoptado la perspectiva de controlar la demanda interna, quedan por elegir los medios para ejercer este control. Ello da pie a otra grave crítica dirigida a los economistas del FMI. No sólo actúan como si el problema de la balanza de pagos se originara siempre en un exceso de demanda interna. También tienden, por una parte, a pasar por alto el potencial recesivo de las medidas exclusivamente fiscales, suponiendo que el nivel de la demanda global se determina exclusivamente por variables monetarias. Por otra parte, siempre tienden a subestimar las previsiones relativas a la tasa de inflación para el período de ajuste, aparentemente como una forma de presionar a los gobiernos para que adopten medidas impopulares que el Fondo considera necesarias para lograr una reducción efectiva de la inflación.

El caso del programa para el Brasil es un ejemplo claro de esta postura. En este programa, el Fondo insistió en una enorme reducción del déficit del sector público, al mismo tiempo que, al menos en la primera de las cartas de intención, aceptaba metas monetarias que resultarían sólo moderadamente contraccionistas, si las proyecciones de la inflación que contenía el programa se acercaran en alguna medida a la realidad.

La postura metodológica del Fondo se vincula al enfoque monetario con respecto a la balanza de pagos. Si bien hay muchas sutilezas teóricas, de hecho las prácticas financieras del Fondo pueden comprenderse con un ejemplo sencillo. Ese enfoque se basa en la hipótesis de que existe una relación estable entre la demanda de dinero y la demanda de bienes. En consecuencia, a mayor demanda de bienes corresponderá una mayor demanda de

dinero. Más concretamente, la idea es que sólo puede darse una mayor demanda de bienes si se puede satisfacer también la demanda monetaria. Así, pues, si se controla la oferta monetaria, se puede controlar la demanda bienes. Pero hay dos problemas para controlar la oferta monetaria. El primero se debe a la circunstancia de que en parte las autoridades monetarias la consideran una partida del débito (la base monetaria) y, en parte la determinan los bancos comerciales (bajo la forma de depósitos a la vista). Sin embargo, cabe suponer que las autoridades monetarias, en principio, pueden controlar la expansión de los depósitos bancarios aplicando medios corrientes, tales como las reservas obligatorias y las tasas de redescuento, o excepcionales, como la limitación de los créditos.

El segundo problema es que las autoridades monetarias no controlan efectivamente la base monetaria si fijan el valor del tipo de cambio, garantizando al mismo tiempo, dentro de los límites impuestos por las normas vigentes en materia de control de cambios, la convertibilidad entre las monedas extranjeras y la moneda nacional. En consecuencia, si el tipo de cambio con el dólar de los EE.UU. se fija en 1.000 cruzeiros, una operación de exportación pagadera a la vista, por un valor de, por ejemplo, 10 millones de dólares, traerá consigo, simultáneamente, un aumento de la misma cuantía en las reservas de divisas en poder de las autoridades monetarias, y un aumento correspondiente de 10.000 millones de cruzeiros de la oferta monetaria, en forma de depósitos a la vista de los exportadores en el Banco del Brasil.

Aunque las autoridades monetarias no puedan controlar la base monetaria, pueden controlar, en principio, el crédito que conceden a las actividades económicas nacionales, o sus operaciones de crédito interno, como se refleja en el balance simplificado que se indica a continuación:

Balance de las autoridades monetarias

<u>Activos</u>	<u>Pasivos</u>
Activos exteriores netos	Pasivos no monetarios
Activos internos (crédito)	Base monetaria
Gobierno	Efectivo
Sector privado	Depósitos en bancos comerciales
Sector bancario	Depósitos a la vista
Otros	

En consecuencia, suponiendo pasivos no monetarios constantes, si el crédito interno se mantiene bajo control, la base monetaria sólo aumentará cuando se produzca un aumento de las reservas en divisas.\* Pero esto

---

\* Obsérvese, sin embargo, que la hipótesis de que los pasivos no monetarios son constantes se justifica para las autoridades monetarias clásicas, pero no en el caso del Brasil, donde estos pasivos incluyen un depósito en dólares del sector privado por un importe superior al valor de la base monetaria misma. Por consiguiente, esta base puede ampliarse o contraerse en una forma que las autoridades monetarias no pueden controlar totalmente, pues depende de que el público prefiera convenir con las autoridades monetarias depósitos en dólares o en cruzeiros.

Último indica que la situación externa del país mejora, con lo que se justifica un aumento de la demanda interna, y que, en esas circunstancias, debe permitirse un aumento de la oferta monetaria. De manera análoga, si la situación externa del país se está deteriorando, disminuirán las reservas en divisas. Pero en ese caso es preferible dejar que se contraiga la oferta monetaria para contener la demanda interna, dado que esta última probablemente sería excesiva o no se agotarían las reservas en divisas.

Ese es el razonamiento en el que se basa el enfoque monetario del Fondo con respecto a la balanza de pagos. Lleva a la conclusión de que el crédito interno neto de las autoridades monetarias es el medio más eficaz para controlar la demanda interna en una forma que permita mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

Es importante subrayar que, conforme a la visión del Fondo, una vez que el crédito interno de las autoridades monetarias está bajo control, también lo estará la demanda interna. Se podría entonces seguir los pasos en el siguiente orden. En primer lugar, se establece un marco que se estima viable para la balanza de pagos de ese país durante el período de ajuste. De este modo se determina el límite para el déficit por cuenta corriente. Con determinada previsión exógena del producto interno bruto (PIB), se puede entonces establecer la magnitud a la que debe limitarse la demanda interna global. Luego se prevé la tasa de inflación que, en principio, debe disminuir, para garantizar la respetabilidad del programa. Así se determina el valor nominal de la demanda interna. A continuación se supone una demanda monetaria estable con lo que se establece una suma de dinero compatible con un determinado nivel de la demanda global. Después de esto, se utiliza la relación existente entre la base monetaria y la oferta monetaria para estimar en cuánto debe ampliarse la primera. Por último, sustrayendo la variación estimada de reservas en divisas, se obtiene, sobre la base del balance de las autoridades monetarias que se indicó más arriba, el límite que ha de fijarse al crédito interno.

La segunda carta de intención, presentada por el Gobierno del Brasil al Fondo el 24 de febrero de 1982, ofrece un ejemplo de la forma en que se aplica este método. Allí se declaró que: "se examinaron los límites de los activos netos internos de las autoridades monetarias (...) a la luz de la nueva estimación más elevada de la tasa de inflación y de los datos disponibles al 31 de diciembre de 1982. Los activos netos internos, que en esa fecha sumaban 5.122.000 cruzeiros, no superarán (...) los 8.300.000 cruzeiros durante el trimestre que finaliza el 31 de diciembre de 1983". En otras palabras, se preveía una expansión del crédito interno del 62% durante el curso del año, para una tasa de inflación prevista del 85-90%, según el programa. Cabe observar que los criterios monetarios se hicieron considerablemente más rigurosos entre la primera y la segunda carta, dado que la carta del 6 de enero de 1982 preveía una expansión del crédito interno del 65,7%, para una inflación prevista del 70% en 1983. Ello significaría una contracción del crédito en términos reales de sólo un 2,5%. Ya en la segunda carta, se proyecta una contracción del crédito real del 13,6%, entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983.

Esa mayor rigidez de los criterios monetarios ilustra la forma en que el Fondo se infiere en aspectos de la economía brasileña que no son de su competencia. Especialmente después de la devaluación del cruzeiro en febrero de 1982 se hizo evidente que la tasa de inflación sería más alta en

1983 que en 1982. Al parecer, a la Junta del Fondo le resulta difícil reconocer que la inflación se está acelerando en un país bajo su dirección. Se ha respondido a ello estableciendo un criterio de ejecución monetaria mucho más riguroso que el anterior, como medio de imponer la adopción de medidas impopulares, especialmente en la esfera de la política salarial, que el Fondo estima necesarias a fin de reducir la tasa de inflación.

El Fondo reconoce el carácter político de las medidas destinadas a reducir la inflación en el Brasil y se abstiene de hacer declaraciones públicas sobre ellas. Sin embargo, no le incumbe emitir juicios sobre la tasa de inflación de un país con problemas de balanza de pagos. Una vez que un país presenta un programa de ajuste compatible con una mejora de la balanza de pagos, los límites al crédito interno han de fijarse, ante todo, en función de una previsión realista de la tasa de inflación. Luego, estos límites se reducirán o elevarán durante el año, según que la tasa de inflación real sea superior o inferior a la prevista en el programa.

Ahora bien, el Fondo se niega a aceptar la idea de que no le compete determinar la tasa de inflación de un país. En consecuencia, no sólo estableció como segunda meta del programa para el Brasil una disminución considerable de la tasa de inflación, sino también, lo que es aún peor, hizo más rígidas sus condiciones monetarias cuando observó que en realidad la tasa de inflación no descendería en 1983.

#### La cuestión fiscal

Por último, debe examinarse la cuestión fiscal. No hay nada en la lógica del enfoque monetario que justifique prestar especial atención a las cuentas públicas. Pero con su experiencia en planes de estabilización, el Fondo llegó a la conclusión de que sería imposible para las autoridades monetarias controlar la expansión global del crédito interno si no se ejercía un control paralelo sobre el crédito que concedían al Gobierno. En lo que podía haber sido sólo un intento inocente de reforzar los instrumentos de control del crédito interno, el Fondo comenzó a introducir en los criterios de ejecución límites concretos sobre los créditos que las autoridades monetarias concedían al Gobierno. Esos límites fueron adquiriendo gradualmente una vida propia, justificándose como una forma de garantizar igual trato al sector privado en los programas de estabilización. También se consideró que si se controlaba el crédito en general, salvo la parte que se destinaba al Gobierno, todo el peso de las reducciones recaería sobre el sector privado. Debe señalarse que, al asumir esa postura, el Fondo también estaba entrando en una esfera ajena a su competencia, es decir, los criterios nacionales para distribuir el crédito disponible entre los sectores público y privado de la economía.

Cuando junto al principio teórico de controlar el crédito interno surge el postulado ideológico de imponer reglas a un Gobierno, ya no es suficiente limitar el acceso del Gobierno central al crédito de las autoridades monetarias; es necesario restringir también el acceso de todo el sector público a cualquier tipo de crédito. Así pues, en los últimos años el Fondo ha introducido un nuevo elemento en sus programas de estabilización, a saber, las necesidades de crédito del sector público (NCSP).

Ahora bien, el Fondo ha tenido más dificultades con este concepto que con el crédito interno de las autoridades monetarias. El caso del Brasil

demuestra ampliamente que esa inexperiencia puede tener consecuencias perjudiciales. A primera vista, se trata de evitar el desplazamiento financiero, (crowding-out), en otras palabras, que el sector público expulse al sector privado del mercado de crédito interno. Supuestamente, una vez que se fija un límite al crédito interno neto de las autoridades monetarias, puede determinarse el límite al endeudamiento del sector público en alguna forma que sea compatible con el mantenimiento de tipos de interés constantes en el mercado financiero interno. Pero el Fondo no sigue una práctica financiera para calcular ese límite. Los planes de estabilización que ha impuesto recientemente en América Latina parecen ser el resultado de la aplicación de un método empírico por el que se miden las NCSP y luego se reducen a la mitad. Así, por ejemplo, en la Argentina las NCSP se calcularon al 14% del PIB de 1982; el programa del Fondo exigió que en 1983 se redujeran al 8%. En el Brasil, el Fondo calculó que en 1982 representaban el 16,9% del PIB; el programa requirió que disminuyeran al 8,8% en 1983. En Chile, se estimaron en el 4% del PIB de 1982; el plan del Fondo calculó una reducción al 2% en 1983. En México, el Fondo exigió que las NCSP se redujeran del 16,5% del PIB en 1982 al 8,5% en 1983. En la República Dominicana, debían descender del 7% del PIB en 1982 al 4% en 1983 y al 3% en 1984.

La tendencia a cercenar las NCSP en los planes del Fondo se confirma con un análisis más detallado del caso del Brasil. En efecto, al parecer el objetivo no es evitar el desplazamiento sino más bien eliminar prácticamente la presencia del sector público en el mercado de crédito interno, como lo indican los porcentajes muy reducidos de las NCSP con relación al PIB que se proyectaron para el tercer año de los programas de ajuste en toda América Latina. El presente artículo no se propone juzgar si esa meta constituye un objetivo válido o no. Pero debe hacerse hincapié en que no incumbe al Fondo decidir una cuestión de política interior de esa índole.

Además, es preciso considerar las consecuencias reales, y no sólo las financieras, de la reducción de las NCSP. Según una perspectiva monetarista extrema, las consecuencias serían meramente distributivas -más sector privado, menos sector público- y no acumulativas dado que el nivel de actividad sería regulado por la oferta monetaria y no por las NCSP. Ahora bien, la experiencia brasileña no lo justifica, porque, al parecer, las variables fiscales afectan el nivel de la demanda global con independencia de la cantidad de dinero y además de ella.\*

---

\* Por ejemplo, en el modelo econométrico para la economía brasileña, elaborado en la Universidad Católica de Río de Janeiro por Eduardo Modiano, la elasticidad de la demanda global con relación a la oferta monetaria tiene el mismo valor que con relación a los gastos públicos, siendo ambas equivalentes a 0,23.

Este es un problema grave porque, a nivel de los criterios de ejecución, las NCSP se establecen en términos nominales, y no como una proporción del PIB nominal, que es la forma en la que generalmente se presentan. En el caso brasileño, se pueden dividir las NCSP en dos amplios componentes que consisten en el déficit público operacional más el interés nominal, y la corrección monetaria de la deuda pública.\*

Desafortunadamente, sólo el Fondo y los especialistas de los bancos centrales, junto con los economistas de los bancos que conceden los créditos, tienen acceso a las cuentas relativas a las NCSP. Los economistas brasileños, como el resto de la población, tienen que tratar de adivinar lo que sucede. Aproximadamente la mitad de las NCSP calculadas por el Fondo parece corresponder al déficit público operacional, y la otra mitad al interés nominal y a la corrección monetaria de la deuda pública. En principio, los diferentes componentes de las NCSP aumentan con el nivel de precios. En 1983, concretamente, salvo que hubiera habido una desindización muy acentuada, la suma del interés nominal y de la corrección monetaria de la deuda pública debería haber alcanzado, al menos, un valor equivalente a dos veces el valor de 1982. Sin embargo, el Fondo determinó —y en febrero de 1983 el Gobierno del Brasil firmó el correspondiente compromiso— que en 1983 las NCSP tendrían casi el mismo valor que en 1982 en términos nominales, lo que significaba que el déficit público operacional debía reducirse a cero o incluso a una cifra negativa (en otras palabras, debía convertirse en un superávit). Por consiguiente, una parte de la demanda correspondiente aproximadamente al 8,5% del PIB (el valor del déficit público operacional en 1982, según el Fondo) se eliminaría de la corriente de ingresos. No es difícil vislumbrar lo que significaría una contracción fiscal de esa magnitud en lo que respecta a la reducción del nivel de actividad y empleo.

La aplicación de la decisión de febrero de 1983 hubiera provocado una recesión muy importante en la economía brasileña. Por otra parte, es evidente que esa recesión no se podía evitar simplemente introduciendo ajustes marginales en la carta de intención. Desafortunadamente, en la ronda de negociaciones que celebraban el Brasil, los bancos y el Fondo cuando se preparaba el presente artículo no se examinaron otras opciones que permitirían una recuperación eficaz de la economía.

#### Resumen

Los principales puntos que se presentan en el presente artículo pueden resumirse de la siguiente manera:

a) El Fondo debe salvaguardar sus recursos y su reputación ante la comunidad financiera internacional. Por consiguiente, prescribe una mejora en la balanza comercial como uno de los objetivos fundamentales de su programa de ajuste;

---

\* La razón para separar, por una parte, el interés nominal y la corrección monetaria de la deuda, y por otra, el déficit operacional es que, en principio, no generan una demanda real de bienes y servicios. Simplemente mantienen constante el valor real de la deuda pública pendiente y por lo tanto no afectarían la renta real del sector privado.

b) Las reglas del juego en el orden económico internacional vigente son asimétricas, porque exigen que los países deudores apliquen una política de ajuste, mientras que los países superavitarios pueden permanecer indiferentes a sus balanzas por cuenta corriente;

c) El orden económico internacional vigente no sólo exige exclusivamente a los países deudores que efectúen los ajustes, sino también les obliga a hacerlos con demasiada rapidez. En otras palabras, no les proporciona una financiación compensatoria suficiente para que tengan tiempo de aumentar sus exportaciones y disminuir sus importaciones en forma compatible con el mantenimiento de los niveles de empleo interno;

d) En el caso del Brasil, si hubiera sido posible mantener el nivel de empleo, el ajuste de la balanza comercial correspondiente a 1983 habría requerido una reducción de la demanda interna de 5.200 millones de dólares, en otras palabras, una reducción de no más del 1,6% con relación a los valores alcanzados en 1982;

e) Pero si el ajuste se hubiera introducido exclusivamente mediante la recesión, el PIB tendría que haber disminuido en casi el 5% y el gasto interno en el 6,5%;

f) En lo que respecta a una carga tan excesiva, las críticas no deben dirigirse sólo al Fondo, salvo en la medida en que es uno de los principales agentes de un orden económico internacional que no posee los mecanismos apropiados para evitar que los países deudores tengan que efectuar el ajuste mediante una brutal contracción de su renta nacional;

g) Debe criticarse al Fondo por el hecho de que sus métodos de trabajo inducen al país deudor a provocar una recesión, aun cuando no sea necesaria para mejorar en la forma deseada su balanza de pagos. Ello se debe a que el Fondo, al efectuar su análisis, parte de la idea de que un país tiene un problema de balanza de pagos porque gasta más de lo que puede; en otras palabras, su demanda interna supera los recursos locales disponibles;

h) Es fácil pensar en más de una situación en la que esa hipótesis es errónea. Por ejemplo, es evidente que la agravación de la recesión mundial en 1982 restringió las exportaciones brasileñas. En consecuencia, hubo aumento del desempleo y del desequilibrio externo. De manera análoga, durante el decenio de 1950, con frecuencia los bienes exportados no podían competir en el exterior porque las devaluaciones del tipo de cambio no siguieron el ritmo del aumento de los costos internos. La reducción de las exportaciones obligó a mantener improductivos ciertos recursos internos, aun si esa reducción se debía a un problema de política interna de precios y no a la falta de demanda externa;

i) Pero la inflexibilidad del Fondo en este aspecto sería lógica si el único objetivo del programa fuera mejorar la balanza comercial. Porque en todos los casos la contracción de la demanda interna favorece la mejora de la balanza comercial;

j) Su enfoque monetario con respecto a la balanza de pagos lleva al Fondo a la conclusión de que el crédito interno neto de las autoridades monetarias es el medio más eficaz para controlar la demanda interna en forma compatible con el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos;

k) No debe criticarse al Fondo sólo porque supone que los problemas de balanza de pagos siempre se relacionan con un exceso de la demanda interna. Hay otros dos problemas. En primer lugar, su perspectiva teórica es exclusivamente monetarista y no considera el potencial recesivo de una contracción exclusivamente fiscal. Además, el Fondo siempre tiende a subestimar las proyecciones de la tasa de inflación durante el período de ajuste, aparentemente como una forma de presionar al país para que adopte medidas impopulares que el Fondo considera necesarias para lograr una reducción eficaz de la inflación;

l) El programa para el Brasil ilustra ampliamente la política del Fondo. En él, el Fondo insistió en una reducción masiva del déficit del sector público, mientras que, al menos en el marco de la primera carta de intención, aceptó metas monetarias que resultarían sólo moderadamente contraccionistas si las proyecciones de inflación se acercaban en alguna medida a la realidad;

m) En el caso del Brasil, los criterios monetarios se hicieron considerablemente más severos entre la primera y la segunda cartas de intención, en respuesta a la aceleración de la inflación hacia fines de 1982 y principios de 1983. Una medida de esa índole ilustra la actitud de injerencia del Fondo en algunos aspectos de la economía brasileña que no son de su competencia. El Fondo no tiene atribuciones para impedir que un país tenga acceso a sus propios recursos porque su inflación se ha acelerado;

n) Nada en la lógica del enfoque monetario autoriza al Fondo a prestar especial atención a las cuentas públicas. Sin embargo, dada la actual preeminencia de los conceptos de desplazamiento y la atracción del mundo mercantil, el Fondo ha incorporado las necesidades de crédito del sector público (NCSP) a los criterios de ejecución que se exigen a un país, dándoles la misma importancia que a los límites tradicionales sobre el crédito interno de las autoridades monetarias;

o) Al contrario del crédito interno, cuyos límites se establecen mediante una práctica financiera técnicamente sana, el Fondo ha fijado, al parecer, los límites de las NCSP en una forma realmente peculiar. Cinco planes de estabilización que el Fondo ha impuesto recientemente en América Latina indican que adopta un método empírico por el que mide las NCSP y luego las reduce a la mitad.

p) Según parece, el objetivo no es evitar que el sector privado quede excluido del mercado financiero, como se pretende en general, sino eliminar prácticamente la presencia del sector público en el mercado del crédito interno. Ahora bien, en la Conferencia de Bretton Woods no se decidió que el Fondo debía asumir ese papel;

q) Independientemente de este aspecto ideológico, el Fondo no parece tener en cuenta las consecuencias reales de la restricción de las NCSP. Este fue un problema muy grave en el caso del Brasil, dado que el Fondo exigió que la relación entre el déficit del sector público y el PIB se redujera en un 8,5% entre 1982 y 1983. No es difícil vislumbrar lo que significaría una contracción fiscal de esa magnitud en lo que respecta a la reducción del nivel de actividad y empleo en la economía brasileña.

LA APARICION DE INDUSTRIAS MILITARES EN EL SUR:  
REPERCUSIONES A LARGO PLAZO

Miguel S. Wionczek\*

---

Un reciente estudio de las tendencias mundiales y perspectivas de los gastos militares, realizado por un equipo de investigadores bajo la dirección de Wassily Leontief, uno de los fundadores de la econometría y Premio Nobel 1973, concluye afirmando que:

"Si todas las regiones del mundo redujeran sus compras de equipo militar y si, además, las regiones ricas transfirieran una parte de los "ahorros" resultantes a las más pobres de las regiones menos adelantadas en forma de asistencia para el desarrollo, esa transferencia de ingresos tendría por resultado un aumento en todo el mundo de los niveles de producción, comercio y consumo." 1/

Sin embargo, el mismo estudio advierte que:

"Pero incluso un aumento considerable de la ayuda económica, acompañado de la reducción de sus propios gastos militares, sólo permitiría reducir en muy escasa medida el desnivel de bienestar material que existe entre las regiones receptoras y las demás regiones. Las perspectivas económicas de las regiones pobres menos adelantadas sólo serían menos sombrías si las transferencias de recursos que acaban de mencionarse fueran acompañadas de cambios de estructuras [subrayado en el original] en esas regiones." 1/

Estas citas resumen las conclusiones a que se llega en el creciente número de publicaciones sobre los aspectos económicos del desarme, es decir, sobre la reorientación hacia usos pacíficos de los recursos destinados a gastos militares, tema que en los últimos tiempos ha merecido la atención de numerosos organismos internacionales, estudiosos de la política y científicos sociales interesados en el tema. Lamentablemente, esas conclusiones son desafiadas por los encargados de formular las políticas que se aplican al mundo real, no sólo en el Norte industrializado, sino también en muchos países en desarrollo del Sur. En medio de una crisis económica mundial, sólo equiparable a la depresión de los años treinta, los gastos militares representan uno de los pocos sectores dinámicos tanto en el Norte como en el Sur.

Según uno de los estudios más detallados que se ha realizado sobre los gastos mundiales en armas y equipo conexo, entre 1981 y 1982 los desembolsos mundiales por este concepto aumentaron en alrededor del 10% en cifras reales, pese a que en la mayoría de los países se registró una fuerte disminución del ingreso nacional y se redujo el gasto público prácticamente en todos los sectores, incluido el de servicios sociales. 2/

---

\* El Colegio de México, México, D.F.

Paradójicamente, los estudios sobre los aspectos económicos de la carrera de armamentos se encuentran muy rezagados en relación con los relativos a los aspectos económicos del desarme. Por otra parte, se sabe poco acerca de la vigorosa irrupción, en la producción de armas convencionales pero tecnológicamente ultramodernas y en el comercio internacional de armas, de un grupo de los más adelantados entre los países en desarrollo, que en la jerga económica internacional se conocen con el nombre de países de industrialización reciente (PIR). Otros países en desarrollo están en vías de incorporarse a ese grupo.

En el presente artículo se tratan principalmente los aspectos políticos y económicos de la aparición y crecimiento de las industrias militares en los PIR. Las fuentes de información son directas pero fidedignas; se trata de los periódicos más prestigiosos y las publicaciones de mayor difusión de los países industrializados. Sin embargo, cabe mencionar que la escasez de trabajos publicados sobre los aspectos económicos de la carrera de armamentos en los países industrialmente adelantados, y el hecho de que en los estudios económicos generales sobre la economía mundial no se haga referencia a la carrera de armamentos del Norte ni a la del Sur obedecen a numerosos factores. Los fundamentales son los siguientes:

a) La opinión generalizada de que la carrera de armamentos a nivel mundial es fundamentalmente un fenómeno político y tecnológico que rebasa el ámbito propio de los estudios económicos e industriales, ya sean mundiales, regionales o nacionales;

b) El altísimo grado de sensibilidad política que existe en muchos países respecto de las denominadas cuestiones de seguridad nacional, cualquiera que se las defina, y la creencia generalizada de que la carrera de armamentos es a la vez inevitable e incontenible;

c) El acceso limitado de los economistas internacionales a datos desglosados sobre fabricación y compra de armamentos, y la limitada comprensión de tales datos;

d) La presunta dificultad de obtener datos cuantitativos fidedignos y las dificultades reales que plantea el análisis de los procesos nacionales y regionales de formulación de políticas relativas a la gestión de las industrias militares, las transferencias de tecnología militar y las modalidades que revisten la adquisición interna y el comercio internacional de armas;

e) La escasez mundial de científicos sociales altamente capacitados y con conocimientos tecnológicos suficientes, que sean aptos para estudiar los aspectos políticos, económicos y tecnológicos de la carrera de armamentos empleando un enfoque interdisciplinario;

f) El predominio que en el campo de la economía ejerce la "econometría rococó", es decir, la elaboración de modelos teóricos cuantitativos superficialmente admirables, ajenos a los aspectos políticos e institucionales de la economía o, dicho de otro modo, a los problemas que se plantean en la vida real.\*

---

\* "Econometría rococó" es una adaptación de la expresión "matemáticas rococó", acuñada en los años cuarenta por John von Neumann, quien la empleó para referirse a las estériles lucubraciones de análisis matemático que no aportaban nada nuevo ni ofrecían soluciones para las grandes lagunas de las matemáticas.

Los factores mencionados no son suficientes para explicar plenamente la escasez de conocimientos acerca del reciente surgimiento, funcionamiento y repercusiones internacionales de las industrias militares en algunos PIR, e incluso en los países en desarrollo no comprendidos en esa categoría. Es preciso añadir otros más. En primer lugar, los PIR están alejados de los centros que se dedican a investigar los aspectos económicos de los armamentos y el desarme, que se encuentran en el Norte y en el sistema de las Naciones Unidas. En segundo lugar, su incorporación a la carrera de armamentos es reciente. En tercer lugar, su participación en la producción, compra y comercio internacional de armas es aún reducida. Se ha estimado que en 1982 la proporción que correspondió a los PIR en la transferencia de armas al Sur, incluidos la compra de armas en el exterior por el consumidor final, la ayuda militar y el trueque de armas por otros bienes y servicios, fue de alrededor del 4% de las transferencias mundiales de armas. 3/

Dado que el total de transferencias de armas al Sur correspondiente a ese año se calcula en 50.000 millones de dólares\*, el valor de las transferencias de armas entre países del Sur puede estimarse, con criterio moderado, en un mínimo de 2.000 millones de dólares. La cifra, aunque pequeña, no es de ninguna manera insignificante. Por otra parte, si bien todos los PIR (con excepción de México) y algunos otros países en desarrollo producen equipo militar cada vez más complejo, el número de países del Sur que son a la vez productores y exportadores de armas no excede aún de entre seis y ocho.

\* \* \* \* \*

En las fuentes de consulta habituales y en general fidedignas, como los anuarios del SIPRI y los estudios anuales sobre gastos militares y sociales en el mundo, publicados por centros de investigación no gubernamentales de los Estados Unidos y del Reino Unido 4/, no figuran cifras globales ni desglosadas por países sobre la producción industrial militar en el Sur o sobre las transferencias de armas entre países del Sur. Tanto éstas como otras fuentes similares dan por supuesto que el Sur sigue siendo importador de equipo militar producido en los países industrializados. Por primera vez, en el anuario del SIPRI correspondiente a 1983 5/, se plantean, aunque en forma indirecta, algunas dudas al respecto. En su análisis del comercio de armas entre el Norte y el Sur dicho anuario señala que mientras el valor de las exportaciones de armas a los países en desarrollo en el período 1968-1972 se duplicó en relación con el del período 1963-1967 y volvió a duplicarse durante el período 1973-1977, en el período 1978-1982 el aumento descendió a un 50%. Según la misma fuente:

"Es probable que las razones principales de esa reducción del crecimiento sean la recesión mundial y las restricciones presupuestarias que ésta ha acarreado; existe también la posibilidad de que en cierta medida el mercado se haya saturado."\*\*

---

\* Por "dólares" entiéndase en todos los casos "dólares de los Estados Unidos".

\*\* Fuente: versión abreviada del anuario del SIPRI correspondiente a 1983.

Es indudable que hay algo de cierto en el diagnóstico que hace el SIPRI de las razones de la reciente desaceleración de las compras de equipo militar que el Sur efectúa en el Norte. Si se tiene en cuenta que los precios de los armamentos convencionales modernos aumentan constantemente de una manera vertiginosa, la referida desaceleración parecería ser un hecho positivo. Sin embargo, hay cada vez más indicios -aún no consignados ni analizados- de que la actual crisis mundial va acompañada en el Sur de una sustitución de las importaciones de equipo militar, y de que algunos PIR se han transformado en productores y están ingresando en los mercados de armas del Sur. Ello se relaciona tanto con la denominada modernización de las armas y las tendencias que se registran en las adquisiciones de equipo militar, como con la inflación. En un estudio reciente de las industrias de defensa de los países industrializados se resume esa situación de la siguiente manera:

"Los gastos de defensa aumentan a un ritmo tan vertiginoso que incluso las superpotencias mundiales y algunos países ricos en petróleo están invirtiendo recursos en el mejoramiento cualitativo de las armas, en lugar de ampliar sus arsenales. Los estudiosos de esta industria señalan que los países gastan más en defensa pero en general obtienen menos a cambio de esos gastos." 6/

Según afirman numerosos y frecuentes artículos e informes publicados durante 1983 en periódicos prestigiosos que dedican gran extensión a los asuntos mundiales, como The New York Times, Washington Post, The Wall Street Journal y el Financial Times, la lista de los países del Sur que se transforman en productores de equipo militar y exportan a otras partes del Sur va aumentando rápidamente. 7/ Dejando de lado a Israel y Sudáfrica, países a los que también hacen referencia esos informes de prensa aunque no corresponda considerar que ninguno de los dos forme parte del Sur o sea un país en desarrollo, encabezan la lista el Brasil, Singapur, China, la República Popular Democrática de Corea y la República de Corea.\* La correspondiente lista de países del Sur que compran armas producidas en el Sur es aún más extensa, e incluye a Chile, Argentina (hasta el otoño de 1983), el Irán, el Iraq, Tailandia, Malasia y Nigeria.\*

En la mayoría de los casos, los exportadores e importadores de equipo militar del Sur se muestran sumamente renuentes, por razones de seguridad, a comunicar ningún dato sobre la producción y venta de armas en el exterior. No obstante, en los últimos años el Brasil y Singapur han salido a competir con las industrias de armamentos del Norte en los mercados del Sur con tan buenos resultados que se dispone de un volumen considerable de información sobre los resultados obtenidos interior y exteriormente por la industria militar de esos países. 8/

\* \* \* \* \*

En las actuales publicaciones internacionales sobre industrialización y desarrollo económico se ponen de relieve, acertadamente, una serie de factores básicos que los planificadores industriales y económicos de los PIR y otros países en desarrollo relativamente extensos deben tomar en consideración si desean que sus programas de industrialización tengan éxito, aunque sea parcial.

---

\* En orden de magnitud.

En primer lugar, ningún programa de industrialización digno de tal nombre puede convertirse en realidad si no se lo adopta en el marco de alguna estrategia general a largo plazo. En segundo lugar, la función del Estado en los procesos de industrialización de los países en desarrollo es de importancia fundamental. En tercer lugar, los proyectos industriales realizados al azar, sin vinculaciones con la infraestructura disponible y el conjunto de las industrias existentes, por ambiciosos que sean, no representan una auténtica industrialización. En cuarto lugar, dada la rapidez con que progresa actualmente la tecnología, una industrialización que abarque todos los sectores está fuera del alcance hasta de un país extenso y bien dotado de recursos naturales. En quinto lugar, la selección de industrias dentro de un número limitado de sectores debe tener por objeto la integración vertical a largo plazo de las industrias en cuestión. En sexto lugar, dado que no existe un modelo de industrialización único aplicable a todos los países en desarrollo, los debates sobre si la industrialización debe comenzar desde abajo (industrias pesadas) o desde arriba (industrias ligeras de productos de consumo final) resultan estériles, especialmente si se tiene en cuenta la necesidad de aprovechar con relativa eficacia los proyectos industriales existentes, por modestos que sean, estableciendo toda suerte de vínculos mutuos y cerrando las brechas que existen entre las distintas industrias y dentro de cada una de ellas. En séptimo lugar, la inflexible estrategia de sustitución de las importaciones industriales tropieza con graves dificultades aún en los países en desarrollo más adelantados. En octavo lugar, el ritmo de industrialización depende en gran medida de cuatro grandes factores: la constante expansión del mercado interno; el acceso a los mercados de exportación; la capacidad tecnológica y la entrada de nuevas tecnologías; y el grado de preparación de los gestores locales tanto en el sector público como en el privado.

Esta breve enumeración de las principales cuestiones y factores que intervienen en el proceso de industrialización da una idea de lo difícil que es para la mayoría de los países en desarrollo poner en marcha ese proceso. La reciente aparición y desarrollo de industrias militares en los PIR, cuyo número va en aumento, e incluso en otros países en desarrollo, constituye un claro indicio de que la tarea, si bien es difícil, dista mucho de ser imposible. La industria mundial de armamentos es competitiva y altamente dinámica desde el punto de vista tecnológico; conlleva no sólo la disponibilidad de personal técnico altamente calificado, sino también la capacidad de aprender permanentemente de la experiencia propia, el control de la calidad del producto final, el arte de la gestión industrial y el conocimiento de mercados extranjeros.

En cada uno de los países en desarrollo exportadores de armas el proceso de desarrollo del complejo militar industrial tiene prácticamente las mismas características. Al principio, las armas se importan totalmente diseñadas, producidas y montadas en los países industrializados del Norte. A continuación, se desarrolla una capacidad de mantenimiento de "bienes duraderos de consumo" militares de origen extranjero, muy probablemente debido a consideraciones de seguridad y al riesgo de que en un momento determinado se produzca una interrupción de la entrada de equipo militar idéntico o similar, que haga peligrar la satisfacción de las necesidades de seguridad nacional. Las actividades de mantenimiento que estimulan la capacitación tecnológica permiten descubrir que algunas piezas o accesorios del equipo producido en el extranjero (a veces sumamente sofisticado)

podrían fabricarse en el país a un costo mucho menor si se pudiera controlar su calidad. Tras copiar con buenos resultados diseños extranjeros, construir prototipos y someterlos a ensayos en las condiciones imperantes en el país, surge la misma pregunta que en muchos países en desarrollo se planteó hace dos décadas en las industrias del automóvil y de los productos farmacéuticos: ¿por qué es imprescindible que determinados productos militares se monten totalmente en el exterior? En esta etapa, se formulan propuestas a gobiernos extranjeros y a productores de armas para que suministren piezas de fabricación local para productos montados en el exterior. En algunos casos la concesión de futuros contratos de compra se condiciona a la aceptación de tales propuestas. Posteriormente, surge un interés en transferir algunas actividades de montaje a los países importadores de armas, cuya información sobre los mercados internacionales de armas y tecnología y cuya capacidad para negociar nuevos contratos de armamentos son sorprendentemente más amplias que en el caso de las transacciones comerciales no militares.

Todas estas actividades implican un considerable desarrollo de la organización y la gestión industriales, impulsado conjuntamente, en la mayoría de los casos, por las instituciones militares y los empresarios privados locales. Cuando comienza la producción local de bienes militares con licencia extranjera o mediante acuerdos de coproducción, poco o nada queda librado a la improvisación y al azar. Dado el grado sumamente alto de especialización que existe a escala mundial dentro de la industria militar, las líneas de productos se escogen conforme a necesidades del mercado interno bien definidas, perspectivas de exportación y capacidad tecnológica. En consecuencia, las industrias militares de reciente aparición en el Sur son tan fiables y metódicas como sus homólogas del Norte. Por otra parte, son fuertes competidoras no sólo en calidad, sino también en cuanto a precios. El Brasil, China, la República de Corea y Singapur están en condiciones de vender más barato que cualquier exportador tradicional de armas del Norte, y sus empresas industriales militares no sólo reciben pagos en monedas fuertes, sino que también obtienen ganancias, independientemente de que reciban o no subvenciones para exportar.

Si el método descrito de expansión por etapas sucesivas adoptado por las industrias militares de reciente aparición en el Sur se siguiera en ramas de la industria no relacionadas con la seguridad, sino con necesidades sociales en los planos nacional y regional, no cabe duda de que contribuiría considerablemente al bienestar económico y social de muchos países en desarrollo. Los buenos resultados obtenidos por esas industrias militares son un claro indicio de que los obstáculos que se oponen a la industrialización del Sur, salvo en el caso de pequeños países extremadamente pobres en recursos naturales y humanos, no obedecen a factores naturales, sino que son creados por el hombre. Si un país en desarrollo puede producir, compitiendo con los países industrializados, no sólo pequeños armamentos de gran consumo, como ametralladoras ligeras, sino también vehículos blindados, tanques, cañones, misiles tierra-aire y, con el tiempo, aviones de reacción militares, también podría producir fácilmente una amplia gama de bienes de equipo, de productos intermedios y de artículos de consumo final destinados a fines pacíficos. Parafraseando las observaciones de Leontief citadas al principio de este artículo, puede afirmarse que la reasignación a la producción orientada hacia fines pacíficos de recursos financieros y materiales que se invierten con fines militares redundaría en un aumento de los niveles mundiales de producción, comercio

y consumo, pero sólo si la posterior transferencia de recursos a los países en desarrollo fuera acompañada de cambios de estructuras en dichos países. El éxito de las nuevas industrias militares del Sur es un ejemplo de solución errónea a problemas estructurales y constituye una amenaza adicional a la seguridad mundial. Sin embargo, este ejemplo podría demostrar al Sur que su industrialización es no solamente posible sino también digna de emprenderse si se orienta hacia objetivos socialmente positivos en el marco de la cooperación entre países del Sur.

Notas

1/ Wassily Leontief y Faye Duchin, Military Spending, Facts and Figures, Worldwide Implications and Future Outlook (Nueva York, Oxford University Press, 1983), pág. 66.

2/ International Institute for Strategic Studies, The Military Balance, 1983-1984 (Londres, septiembre de 1983).

3/ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), The Arms Race and Arms Control 1983 (Londres, Taylor and Francis, 1983).

4/ Ruth Sivard, World Military and Social Expenditures (Leesburg, Virginia, Institute for World Order); e International Institute for Strategic Studies, The Military Balance (Londres), entre otros.

5/ The Arms Race and Arms Control, 1983 (Londres, Taylor and Francis, 1983).

6/ Financial Times Survey of Defence Industries, Financial Times, 10 de octubre de 1983.

7/ Es particularmente esclarecedor a este respecto un artículo de Drew Middleton, especialista en cuestiones militares de The New York Times, titulado "Smaller nations crack arms market", The New York Times, 28 de agosto de 1983.

8/ Andrew Whitley, "Curtain parts on Brazil arms trade". Financial Times, 1° de junio de 1983; Dinah Lee, "Singapore is quietly pursuing role as an independent arms producers", International Herald Tribune (edición de Hong Kong), 16 de diciembre de 1983; Chris Sherwell, "Singapore builds up defence industry in economic strategy", Financial Times, 30 de noviembre de 1983.

## INFORMACION PARA POSIBLES COLABORADORES

El Grupo Supervisor de *Industria y Desarrollo* recibirá con agrado las colaboraciones que sean pertinentes a la finalidad y el alcance de la revista. Los autores deberán ponerse en contacto con el Grupo Supervisor, cuya dirección figura más adelante.

1. Podrán presentarse artículos en español, francés o inglés, enviándolos por duplicado a:  
Grupo Supervisor de *Industria y Desarrollo*  
División de Estudios Industriales, ONUDI,  
P.O. Box 300  
A-1400 Viena  
Austria
2. Los artículos que se presenten deberán contener material original no publicado anteriormente y que no esté siendo considerado para publicación en otra parte.
3. El Grupo Supervisor no se hace responsable por la pérdida de manuscritos.
4. El original deberá enviarse por duplicado. Deberá estar mecanografiado a doble espacio en papel blanco de carta, con todas las páginas numeradas en orden consecutivo.
5. En la primera página deberán figurar el título del artículo, el nombre y la afiliación profesional del autor, un resumen del artículo que no exceda de 100 palabras y la dirección actual de la persona a la que se puedan remitir las pruebas de imprenta.
6. Las fórmulas deberán numerarse a lo largo de todo el trabajo. Si las operaciones de derivación de las fórmulas se han abreviado, deberán presentarse las operaciones completas en una hoja aparte que no se publicará. Deberá reducirse al mínimo la utilización de matemáticas complejas.
7. Las notas de pie de página deberán numerarse por orden consecutivo a lo largo de todo el texto. Las referencias deberán contener datos bibliográficos: autor, título completo de la publicación, editorial y lugar y fecha de publicación. Las referencias a artículos publicados en otras revistas deberán contener los datos siguientes: título completo de la revista, así como lugar y fecha de publicación, autor, volumen y número de la revista y páginas en las que aparece el artículo. Véase un número de *Industria y Desarrollo* para observar el estilo que se utiliza en notas a pie de página y referencias.
8. Las ilustraciones y cuadros deberán numerarse por orden consecutivo a lo largo de todo el texto y contener leyendas claramente marcadas
9. El autor podrá obtener gratuitamente, previa solicitud, 50 separatas de su artículo.
10. Los autores deberán tener presente que, de conformidad con las normas de publicación de las Naciones Unidas, los artículos aceptados para publicación están sujetos a revisión editorial por la secretaria de la ONUDI.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من الكتيبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

