

PERSPECTIVAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

SIDNEY DELL *

EN LA ACTUALIDAD, gran parte de la comunidad internacional concuerda en que la tasa de crecimiento de los países en vías de desarrollo en su conjunto debería aumentar del cinco por ciento fijado para la década del sesenta a, por lo menos, el seis por ciento en la del setenta.

Una de las consideraciones que ha llevado aun a los observadores y gobiernos más cautelosos y conservadores, a propugnar una tasa de crecimiento substancialmente más alta para la década consiste en el hecho de que la meta del cinco por ciento fijada para la anterior sólo fue alcanzada al finalizar el decenio. Sin embargo, hay indicios de que por lo general las circunstancias que hicieron posible este éxito aparente no son comprendidas, y pocas veces se reconocen las dificultades que pueden surgir aún para mantener y no digamos elevar, las tasas de crecimiento de finales de la década del sesenta. Probablemente, los dos factores más importantes que contribuyeron al logro de una tasa de crecimiento promedio del cinco por ciento en los países en desarrollo fueron, por una parte, las condiciones favorables que prevalecieron dentro del comercio internacional durante los años sesenta y, por otra, el salto o avance que se ha producido en la agricultura, conocido ahora como "la revolución verde". La tasa de crecimiento del volumen de exportaciones de los países en desarrollo aumentó de un 3.6 por ciento al año, en la década del cincuenta, al 6.3 por ciento anual en la del sesenta. No cabe duda de que este aumento tuvo una importancia crucial tanto en lo referente al estímulo directo dado a la producción interna, como al mantenimiento de un nivel relativamente alto de importación de bienes al desarrollo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este aceleramiento en las exportaciones no se debió a ninguna acción política deliberada por parte de la comunidad internacional. Poco o nada se hizo para abrir los mercados de los países desarrollados a los productos de particular interés para los países en desarrollo. Por lo contrario, en los países desarrollados se reforzó la protección a la agricultura y se intensificaron

* Director de la oficina de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Nueva York, ha desempeñado diversos cargos en la Secretaría General de la Organización desde 1947. Es autor de obras importantes sobre integración regional en Europa y América Latina, varias de las cuales han sido traducidas al español. (Traducción de Carmen y Rubén Chuaqui.)

las restricciones a la importación de textiles y otros productos con gran densidad de trabajo proveniente de los países en vías de desarrollo. La aceleración en las exportaciones de los años sesenta ocurrió, por lo tanto, a pesar de las políticas de comercio de los países desarrollados y no a causa de ellas.

Entonces, ¿cómo se explica el aumento de las exportaciones? Dicho aumento parece haberse debido en gran parte al aumento de las tasas de crecimiento de los propios países desarrollados, los cuales generaron una expansión correspondiente en sus demandas de importaciones. Esto, por supuesto, indica la importancia, para los países en desarrollo, de una sana situación económica dentro de los países desarrollados. Para los países en vías de desarrollo, es vital que las tasas de crecimiento relativamente altas mantenidas por los países industriales durante la pasada década continúen a lo largo de la del setenta. No obstante, aunque sería difícil predecir las perspectivas de crecimiento de los países industrializados para todo el decenio, parecen existir influencias a corto y mediano plazo tendientes a disminuir las tasas de crecimiento de esos países, durante los primeros años de la presente década. Existe una gran preocupación en los países industriales en torno a las espirales de salarios y precios aparecidas durante la segunda mitad de los años sesenta, y actualmente, se realizan esfuerzos por frenar dichas espirales a través de una acción deflacionaria. En el curso de este proceso, los gobiernos de los países industriales han aceptado la posibilidad de una tasa de crecimiento muy lenta y un aumento del desempleo como parte del precio que están dispuestos a pagar, en la esperanza de que con ello les sea posible disminuir la espiral de los precios. Pero tal cosa puede acarrear serias consecuencias para los países en desarrollo, puesto que un retorno de los países industriales a tasas de crecimiento menores correspondientes a las de los años cincuenta, se vería acompañado, con toda seguridad, por un decrecimiento en la tasa de aumento de su demanda de importaciones de los países en vías de desarrollo.

Es demasiado pronto para decir cuáles serán los efectos a largo plazo de la "revolución verde". ¿Es posible que el ritmo de desarrollo de la agricultura haya sido acelerado permanentemente por el progreso tecnológico que se ha producido? ¿O ahora es cuestión de consolidar los avances que ya se han hecho, de manera que las tasas de crecimiento en la agricultura tenderán a retroceder un poco en relación a los altos niveles obtenidos en las primeras etapas del salto? Nadie puede todavía contestar estas preguntas, pero de una cosa podemos estar casi seguros: cuanto mayor sea el progreso que se haga en la toma de conciencia de las ventajas que ofrecen las nuevas técnicas, más claro será que en muchos países y regiones el sistema existente de tenencia de la tierra es incompatible con el crecimiento sostenido de la agricultura y, en realidad, de la economía en su conjunto. Está por verse si los países en desarrollo, se muestran políticamente decididos a llevar a cabo las re-

formas agrarias que les permitan alcanzar todas las ventajas de los últimos progresos técnicos en la agricultura.

Además de los desarrollos favorables en las exportaciones y en la agricultura que acabamos de mencionar, existen pruebas de que el aumento de las tasas de crecimiento de los años sesenta se debió, hasta cierto punto, a la mejor comprensión de la naturaleza del problema del desarrollo por parte de los países que están en vías de desarrollarse, a la que unieron mayores esfuerzos para movilizar sus propios recursos. Los gobiernos adquirieron experiencia en dirigir los esfuerzos del sector público hacia los objetivos del desarrollo y en suministrar al sector privado incentivos para que desempeñara su papel. Dada la naturaleza del caso, es difícil evaluar la significación de estos esfuerzos, pero es indispensable avanzar más por este camino si se quieren lograr mayores tasas de crecimiento durante la década del setenta. Muchos países tendrán que hacer bastante más de lo que han hecho hasta ahora en lo que respecta a introducir sistemas más eficientes y equitativos para canalizar los recursos hacia el desarrollo. En tanto que algunos países han podido obtener un ingreso fiscal equivalente al 20 por ciento o más de su producto nacional bruto, muchos otros están muy rezagados en este aspecto. Más aún, en la mayoría de los casos es poco lo que se ha hecho para lograr que los beneficios del crecimiento económico sean ampliamente compartidos: tal cosa será fundamental en los años setenta si se desea evitar un conflicto interno, y si se pretende que la población en su totalidad demuestre la moral y el *esprit de corps* que se necesitan para un esfuerzo conjunto dirigido hacia un crecimiento más rápido.

Existe un factor que en gran medida ha pasado inadvertido en la discusión en torno al nivel de la tasa de crecimiento a alcanzar durante la presente década. Nos referimos a una ilusión estadística que las cifras mismas contienen. Hay algunos países en desarrollo cuyas tasas de crecimiento son extraordinariamente elevadas debido a factores especiales, tales como la explotación de ricos recursos minerales. Como la parte que les corresponde a estos países en la producción total combinada del conjunto de países en desarrollo aumenta, la influencia de sus tasas de crecimiento sobre el promedio de las tasas de crecimiento correspondiente a los países en desarrollo aumenta igualmente, tendiendo con ello a elevar el promedio. La importancia de este factor puramente estadístico puede observarse en el ejemplo siguiente: supongamos que el producto interno bruto de cada país en desarrollo continuara aumentando durante la presente década, exactamente a la misma tasa en que aumentara, en promedio, de 1960 a 1965. En ese caso, el promedio ponderado de la tasa anual de crecimiento de los países en desarrollo como grupo se aceleraría, pasando del nivel de 4.5 por ciento registrado en 1960-65 al de 5.3 por ciento en 1970-75.¹ En otros términos, aunque no se hubiera registrado un incremento en la tasa de crecimiento de ningún país en particular, el promedio de los países en

¹ United Nations, *Developing Countries in the Nineteen Seventies*, E/AC. 54/29/Rev. 1, p. 5.

desarrollo en tanto grupo se elevaría un 0.8 por ciento al año entre los dos períodos, simplemente a consecuencia del paso creciente de los países con altas tasas de crecimiento. A la luz de lo anterior, el aumento en el promedio de las tasas de crecimiento hasta alcanzar el nivel del cinco por ciento en el curso de la década pasada es algo menos impresionante y produce menor motivo de satisfacción de lo que se ha considerado generalmente. Asimismo, si lo único que se espera de los países en desarrollo es que sus tasas de crecimiento aumenten de un promedio del 5 por ciento a finales de los sesenta al 6 por ciento a finales de la presente década, estaremos engañándonos en gran medida con fantasías estadísticas, puesto que tal aumento podría resultar simplemente de una ganancia continuada en el peso relativo de los países que crecen rápidamente, sin el progreso importante de ningún país en particular. Para que la Segunda Década del Desarrollo represente un auténtico esfuerzo, tanto nacional como internacional, será necesario tener en cuenta el peso cada vez mayor de los países que crecen rápidamente, para así planear una tasa promedio de crecimiento que aumente su nivel actual del 5 por ciento, ahora que comienza esta década, hasta un siete o un ocho por ciento al finalizarla. Por consiguiente, en la meta del 6 por ciento que está ganando aceptación como uno de los objetivos principales que se han de alcanzar en los años setenta, deberá verse un promedio de la década en su conjunto, y no una cifra que deba alcanzarse al culminar el decenio.

La necesidad de aumentar el promedio a un siete u ocho por ciento se hace particularmente clara cuando se examina el problema del empleo. Las tasas de crecimiento logradas durante los años sesenta distaban mucho de ser suficientes para ofrecer empleo a todos aquellos que lo buscaban. Por lo contrario, se produjo un serio aumento del desempleo y el subempleo en casi todos los países en vías de desarrollo. El examen de las perspectivas para el decenio actual demuestra claramente que, a menos que las tasas de crecimiento se eleven a una cifra del orden del 8 por ciento anual en promedio, la mayor parte de los países en desarrollo serán incapaces de proporcionar empleos productivos para los que ingresen a la fuerza de trabajo, junto con los habitantes que están subempleados en la actualidad. Ésta es una de las conclusiones fundamentales del reciente informe Prebisch. Lo mismo se desprende del informe de la misión de la oit que acaba de estar en Colombia, donde se llega a la conclusión de que se necesitaría una tasa de crecimiento de aproximadamente un 8 por ciento al año para hacer que las elevadas tasas actuales de desempleo y subempleo en el citado país alcancen niveles más bajos durante los próximos 10 o 15 años.

Una cosa es anotar tasas de crecimiento de esta magnitud en informes o resoluciones, y otra muy distinta es conseguir llegar a ellas en la práctica. No cabe duda que el obtener un promedio de siete u ocho por ciento en la tasa de crecimiento exigiría esfuerzos a nivel nacional e internacional en una escala nunca vista. Es cierto que unos cuantos países, especialmente Japón, se las han arreglado para mantener tasas

de crecimiento excepcionalmente altas durante un largo período. Pero mientras se ha visto que es posible mantener altas tasas de crecimiento en algunos países particulares, no es nada claro que tales tasas puedan ser logradas y mantenidas por el grupo de países en desarrollo en su conjunto. Sin ningún ánimo de menospreciar el impresionante avance del Japón en los últimos veinte años, no se puede pasar por alto el hecho de que tal avance consistió especialmente en el mejoramiento de la posición de que gozaba el Japón dentro del mundo desarrollado. Japón contó no sólo con sus propios esfuerzos, sino también con el crecimiento del mercado mundial y la mayor participación que fue capaz de obtener en dicho mercado, en parte, mediante una favorable relación de intercambio y, en parte, gracias a un impulso extraordinariamente vigoroso a las exportaciones. Pero no sería posible sostener que todos los países industriales habrían podido lograr la tasa de crecimiento que alcanzó el Japón, puesto que no todos habrían podido aumentar simultáneamente su participación en el mercado mundial. El ejemplo del Japón puede citarse como un precedente para los países en desarrollo, sólo si se supone que sería posible capacitar a estos países para hacer el mismo tipo de progreso en los mercados mundiales que logró el Japón.

Tal como están las cosas, se necesitaría una transformación muy importante del conjunto de los países en vías de desarrollo para llegar a algo parecido a la penetración realizada por Japón en los mercados mundiales. De 1960 a 1969, el volumen de las exportaciones de Japón se cuadruplicó con creces, representando una tasa de crecimiento promedio de casi 17 por ciento al año. Durante el mismo período, el aumento en el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo—incluyendo el petróleo—sumó cerca de un 73 por ciento; lo que corresponde a una tasa promedio anual de crecimiento equivalente al 6.3 por ciento; dejando fuera la exportación de petróleo, dicha tasa fue sólo de 4.6 por ciento. Semejante tasa de crecimiento de las exportaciones es insuficiente para financiar las necesidades mínimas de importación, y más todavía para proporcionar el tipo de estímulo a la economía en su conjunto que Japón obtuvo de su sector exportador.

La experiencia nos dice que es necesario planificar para que las importaciones se eleven en forma más o menos proporcionada al producto nacional bruto. Con tasas de crecimiento relativamente bajas, sólo es posible conformarse con un ritmo relativamente más lento de expansión de las importaciones. Por ejemplo, durante el período 1960-1967, la tasa promedio de crecimiento de las importaciones de los países en vías de desarrollo fue sólo de 4.4 por ciento al año, en tanto que el producto interno bruto se elevó a una tasa anual de 4.7 por ciento, de manera que las importaciones avanzaron un poco más lentamente que el producto bruto. Pero a tasas más altas de crecimiento es posible que los suministros de bienes importados tengan que incrementarse a un ritmo más rápido que el producto bruto debido al aumento de la necesidad de invertir, lo que en gran parte depende de las importaciones. Así, la secretaría de la UNCTAD ha estimado que con una tasa promedio

de crecimiento del producto interno bruto de aproximadamente 6 por ciento al año durante la presente década, la tasa anual de crecimiento de las necesidades de importación podría ser de 6.7 por ciento.²

Para poder financiar dicha tasa de crecimiento de las importaciones, al igual que el servicio de la deuda externa, sería necesario que las exportaciones aumentaran aún más rápidamente que en la década pasada. Aun suponiendo que los países industriales estuvieran dispuestos a proveer un flujo neto de capital a los países en vías de desarrollo equivalente al uno por ciento de su producto nacional bruto durante la presente década, seguiría siendo necesario, de acuerdo con los cálculos de la UNCTAD, elevar la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo a un mínimo de 7.3 por ciento al año, si se quiere evitar una brecha comercial.

Es evidente que, si el capital no proviene de los países industrializados en una cantidad neta equivalente al uno por ciento de su producto nacional bruto, será menester una tasa de expansión de las exportaciones correspondientemente mayor. Por desgracia, en la actualidad todo hace suponer que, en tanto algunos países ya han alcanzado la meta del uno por ciento de flujo de capital, y mientras otros quizá lo logren hacia 1975, caben serias dudas acerca de la tasa a la que Estados Unidos será capaz de acercarse a esta meta. El comité Peterson, establecido por el Presidente Nixon para que aconseje sobre la ayuda de Estados Unidos al extranjero durante los años setenta, llegó a la conclusión de que ésta debería ser aumentada, pero agregaba a su informe: "hemos decidido deliberadamente no recomendar ningún nivel específico anual de ayuda de Estados Unidos, ni ninguna fórmula para determinar su monto". Así las cosas, las perspectivas realistas indican que la tasa de crecimiento de las exportaciones de países en desarrollo requerida para sostener una tasa de desarrollo global del 6 por ciento durante los años setenta tendrá que ser notoriamente más alta de lo que sugeríamos en párrafos anteriores.

Aun cuando la magnitud requerida de las tasas de crecimiento de las exportaciones no es grande en relación a lo que consiguió Japón en el campo de las exportaciones en los últimos años, resulta muy elevada si se le compara con el nivel que, en el pasado, lograron los países en desarrollo como grupo. De continuar las tendencias históricas, la demanda relativa de la exportación de alimentos de los países en vías de desarrollo crecerá tan sólo a una tasa anual del dos por ciento durante esta década, y la demanda de materias primas agrícolas sólo al uno por ciento al año; aun en lo referente a minerales no combustibles y metales la tasa de crecimiento esperada es de sólo 4 por ciento al año. Las perspectivas de exportación de combustibles y manufacturas son substancialmente mejores —del orden del 10 por ciento anual— pero las exportaciones de estas dos categorías de productos están concentradas en un número limitado de países. Los países en vías de desarrollo que

² UNCTAD, *Trade-Projections for 1975 and 1980*, TD/B/264/Rev. 1.

tienen la fortuna de poseer considerables recursos petroleros, y aquellos que han conseguido adquirir importantes mercados para la exportación de sus manufacturas quizá estén capacitados para lograr imprimir el tipo de impulso a las exportaciones que se necesita para alcanzar tasas elevadas de crecimiento interno. La verdadera dificultad surge en países que tradicionalmente se han atendido a otro tipo de exportaciones, particularmente alimentos y materias primas agrícolas. Será virtualmente imposible para estos últimos avanzar con rapidez a menos que sean capaces de cambiar la estructura de sus exportaciones, concentrándose en los productos manufacturados o, en su defecto, emprender programas sin precedentes de sustitución y reducción de importaciones. En cuanto a la segunda alternativa, debe tenerse presente que un programa efectivo de sustitución de importaciones puede generar necesidades relativamente altas de importaciones a corto y mediano plazo. Más aún, la experiencia adquirida en lo que se refiere a la sustitución de las importaciones demuestra que existe el inmenso peligro de construir una estructura de empresas ineficientes en una variedad de industrias de bienes de consumo que no incrementan el potencial de crecimiento a largo plazo del país en cuestión.

La magnitud del problema de la exportación puede ilustrarse con el caso de Colombia. Para que Colombia logre una tasa de crecimiento global del ocho por ciento al año hacia finales de la década actual, tendrá que estar en situación de financiar una tasa de crecimiento anual de las importaciones muy cercana al nueve por ciento. Más o menos las tres quintas partes de las exportaciones colombianas consisten en café, cuya demanda no puede esperarse que crezca a una tasa mucho mayor que el dos por ciento al año. Por lo tanto, el problema crucial que encara Colombia es el de determinar si será capaz de extender sus exportaciones de manufacturas lo suficientemente rápido como para que sus entradas totales provenientes de las exportaciones se eleven a una cifra que se acerque al nueve por ciento anual. Esto significa que la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas debería ser inicialmente no menor del 15 al 20 por ciento al año. Ésta es una tarea formidable, aunque no totalmente imposible. Requiere no sólo medidas excepcionalmente vigorosas de promoción de las exportaciones en Colombia, combinadas con políticas relativas a la tasa de intercambio calculada para producir los incentivos requeridos, sino también la voluntad de los países industrializados, así como de los países vecinos, de aceptar una mayor cantidad de productos manufacturados de Colombia.

Por supuesto, podría modificarse la situación si los países industriales estuvieran dispuestos a darse cuenta más plena de lo que lo han hecho hasta ahora de lo necesario que resulta una adecuada división del trabajo entre ellos y los países en vías de desarrollo. Actualmente Estados Unidos, los países del Mercado Común y los demás países industriales están malgastando cuantiosos recursos en subsidiar formas ineficientes de producción agrícola e industrial. Tales subsidios a la ineficiencia serían comprensibles si se tratara de una depresión mundial y si

prevaleciese una escasez de oportunidades de empleo. Sin embargo, de hecho ha habido una falta de mano de obra en los países industriales en los últimos años, escasez que ha contribuido a problemas crónicos de inflación. En tales condiciones de escasez de mano de obra, a los países industrializados les convendría transferir el trabajo y el capital de los sectores débiles de la agricultura y de la industria que ya no son capaces de competir en una escala mundial, a los sectores más fuertes y más avanzados en el aspecto tecnológico. Con esto mejorarían inmediatamente la eficiencia de sus propias economías, proporcionarían las oportunidades de un mercado más amplio que necesitan los países en vías de desarrollo y permitirían a sus propios consumidores disfrutar de productos importados baratos.

Las divisas adicionales que los países en desarrollo ganarían, gracias al incremento de sus exportaciones a los países industriales, las gastarían en comprar a estos últimos los artículos para cuya producción están especialmente bien equipados, es decir, productos cuya elaboración incorpora una tecnología avanzada. Esta demanda adicional por las exportaciones del mundo subdesarrollado, estimularía el volumen de producción y empleo en las industrias que fabrican estos bienes en los países que lo integran, absorbiendo con ello la mano de obra liberada de las industrias más débiles e incapaces de competir.

Uno de los casos más destacados es el del azúcar. El azúcar puede producirse mucho más eficientemente y a un costo mucho menor en los países menos desarrollados que en los países industriales. Sin embargo, los países industriales continúan produciendo cantidades de azúcar en proporción cada vez mayor, en tanto que reducen las importaciones de este producto procedentes de los países menos desarrollados. No existe ningún motivo para que un país como Estados Unidos deba ampliar su producción de azúcar en las circunstancias actuales. Hay otros productos que los agricultores norteamericanos pueden producir y producen con mucha mayor eficiencia. Pero les falta el estímulo que les permite cambiar de cultivo, dedicándose a otros más eficientes, a causa de los precios artificialmente elevados que pueden obtener de productos como el azúcar. Sería más provechoso, tanto para Estados Unidos como para otros países, que los agricultores norteamericanos se apartaran de las cosas en que son menos eficientes y produjeran más artículos en los que son más eficientes y de los que se necesita una cantidad mayor. Esto beneficiaría tanto a los agricultores como al consumidor en Estados Unidos, quienes saldrían ganando con los precios más bajos del producto importado. Pero, además, tal medida tendría el importante efecto de hacer que los países en vías de desarrollo sacaran más provecho de la venta del azúcar a Estados Unidos. Se suscita una situación semejante en los países del Mercado Común Europeo, cuyos agricultores están haciendo planes para producir excedentes de azúcar que intentan vender en el mercado mundial, compitiendo con los países menos desarrollados. Sin embargo, tal propósito carece de justificación económica,

ya que los países europeos, al igual que Estados Unidos, producen azúcar a un costo elevado y debieran producir menos e importar más.

Diferente es el problema que se plantea con un artículo como el cacao. En este caso los países en vías de desarrollo no tienen que competir con una producción proveniente de los países industriales. El problema consiste más bien en la inestabilidad de los precios y, a veces, en la tendencia a que el aumento de la producción supere al aumento de la demanda. En el caso del café, un problema análogo se ha solucionado a través de un acuerdo internacional sobre el café que ha permitido a los países exportadores mejorar sus utilidades provenientes de la exportación de café. También sería posible llegar a un acuerdo internacional sobre el cacao y, en realidad, ha habido largas negociaciones que han llegado a un punto en el que se puede decir que la mayor parte de los problemas técnicos han sido resueltos y el problema más significativo es el de saber si existe a nivel político la voluntad de hacer efectivo el acuerdo. Se ha llegado a un acuerdo casi total sobre un mecanismo de cuotas con un margen básico de precios, junto con el establecimiento de un fondo estabilizador financiado por un impuesto a las exportaciones. Sin embargo, hasta ahora ha resultado imposible llegar a un completo acuerdo, no tanto porque haya problemas que sean de por sí difíciles de resolver, sino porque la presión de ciertos intereses comerciales han bloqueado el acuerdo entre los países industrializados. El hecho es que los que negocian en cacao no desean ver reducidas las fluctuaciones en los precios, ya que su comercio depende de un mercado libre de cacao. El borrador del acuerdo estipulaba un margen de precios que oscilaba entre los 20 y los 29 centavos por libra, permitiendo así un margen de fluctuación hasta de un 45 por ciento del precio mínimo. Podría suponerse que un margen tan grande como éste sería suficiente aun para los comerciantes en cacao, pero aparentemente no fue así, y, por tanto, no se pudo ratificar el borrador del acuerdo.

No se sabe cuántas personas en los países industriales viven del comercio y la fluctuación de los precios del cacao, pero debe ser un número absolutamente insignificante comparado con el número de personas en los países en vías de desarrollo que dependen de las entradas derivadas de la exportación de dicho producto. A aquellos que perdieran con la limitación de las fluctuaciones de los precios del cacao, los países industriales podrían ayudarlos, si quisieran, mediante un programa de asistencia mientras se produce la adaptación. Pero es inconcebible que los intereses de un puñado de personas en los países industriales deban prevalecer contra un acuerdo que significaría muchísimo para la población entera de varios países en vías de desarrollo.

En el campo de las manufacturas, dos de los más importantes obstáculos que encaran los países en desarrollo son la escalada arancelaria y las restricciones cuantitativas.

Por escalada arancelaria se entiende el sistema mediante el cual las tarifas de importación de alimentos no elaborados y materias primas de los países industriales tienden a ser relativamente bajas, en tanto

que las tarifas sobre los productos que exigen una gran elaboración tienden a aumentar según el grado de procesamiento. Ésta es una reliquia del antiguo sistema colonial establecido para estimular la importación de alimentos no elaborados y materias primas de las colonias a cambio de las manufacturas exportadas por la metrópoli. En un mundo racional, una de las formas más naturales de desarrollo en los países menos desarrollados residiría en un grado cada vez mayor de elaboración de sus propias materias primas con el fin de destinarlas a la exportación. Sin embargo, la estructura arancelaria de los países industriales constituye un serio obstáculo para este tipo de desarrollo y, en la práctica, muchos países en vías de desarrollo tienen que mandar la materia prima a los países industriales, donde es elaborada y luego recorre el camino inverso. Resulta innecesario señalar que este tipo de política comercial es incompatible con la creación de un ambiente económico mundial que conduzca al desarrollo.

Igualmente desafortunadas son las trabas impuestas a las exportaciones de los llamados productos de "mano de obra barata" provenientes de los países menos desarrollados. Uno de los problemas principales se plantea, por supuesto, en relación con los textiles. Históricamente, la industria textil ha sido siempre una de las primeras en establecerse en los países que se han industrializado y también uno de los primeros tipos de manufactura en exportarse. La industria textil fue de las primeras en crearse durante la Revolución Industrial en la Gran Bretaña, en el siglo XVIII, y también desempeñó un papel clave en el espectacular crecimiento económico de Japón en el siglo pasado. No puede esperarse que los países menos desarrollados sobresalgan en la producción de *jumbo jets* o computadoras. En un mundo racional, una vez más, los países avanzados concentrarían sus esfuerzos en las industrias que requieren un alto nivel tecnológico, en tanto que los países menos desarrollados proveerían textiles y aquellos artículos industriales que pudieran producir en condiciones más ventajosas.

Como en el caso de la agricultura, nadie propondría que los países industriales actúen en forma que perjudique seriamente a las industrias o a los trabajadores locales. Se debería imaginar un proceso gradual de ajuste, ayudado por el gobierno, que alentaría al capital y al trabajo a cambiar paulatinamente de las industrias de baja productividad a las de alta productividad. Uno de los objetivos posibles podría consistir en que todo el aumento en el consumo interno de textiles en los países industriales proviniera predominantemente de las importaciones y no de la producción interna. En tales circunstancias, no habría ninguna disminución absoluta de la producción o del empleo de las industrias del país. El proceso de ajuste podría verse facilitado más aún si los gobiernos de los países industriales colaboraran en la rehabilitación de los recursos provenientes de las industrias débiles, tales como la textil, ofreciendo proyectos de readiestramiento de la mano de obra y otras ocupaciones.

Debe hacerse hincapié en que una transferencia relativa de recursos

de las industrias débiles a las industrias fuertes no se propone simplemente en beneficio de los países menos desarrollados. Es benéfica también para los propios países industriales. Comparemos, por ejemplo, los salarios de la industria textil de Estados Unidos con los que se pagan, digamos, en la industria automovilística. En junio de 1969, el promedio de ingresos semanales de los trabajadores empleados en la manufactura de ropa y otros productos textiles era de 83 dólares; por su parte, los obreros de hilados recibían 95 dólares a la semana. El promedio semanal correspondiente para los trabajadores que producen equipo de transporte era de 160 dólares, para los obreros que fabrican maquinaria 152 dólares y para los trabajadores de la industria eléctrica 125 dólares. Por lo tanto, a los obreros textiles les sería posible aumentar su salario semanal del 30 al 100 por ciento si pudieran cambiarse a industrias como las que producen automóviles o equipo electrónico. En general, la economía de Estados Unidos estaría en mejores condiciones si se produjeran las cosas para cuya elaboración está mejor equipada que la de otros países, en lugar de las cosas que otros países pueden fabricar más eficientemente que Estados Unidos.

Al restringir sus mercados a las importaciones de los productos agrícolas, cerrándolas para los llamados productos industriales de "mano de obra barata", los países desarrollados están, de hecho si no de intención, dando un trato desfavorable al comercio de los países en desarrollo. Presenciamos una división cada vez mayor del comercio mundial en dos segmentos. El primero, que consiste principalmente en el comercio entre los países desarrollados, se rige en gran parte por tarifas que han sido disminuidas hasta alcanzar actualmente niveles relativamente bajos, como consecuencia de una serie de negociaciones aduaneras de posguerra. El otro segmento del comercio mundial se rige por controles directos y restricciones cuantitativas de varios tipos; aquí no ha habido una reducción de barreras sino, en todo caso, un aumento. Y es a este segmento al que pertenece una parte muy importante del comercio entre los países industriales y los menos desarrollados.

Lejos de discriminar contra el comercio de los países menos desarrollados, los países industriales debieran favorecerlo. En realidad, de 1964 a esta parte ha sido continuamente sometida a estudio en la UNCTAD una propuesta según la cual los países industriales darían tratamiento preferencial a las importaciones de los países en vías de desarrollo.

El término "preferencias" es engañoso hasta cierto punto. Si Estados Unidos llegara a permitir que las importaciones de los países en vías de desarrollo tuvieran acceso a su mercado sin pagar derechos, no estarían dando ninguna preferencia a dichas importaciones en contra de las manufacturas internas, sino en contra de las manufacturas provenientes de otros países desarrollados. Un sistema de preferencias para los países menos desarrollados equivale simplemente a otorgar a estos países una igualdad de oportunidades con las industrias de cada uno de los países industrialmente avanzados en sus mercados internos. Tendrían aún que superar los obstáculos de la distancia, en especial los costos de trans-

porte y todas las diversas dificultades inherentes al proceso de ingresar a los canales nacionales de venta y distribución. La concesión de una entrada libre de importaciones de los países en desarrollo eliminaría sólo uno de los muchos impedimentos a los que estos países se enfrentan para obtener el acceso a los mercados industriales de los países desarrollados.

Se plantean dos problemas con el examen que en la actualidad se hace en relación con un programa de preferencias a las importaciones de los países en desarrollo. Uno se refiere a la forma en que pueden ser encarados los arreglos preferenciales existentes, especialmente entre el Mercado Común y los países africanos asociados, y entre Estados Unidos y los países del *Commonwealth*, dentro de un nuevo sistema equitativo de preferencias generales. Es muy comprensible que Estados Unidos no desee dar un trato preferencial a las importaciones provenientes de países que discriminan a sus propios exportadores. Análogamente, los países de América Latina están ansiosos por recibir igualdad de trato al de otros países en desarrollo con respecto a sus exportaciones al Mercado Común. Estas cuestiones son negociables siempre que exista buena voluntad y paciencia en todos los sectores. Sería poco razonable esperar que las relaciones de comercio que existen en la actualidad fueran barridas de la noche a la mañana. No puede esperarse que los países africanos asociados cuyas economías han sido construidas dentro del marco de un sistema preferencial de comercio, estén dispuestos a exponerse inmediatamente a toda la fuerza de la competencia de países que están más avanzados que ellos económicamente (como los países latinoamericanos). Se debería delinear un programa gradual de ajuste que permitiera una adaptación progresiva de las economías de los países africanos a las exigencias del mercado mundial, para lo cual parecen necesitar una ayuda especial.

El segundo problema principal se relaciona con las defensas que los países industriales desean poseer para protegerse contra la llamada "desorganización del mercado" que resulta de las importaciones crecientes provenientes de los países en desarrollo bajo arreglos preferenciales. Existe el serio peligro de que las fuerzas que dentro de los países industriales presionan actualmente por un control cada vez mayor sobre los impuestos a los productos de "mano de obra barata" provenientes de los países en vías de desarrollo, harán que su aceptación de un sistema de tales preferencias esté condicionada a la extensión de los controles a todo el campo del comercio de importaciones con los países menos desarrollados. Si se permitiera que esto pasara, el efecto del trato preferencial se diluiría seriamente, si no es que acabaría por destruirse. Todo el que invirtiera en un país en vías de desarrollo con el propósito de establecer una industria para sacar ventaja de las preferencias, correría el riesgo de desanimarse ante la perspectiva de que, de tener éxito, tropezaría con controles directos sobre sus exportaciones. En tal caso, se habría obtenido la forma de un trato preferencial sin su sustancia.

La campaña en pro del establecimiento de un sistema de preferencias ha subrayado las ventajas que el sistema podría tener para los países en desarrollo, pero ha prestado muy poca atención a los beneficios potenciales que podría acarrear a los países industriales. Ha habido una tendencia a pasar por alto el hecho de que a largo plazo a los países industriales les conviene importar más barato y transferir sus recursos a industrias más eficientes, como apuntábamos anteriormente. Al mismo tiempo, se debe reconocer la posibilidad de que surjan problemas a corto plazo en las industrias vulnerables de los países industriales, especialmente, y a menudo éstas son las industrias que emplean miembros de los grupos sociales en peor situación. La respuesta a este problema, sin embargo, no reside en apuntalar indefinidamente a las industrias débiles, sino en proporcionar ayuda para que se readiestre a la mano de obra con el fin de que se la emplee más productivamente.

Se ha conquistado una gran experiencia en lo que se refiere al empleo de ayuda para el reajuste, con el Acuerdo Norteamericano-Canadiense de la Industria del Automóvil de 1965, que preveía la especialización en las industrias automovilísticas de ambos países y un gran aumento en el volumen de comercio entre los dos. En relación con este acuerdo, en Estados Unidos se tomaban providencias para crear una Junta de Ayuda para la Reubicación, conforme al Acuerdo de la Industria del Automóvil, con el propósito de que ante ella pudieran las empresas, sindicatos o grupos de trabajadores presentar sus peticiones en caso que hubiese desarticulación. Se definía la desarticulación como el aumento de la capacidad ociosa o la incapacidad de operar a un nivel razonable de ganancias, o el desempleo de un cinco por ciento de la fuerza de trabajo o cincuenta trabajadores, siendo determinante la menor de estas dos posibilidades. Se establecieron varios criterios sobre la base de los cuales la Junta debía tomar una decisión acerca de toda petición en un plazo de sesenta días. Las empresas podían recibir ayuda técnica, financiera o en lo relativo a impuestos. Los trabajadores podían percibir hasta el 65 por ciento del promedio nacional de salarios semanales en la industria durante un máximo de cincuenta y dos semanas; se preveía el disfrute de 26 semanas adicionales para los trabajadores sometidos a readiestramiento, y se ponían a disposición de los interesados asignaciones de reubicación, incluyendo gastos de traslado. Los fondos los suministraba el gobierno federal y eran administrados por las agencias estatales de empleo.

No cabe duda de que el acuerdo norteamericano-canadiense ha permitido una enorme expansión del comercio: de 640 millones de dólares (en los dos sentidos) en 1964 a cerca de cinco mil millones en 1969. De las veintiún peticiones que se hicieron a la Junta como consecuencia de este aumento en el comercio, 14 fueron declaradas susceptibles de ayuda y el costo directo total del programa alcanzó aproximadamente los cuatro millones.³ Esto puede considerarse un costo bajísimo si se le

³ James E. Jonish, "Adjustment Assistance under the U. S. Canadian Automotive Agreement", *Industrial and Labor Relations Review*, julio, 1970.

compara con las economías de especialización posibles sólo debido al gran aumento del comercio en ambos sentidos.

De esta manera, una política de comercio más racional no es algo que los países industriales debieran considerar como una gran concesión o dádiva a los países menos desarrollados, porque favorece a sus propios intereses tanto como a los de los países en vías de desarrollo. A la larga, no es ventajoso para nadie el mantener las actuales pautas de barreras y restricciones. Es un proceso en el cual todos salen perdiendo y nadie gana. Los países pobres pierden porque sus exportaciones se ven frustradas y los países ricos pierden también porque desperdician un capital y una fuerza de trabajo escasos en actividades en que son relativamente ineficientes. Lo poco equitativo de la situación reside en el hecho de que los obstáculos al comercio perjudican mucho más a las vulnerables economías de los países menos desarrollados que a las poderosas estructuras económicas de los países industriales. Pero los daños que sufren los países industriales no son de ninguna manera insignificantes. La comunidad de intereses de ambos grupos de países es lo que mueve a tener la esperanza de que surjan nuevas políticas comerciales para la presente década que sean benéficas para las dos partes involucradas.