

AGRICULTURA, PROTECCIONISMO E INDUSTRIALIZACION. AMERICA LATINA Y MERCADO MUNDIAL

*Guillermo Maya Muñoz **

A mis hijos Juan Sebastián y Carolina

Este ensayo se compone de tres partes básicas: la primera, se refiere a los flujos y a la composición del comercio mundial especialmente aquel referido a los países en desarrollo (PED) y a América Latina en particular, tratando de caracterizar este comercio y los cambios entre la década del 50 y la década del 80. La segunda parte corresponde al análisis de los factores que limitan la demanda de productos básicos, especialmente los agropecuarios, tales como las elasticidades precio e ingreso de la demanda, el cambio técnico y la sustitución de materiales naturales por bienes sintéticos, los términos de intercambio desfavorables, la política proteccionista agrícola de los países industriales (PI), etc.; y en la tercera parte se plantean algunas estrategias que puedan superar la baja demanda de productos básicos, como la elaboración y manufactura de los mismos (el desarrollo de eslabonamientos verticales), la reorientación del comercio de los bienes básicos, la liberalización del comercio de productos agropecuarios por parte de los países del Norte, y una reflexión sobre América Latina y la industrialización, como conclusión final.

1. LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL

Los flujos comerciales entre los diversos países y regiones permiten conocer la importancia de los diferentes mercados, así

* Profesor Asociado del Departamento de Economía. Universidad Nacional Seccional Medellín. Economista Agrícola (U. N. Medellín) y Master en Economía (N. S. F. S. R. Nueva York).

como la composición del comercio muestra la importancia de cada uno de los grupos de bienes, y la dinámica del comercio mundial. **

Las Exportaciones

Las exportaciones de los PI hacia otras regiones del mundo y entre sí, la podemos observar en el Cuadro N° 1 en porcentajes:

Cuadro N° 1
EXPORTACIONES P. I. HACIA:

	1963	1987	Variación (%)
P. Industriales	72%	78%	+ 8.3
P. E. Desarrollo	25%	18%	- 28.0
P. E. Socialista	3%	4%	+ 33.3
Total en billones de dólares *	280	1.360	+ 385.7%

FUENTE: *The Economist*, "Poor Man's Burden (Survey)", Sep. 23/89, p. 24.

En este cuadro se puede observar que el comercio Norte-Norte es el flujo comercial más importante y ha incrementado su participación en 8.3% durante el período 63-87; mientras que el comercio Norte-Sur es secundario y ha perdido importancia, bajando su participación en un 28% en el mismo lapso. El comercio Norte-Países Socialistas, a pesar de ser residual, ha crecido su participación de un 3% a un 4%, para un incremento del 33%.

Esta situación comprueba la conclusión del estudio de Alfred Maizels, *Industrial Growth and World Trade* (1963): "Son las naciones avanzadas las que proveen para sí mismas los mercados de exportación de más rápido crecimiento y no las naciones menos desarrolladas" (1).

Las exportaciones de los PED hacia otros países la podemos observar en el Cuadro N° 2, en porcentajes:

1. Amsden, Alice (1976), "Trade in Manufactures Between Developing Countries", *The Economic Journal* (EJ), Dec., p. 778.

* 1 billón = 1.000 millones.

** Todos los porcentajes se refieren a valores, tanto en importaciones, exportaciones como a la composición de las mismas.

Cuadro N° 2

EXPORTACIONES PED HACIA

	1967	1987	Variación %	
P. I.	55%	70%	+	27.3%
P. E. D.	42%	24%	-	42.8%
P. E. S.	3%	6%	+	100.0%
Total (Billones)	20	240	+	1.100.0%

FUENTE: Ibid, p. 24

En este cuadro se observa que el comercio Sur-Norte es el más importante, pasando de representar 55% en 1963 a 70% en 1987, es decir, un incremento del 27% en el período. Mientras tanto el comercio Sur-Sur, perdió importancia y se redujo su participación en un 42% y el comercio Sur-Países Socialistas, a pesar de ser marginal se incrementó en un 100% su participación.

Composición del Comercio

En el cuadro N° 3 podemos observar la composición de bienes exportados de los P. I., incluyendo los combustibles, en porcentajes:

Cuadro N° 3

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS P. I. (%)

	Hacia P. I.		Hacia P. E. D.	
	Bienes Primarios	Bienes Manufact.	Bienes Primarios	Bienes Manufact.
1953-57	36%	59%	16%	76%
1978-19%	19%	80%	15%	83%

FUENTE: Sarkar, 1986, p. 368.

En este cuadro se observa que:

- El comercio de bienes primarios, productos agrícolas y minerales, ha disminuido en el comercio Norte-Norte y Norte-

Sur, pero mucho más entre los primeros, comparando los períodos 1953-1957 y 1978-1981.

- En cambio, las manufacturas han aumentado su participación, incrementándose de un 59% a un 80%, entre los mismos países industriales, y de un 76% a 83% hacia los países en desarrollo.

La composición de las exportaciones de los PED se puede observar en el cuadro N° 4 en porcentajes:

Cuadro N° 4

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PED

	1955	1986		Variación
Alimentos	49%	24%	—	51.0%
Mat. primas Agric.	28%	5%	—	82.1%
Minerales	13%	6%	—	53.8%
Manufacturas	10%	65%	+	550.0%
Total (%)	100	100		

FUENTE: *The Economist*, op. cit., p. 24.

Sobre la composición de las exportaciones y los cambios ocurridos en las mismas se puede decir lo siguiente:

- En 1955 las exportaciones primarias, alimentos, materias primas agrícolas, y los minerales, representaban el 90% de las exportaciones de los PED, contra un 10% de manufacturas. En contraste, para 1986 el 65% son manufacturas, mientras el 35% restante son bienes primarios.
- Los alimentos, las materias primas agrícolas, y los minerales, disminuyeron su participación en 51%, y 53.8% respectivamente. Mientras tanto las manufacturas se incrementaron en un 550%.
- Este cambio estructural en las exportaciones de los PED es “la consecuencia fundamental de 3 décadas, algunas veces de dolorosos y otras veces de costosos esfuerzos de industrialización de los países en desarrollo” (2), y en este senti-

tido, la noción de que los PED son dependientes de las exportaciones agrícolas no tiene asidero en la actualidad.

- Sin embargo, el desarrollo manufacturero de los PED es desigual, mostrando grados de industrialización muy diferentes tanto a nivel de la composición de la producción, como en la composición de la fuerza de trabajo empleada. Precisamente, para 1970 Amsden (1976) encuentra que el 60% de las exportaciones manufactureras de los PED son hechas por nueve países: India, Singapur, Hong-Kong, Brasil, Yugoslavia, Pakistán, Argentina, Israel y México. Pero por otro lado, para 1978 Riedel (1984) encuentra que los cuatro Dragones del Asia, Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur, exportaron un poco más del 60% de las manufacturas de los PED a pesar de que sólo representan el 3% del total de la población de los PED.
- Esto nos indica que por un lado, en el período 1950-1980, en los países más dinámicos sus economías se hicieron más competitivas y substitutivas con la producción del Norte, mientras que la mayoría de los PED continuaron con economías complementarias a las del Norte y por lo tanto con mayor inestabilidad en los ingresos de exportación.

Estructura del comercio de América Latina

Si observamos la estructura del comercio latinoamericano por tipo de bienes, de acuerdo a Barbera (1990), y teniendo en cuenta el comercio de once países de la región, tenemos lo siguiente:

Las importaciones

Cuadro N° 5

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

	1965	1983	Variación
Manufacturas	85%	74%	— 13%
Productos Primarios	15%	26%	+ 73%
Total (%)	100	100	

FUENTE: Elaborado en base a Barbera (1990).

2. Riedel, James, (1984)), "Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, Revisited", *The E. J. March*, p. 60.

Sobre este cuadro N° 5 se puede observar lo siguiente:

- Entre 1965 y 1983 las manufacturas decrecieron un 13% en la composición de las importaciones. Especialmente esto es explicado por el descenso de las manufacturas basadas en recursos naturales, al pasar de un 66% a un 54% en el mismo período en consideración.
- La importancia de la importación de productos primarios se incrementa un 73%, debido al incremento de la cuenta energética, causado por mayores precios y un elevado consumo, a causa de la industrialización.
- Esta doble situación, de incremento de la importación de los productos primarios y de pérdida en las manufacturas, y especialmente esta última, repercutió en el proceso de reconversión industrial, pues la mayor disminución ocurrió en las industrias de gran densidad de capital, tanto maduras como nuevas, sobre la acumulación de capital, la inversión, y en general sobre el empleo y el crecimiento económico.

Las Exportaciones

Cuadro N° 6

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

	1965	1983	Variación
Manufacturas	34%	46%	+ 35%
Productos Primarios	66%	54%	— 18%
Total (%)	100	100	

FUENTE: Elaborado en base a Barbera (1990).

Observaciones sobre el cuadro N° 6:

- Las manufacturas crecieron un 35% en la composición de las exportaciones, mientras que los productos primarios perdieron importancia descendiendo un 18%.

Cuadro N° 7

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE
MANUFACTURAS

	1965	1983	Variación
Manufacturas basadas en Recursos Naturales	28%	28%	0%
Manufacturas No basadas en Recursos Naturales	4%	18%	+ 450%

FUENTE: Elaborado en base a Barbera (1990).

Observaciones sobre este cuadro N° 7.

- Las manufacturas basadas en recursos naturales permanecieron constantes en el total, mientras que las no basadas en recursos naturales crecieron en un 450%.
- Sin embargo, y a pesar de este crecimiento tan importante “Las exportaciones de las de mayor contenido tecnológico permanecieron estables a lo largo de todo el período considerado”⁽³⁾. Esto confirma el retardo en el proceso de reestructuración industrial, en tecnologías de punta, y en general la debilidad del proceso de acumulación de capital.

Cuadro N° 8

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE
PRODUCTOS PRIMARIOS

	1965	1983	Variación
Productos Agrícolas	36.4	17.3	— 52.5%
Minerales	7.0	4.0	— 42.9%
Combustibles	22.0	32.0	+ 45.5%
Total (%)	65.4	53.3	— 18.5%

FUENTE: Elaborado en base a Barbera (1990).

3. Barbera, Mattia. (1990), “La Inserción Comercial de América Latina”, *Revista de la CEPAL* N° 41, agosto, p. 86.

La observación que podemos hacer sobre el cuadro N° 8 es la siguiente:

- Las exportaciones de productos primarios de la región descendieron en importancia en un 18.5%, principalmente las de origen agrícola en 52.5% y los minerales 42.9%; por el contrario, las exportaciones de combustibles se incrementaron en 45.5%.

Como observaciones generales, son extensivas para América Latina aquéllas que se habían derivado en general para los PED: la estructura productiva de América Latina se ha hecho más manufacturera y menos dependiente de las exportaciones primarias, aunque éstas continúan siendo muy importantes todavía.

Esta afirmación se puede constatar en particular en el cuadro N° 9 donde se observa que las manufacturas crecieron a tasas superiores al 6%, entre 1950-1980, mientras que la agricultura lo hizo a tasas menores, 3% aproximadamente en promedio, lo mismo pasó en la minería.

Cuadro N° 9

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO EN LA AGRICULTURA,
MINERIA Y MANUFACTURAS DE AMERICA LATINA

<i>Período</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Manufactura</i>
1950-55	4.0	3.3	6.3
1955-60	2.9	4.9	6.7
1960-65	4.2	3.7	6.3
1965-70	2.7	3.1	7.6
1970-75	3.7	0.0	7.0
1975-80	3.3	4.6	5.7
80	2.7	3.0	5.6
81	4.6	2.6	— 2.1
82	0.2	1.7	— 2.4

FUENTE: Sarmiento, 1989, p. 111.

Igualmente, en el cuadro N° 10 se observa que las exportaciones de bienes manufacturados de América Latina exhibieron tasas de crecimiento superiores a las tasas de los alimentos, a las materias primas agrícolas y los minerales y los metales.

Cuadro N° 10

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL EXPORTACIONES
DE LOS PED DE AMERICA LATINA 1988

<i>Productos</i>	<i>Destino</i>			
	<i>Mundo</i>	<i>P. D.</i>	<i>P. E. D.</i>	<i>PED de A. L.</i>
Alimentos	3.0	1.7	6.8	3.9
Materias Primas Agric.	— 0.1	—1.8	1.9	1.2
Minerales	5.9	4.5	13.1	11.5
Manufacturas	14.0	12.9	15.2	14.0

FUENTE: Sarmiento, op. cit., p. 126.

II. FACTORES LIMITANTES DE LA DEMANDA DE PRODUCTOS AGRICOLAS

La falta de dinamismo de las exportaciones de los productos primarios de los países en desarrollo, la disminución en la composición de las mismas y en el ingreso por tales se debe a varias razones:

Primera: la baja elasticidad de la demanda de los productos primarios, principalmente agrícolas, determina que a largo plazo la demanda y por lo tanto el consumo de productos agrícolas tienda a disminuir a medida que crece el ingreso; este factor negativo en la demanda actúa también como una fuerza que opera en el deterioro en los términos de intercambio entre los bienes primarios y los manufacturados.

Segunda: el cambio técnico basado en el ahorro de materiales y la creación de bienes sustitutos para los productos naturales.

Tercera: la política proteccionista de los PI hacia la agricultura, con precios de sustentación, subsidios y medidas arancelarias y para-arancelarias, limita la oferta y los ingresos de los PED.

La Elasticidad de la Demanda

Los precios de los bienes primarios, agrícolas y mineros, son determinados por la oferta y la demanda, a la manera clásica analizada por Adam Smith (1776), tanto para los productores como para los consumidores. Los cambios de precios actúan como “señales” para el ajuste entre la producción y el consumo en el futuro. A la manera ricardiana, el lado corto del mercado determina el precio: si la demanda excede la oferta, esta última entonces determina el precio; si la oferta excede la demanda, entonces el precio es determinado por esta última.

La elasticidad precio de la demanda, o el cambio en las cantidades demandadas ante un cambio en el precio del bien, de los productos primarios es menor que 1. Especialmente los productos tropicales pues éstos no pueden ser producidos en los PI y en consecuencia son altamente complementarios de los bienes producidos en estos últimos países⁽⁴⁾. En los cultivos templados, como pueden ser producidos por los PI, es probable que su elasticidad precio no sea despreciable. Igual situación ocurre con los minerales, pues en los últimos años se ha desarrollado una amplia gama de materiales sintéticos que pueden sustituirlos fácilmente. Por esta razón su elasticidad precio es mayor que la de los productos agrícolas.

Por lo anterior, es probable que la demanda de bienes agrícolas tropicales no se incremente lo suficiente cuando hay una caída en los precios, como ocurre con el cacao, el café, etc.

Sin embargo, el informe del BID (1987) encuentra para las exportaciones agropecuarias de América Latina que: “en promedio una reducción (aumento) del 1% en los precios relativos de exportación produce un incremento (disminución) de 1.4% en la demanda... para las exportaciones de la región”⁽⁵⁾.

En general, la reducción de precios en los productos agropecuarios de la región latinoamericana, en relación con los precios de otros exportadores, le ha permitido a ésta incrementar sus ingresos agregados con una mayor demanda a expensas de otras regiones.

-
4. Sarmiento, Eduardo. (1989), *Los nuevos desafíos del desarrollo*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, p. 60.
 5. BID, (1987), *Desarrollo Agropecuario de A. L.* Washington, p. 171.

Esto ha sido confirmado por el incremento en su participación en las exportaciones al mercado mundial en 8 de sus productos básicos agropecuarios, al elevarse esta participación del 26% (1975) al 46% (1984). Se registra el incremento de la soya como espectacular al subir de 32% (1975) al 58% (1984). En contraste, el azúcar disminuyó del 32% a menos del 20%. El café pasó del 50% (1975) al 57% (1984). El banano del 37% (1975) al 43% (1984). El cacao del 32% al 35%. El algodón descendió del 15% al 7%, lo mismo que el maíz del 9% al 7%, para los mismos períodos. Según el BID, "esos cambios demuestran que en conjunto, la América Latina ha tenido éxito en cuanto a incrementar su penetración en los mercados para sus principales productos básicos de exportación" ⁶.

La elasticidad ingreso de la demanda, o el cambio que ocurre en las cantidades demandadas cuando ocurre un cambio en los ingresos de los productos primarios es menor a 1. Y esto se debe principalmente a dos razones:

Primera: la proporción decreciente del gasto familiar en el consumo de alimentos a medida que el ingreso crece. Esta ley empírica llamada "ley de Engel" determina tanto cambios en la demanda como en la composición de la misma, desfavorables para los productos primarios y positivas para los bienes manufacturados. Igualmente esta ley determina tasas de crecimiento muy bajas en la demanda de alimentos, comparadas con las de los bienes manufacturados.

Theodore Schultz (1953) ⁷ referencia la presencia de este fenómeno con el caso inglés, hacia 1800 cuando las familias obreras dedicaban el 75% de sus ingresos al gasto en alimentos, mientras hacia 1948 sólo dedicaban un 28%. Es probable que hoy sea mucho menor este porcentaje.

Esta ley empírica, o ley de Engel, pone de presente la inaceptabilidad del supuesto de tasas de crecimiento proporcionales en la composición del producto y del empleo, al mismo tiempo que se refuta la idea ricardiana de que la demanda no tiene un papel que jugar en el largo plazo (Pasinetti, 1982). *

6. *Ibid*, p. 173.

7. Schultz, Theodore, (1953). *La organización económica de la agricultura*. F. C. E., México, (1974), p. 157.

* Pasinetti, Luigi (1982). *Structural Change and Economic Growth*, CUP, New York.

Segunda: la sustitución de productos primarios (agrícolas y minerales) por productos sintéticos derivados del progreso técnico. Igual efecto tienen en la demanda los cambios en los hábitos de consumo y en la moda (este punto se desarrolla más adelante).

Sobre la elasticidad ingreso de la demanda el informe del BID (1986) encuentra que “en promedio, un cambio del 1% en la actividad económica de los países industriales produce una reacción casi proporcional en la demanda de importaciones”⁽⁸⁾ de los productos agropecuarios más importantes de América Latina. La elasticidad ingreso de la carne vacuna es 1.53, la del maíz 1.0, la del banano 0.79, azúcar 0.74, café 0.93, cacao 0.52, soya 2.20, y algodón 0.79. Obviamente estas elasticidades son promedias y se encuentran valores más altos o más bajos, dependiendo de los países: “algunos mercados como los de Francia, Alemania y los Países Bajos, tienen propensiones marginales más altas a importar que otros países industriales. Considerado desde este ángulo, los países latinoamericanos que están a favor de los mercados de exportación con propensiones marginales más altas a importar y con políticas internas expansivas están en capacidad de lograr mayores rendimientos de las exportaciones”⁽⁹⁾. Y como era de esperarse, la elasticidad ingreso de los bienes manufacturados de la región latinoamericana es el doble a la de los productos agropecuarios⁽¹⁰⁾.

Los principales productos de exportación de América Latina y su participación en el valor de las exportaciones agrícolas entre 1980-1984 son los siguientes: café 23.9%, soya 14%, azúcar 7.4%, carne 3.8%, banano 3.7%, cacao 3.5%, maíz 3.3%, algodón 3.2%, y el resto 37.2%.

La baja elasticidad ingreso de la demanda de los bienes primarios agrícolas se refleja en las tasas decrecientes del consumo en los países industriales en general; mientras que en algunos países en desarrollo todavía las elevadas tasas de consumo permiten una ampliación importante en la importación de productos agrícolas, pues las necesidades básicas son aún ampliamente insatisfechas. Veamos estos cambios en las tasas de incremento en el consumo para los principales ocho productos de América Latina que hemos mencionado anteriormente:

8. BID, *op. cit.*, p. 162.

9. *Ibid.*, p. 164.

10. *Ibid.*, p. 162. Nota N° 2.

Carne de Vacuno

Mundo:	de 3.3%	(1963-72)	a 0.9	(1973-84)
PI	de 3.2%		a 1%	
PED	de 2.4%		a 2.6%	

Maíz:

Mundo:	de 4.2%		a 2.5%	
PI	de 4.6%		a 1.4%	
PED	de 3.5%		a 3.9%	

Banano:

Mundo:	de 2.9%		a 2.5%	
PI	de 4.8%		a 0.5%	
PED	de 2.2%		a 2.8%	

Azúcar:

Mundo:	de 1.7%		a 2.7%	
PI	de 2.7%		a 1.6%	
PED	de 6.5%		a 4.7%	

Café:

Mundo:	de 2.5%	1963-72)	a 1.1%	(1973-84)
PI	de 1.5%		a 0.9%	
PED	de 2.5%		a 0.1%	

Cacao:

Mundo:	de 2.3%		a 0.9%	
PI	de 1.3%		a 1.8%	
PED	de 8.9%		a 2.8%	

Soya

Mundo:	de 7.7%		a 5.2%	
PI	de 6.8%		a 2.8%	
PED	de 16.2%		a 13.1%	

FUENTE: Kuwayama, 1989, p. 113 (Cuadro N° 3).

El descenso en las tasas de consumo de los bienes agrícolas, principalmente en los PI, confirma la ley de Engel, lo cual quiere decir que hay que tenerla en cuenta en el análisis de las perspectivas de la demanda de los productos agropecuarios en los mercados mundiales, lo mismo que en las posibilidades de crecimiento económico de los países que dependen de la exportación de estos productos básicos. Por otro lado, estas estadísticas nos señalan las posibilidades que existen de crecimiento en el consumo, que es alto de los productos agrícolas, en los PED. Esto último es un argumento a favor del fortalecimiento en las relaciones comerciales Sur-Sur.

Los términos de intercambio

El estancamiento de la demanda de los productos agrícolas no sólo se expresa en el descenso de las tasas de consumo sino que también lo hace en el deterioro de los términos de intercambio entre productos primarios y productos manufacturados.

El debate sobre el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios en relación con los precios de los productos manufacturados ⁽¹¹⁾ fue abierto desde los años 50 por los economistas Prebisch y Singer. Su tesis principal era de que los términos de intercambio de los PED tenían una tendencia secular al deterioro, es decir, que los precios de los productos primarios estaban cayendo relativamente sobre los precios de las manufacturas. Esta situación era debida principalmente a las bajas elasticidades ingreso de la demanda de los productos primarios, y por otro, al cambio técnico que ahorra materiales y crea sustitutos para los bienes básicos. Esto significaba que en el transcurso del tiempo, los PED tendrían que exportar más y más productos primarios para comprar una cantidad dada de manufacturas. Ante esta situación la política que se desprendía era emprender la industrialización y tomar el control de las importaciones de los productos costosos. Tratar de vender más productos básicos recurriendo a la devaluación y los bajos precios no ofrecía salida alguna al problema, debido a las bajas elasticidades (precio e ingreso) de la demanda. Las divisas importadas no podrían ser controladas utilizando el mecanismo de los precios, pues estas demandas eran in-

11. Stern, N. (1989). "The Economics of Developmente", *The E. J.*, September, p. 630.

flexibles. En general estos argumentos, entonces, apoyaron la política de sustitución de importaciones y el control de las importaciones. Los controles le permitieron a las industrias nacientes desarrollarse a una escala competitiva sin la competencia extranjera, al mismo tiempo que se conservaban las divisas. Este argumento fue de manera particular influyente en América Latina a través de la Cepal.

La tesis de Prebish - Singer ha producido una montaña de literatura sobre el tema, muchas veces con conclusiones opuestas. Veamos algunos ejemplos:

Sarkar (1986) dice que: "Es claro que ha habido una baja secular en los términos de intercambio de los productos primarios en relación a las manufacturas. Esta tendencia a la baja continuó, incluso, en los años de la segunda postguerra. A pesar de que los países industriales mantuvieron el pleno empleo y una tasa continua de crecimiento hasta 1973" ⁽¹²⁾. Sin embargo, Sarkar advierte, las relaciones entre productos primarios y manufacturados, y la relación entre países desarrollados y países en desarrollo se está debilitando, pues las manufacturas se están convirtiendo en los principales productos en el flujo de comercio mutuo entre Norte-Sur, en ambas direcciones. Por esta razón, se debería hacer más énfasis en la relación entre países que entre clases de mercancías.

Por otro lado, Spraos (1980) ⁽¹³⁾ reconoce que aunque ha habido una tendencia a la baja en los términos netos de intercambio, entre productos primarios y manufacturas, en los 70 años anteriores a la segunda guerra mundial, después de ésta, habiendo existido alzas y bajas en los precios de los productos primarios, éstos se han comportado en promedio "realmente bien", aunque se excluye al petróleo como caso especial después de 1973. Y aunque la tendencia a la baja no puede ser decisivamente refutada, los datos después de la Segunda Guerra Mundial abren dudas serias sobre la postulación de esta tendencia plenamente. Además, anota Spraos, Prebish exageró la tasa de deterioro en las series estadísticas escogidas por él, en un factor de más de 3.

-
12. Sarkar, Prabirjit (1986). "The Singer - Prebish Hypothesis: a Statistical evaluation", *Cambridge Journal of Economics*, Dec., p. 369.
 13. Spraos, J. (1980), "The Statistical Debate on the Net Barter Terms of Trade Between Primary Commodities and Manufactures", *The E. J. March*, p. 126.

En esta misma dirección, Junguito y Pizarro (1978) anotan que “no se cree, por lo tanto, que se pueda postular una ley a la Prebisch, válida para todos los países y todas épocas” ⁽¹⁴⁾.

Cuddington y Urzúa (1989) concluyeron que “es inapropiado describir el movimiento de los precios reales de los productos primarios desde el comienzo del siglo como uno de “deterioro secular”” ⁽¹⁵⁾, con excepción de los años 20.

De manera más concluyente Ground (1988) dice que: “entre 1928 y 1987 la tasa tendencial del cambio del índice de precios de las exportaciones de mercancías de América Latina fue de -0.3% anual, mientras que la tasa tendencial del cambio del valor unitario de sus importaciones de mercancías fue de 0.25% anual. Su relación bruta de intercambio de trueque se deterioró a la tasa de 0.55% anual durante este período.

¿Son acaso seis decenios tiempo suficiente para hablar de un deterioro secular de la relación de precios del intercambio de las economías latinoamericanas?” ⁽¹⁶⁾. Ground piensa que sí.

En la última década de los 80 los precios de los productos exportables de América Latina, alimentos, materias primas agrícolas y los minerales y metales, pueden describirse como una deflación general que ha incidido negativamente en los ingresos por exportación.

En general, el índice de precios nominales, en dólares, una canasta de 34 bienes primarios elaborada por el FMI pasó de 100 (1980 = año base) a 90, 81, 86, 88, 76, y 79 (1987). En términos reales este mismo índice pasó de 100 (1980) a 94, 86, 94, 99, 85, 69, y 69 en 1987. Descenso general tanto en los precios nominales como en los reales de los bienes primarios, en los cuales América Latina es exportador neto.

Sin embargo, lo importante no es la baja de los precios sino señalar que estas disminuciones, casi generales, se tradujeron en una relación de precios del intercambio de bienes negativa para casi todo el período de los años 80. Veamos:

14. Junguito, Roberto y Diego Pizarro (1978), “La Investigación en el área de Productos básicos: El caso Latinoamericano” *Revista Coyuntura Económica*, Oct., p. 72.

15. Cuddington, J. y Carlos Urzúa (1989), “Trends and Cycles in the Net Barter Terms of Trade: A New Approach”, *The E. J. Junio*, p. 441.

16. Ground, Richard (1988), “Génesis de la substitución de Importaciones en A. L.” *Revista de la CEPAL*, N° 36, p. 207.

1982	—	9.2%
1983	+	1.3%
1984	+	6.6%
1985	—	4.4%
1986	—	11.4%
1987	—	0.5%
1988	—	0.1% ⁽¹⁷⁾

En general, los términos de intercambio de la región cayeron un 2.1% anual, en la década del 80 frente al mejoramiento de este índice en 1.8% anual en la década del 70.

El proceso de substitución de Productos Primarios

El cambio técnico se constituye en un factor limitante en la demanda de productos primarios, principalmente debido a tres factores (Floto, 1989):

1. “La creación de productos nuevos que exigen una elaboración progresivamente más compleja o refinada de las materias primas y, por consiguiente, hacen bajar la contribución de éstas al valor del producto terminado”.
2. “Una mejor utilización de las materias primas y los bienes intermedios que tienen como resultado un valor proporcionalmente más elevado que antes del producto terminado por unidad de materia prima o de bien intermedio”. Y,
3. “La substitución, en el proceso de producción de manufacturas, de los productos naturales por insumos hechos por el hombre, que resultan más baratos” ⁽¹⁸⁾.

El hecho de que la demanda de alimentos tienda a crecer menos proporcionalmente al crecimiento del ingreso y que por lo tanto la demanda de manufacturas sea más elástica, haría pensar que

17. CEPAL (1989), “Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1988” *Revista Comercio Exterior*, marzo, p. 131.

18. Floto, Edgardo (1989), “El Sistema Centro-Periferia y el Intercambio Desigual”, *Revista de la CEPAL*, N° 39, Dic., p. 160.

“la reducción relativa de la demanda de alimentos podría quedar compensada con creces por el aumento relativo de la demanda de materias primas a causa del incremento de la demanda de manufacturas a medida que el ingreso se eleva, con lo que la periferia quedaría en mejor situación que antes; pero en la práctica ocurre lo contrario. Por cuanto las innovaciones tecnológicas tienen la característica de ahorrar materias primas, es probable que el asunto de la demanda de insumos de las industrias manufactureras refuerce en vez de compensar la disminución de la tasa de crecimiento de la demanda de alimentos y, por consiguiente, ocasione una baja relativa de la demanda global de productos primarios” (19).

En el mismo sentido, otro factor que afecta la demanda de productos básicos, especialmente en los alimentos, son los cambios que ocurren en el consumo, debido a cambios en las dietas de la población motivadas por la publicidad, razones médicas, la moda, etc.

Como ejemplo se puede mencionar la sustitución del azúcar de caña: “los relativamente altos precios del azúcar en los Estados Unidos han resultado en un largo período de incremento en la sustitución del azúcar por el jarabe de maíz en los alimentos procesados. El consumo de azúcar ha caído de 10 millones de toneladas en 1977 a 7 millones en 1986, reflejando el desplazamiento del azúcar por el jarabe de maíz y otros edulcorantes sintéticos. En 1986 el azúcar representó el 47% del consumo de edulcorantes calóricos, mientras en 1977 fue de 74%” (20). Obviamente, este cambio fue propiciado por la investigación biotecnológica en busca de nuevas fuentes de edulcorantes, en este caso el maíz, que por razones de dieta y publicidad viene desplazando el azúcar de caña.

En cuanto al café, “el crecimiento en el consumo del café ha sido limitado por la competencia de bebidas suaves y otros bebibles” (21), en los países industriales, con excepción de Japón, donde “el café es promovido como una bebida de la juventud y compite con bebidas suaves más que en otros países” (22), y su tasa anual de consumo se ha incrementado 3.8% desde 1983, en contraste con las bajas tasas de consumo en los mercados de Occidente.

19. *Ibid.*, p. 160.

20. I. M. F. (1989), *op. cit.*, p. 46.

21. *Ibid.*, p. 59.

22. *Ibid.*, p. 59.

Las Políticas de Comercio Agrícola: El Proteccionismo del Norte

Las políticas de comercio que regulan los flujos del comercio mundial, por parte de los PI hacia los PED pueden caracterizarse como de corte proteccionista. El mismo FMI ha dicho lo siguiente: "las políticas de apoyo a la agricultura de los países industriales han resultado en grandes imbalances y excesos en la producción. Estas políticas han reducido el acceso a los exportadores agrícolas eficientes al mercado, muchos de ellos de los países en desarrollo; y la venta de los excedentes agrícolas en los mercados mundiales han tenido un efecto depresivo en el precio mundial de los alimentos. Entre 1980 y 1987 el índice de precios de los bienes alimenticios de FMI han caído una tercera parte en términos nominales y casi un 50% en términos reales, sobre la base de 1980" (23).

Los tres principales mercados de los PI, Estados Unidos, la CEE y el Japón tienen políticas específicas sobre la producción del comercio de los productos agropecuarios que afectan el comercio de los PED.

En los Estados Unidos, la ley de seguridad alimentaria en 1985 (Ley Agrícola) tiene repercusiones no sólo sobre su propia agricultura sino también en la de sus socios comerciales. Esta ley afectó las exportaciones agropecuarias de América Latina por dos razones: "en primer lugar, esa ley impone restricciones directas a las importaciones a los Estados Unidos... , en segundo término reduce en escala significativa los precios de sostén para el trigo, el maíz, la soya, el algodón... los precios de sostén han actuado como precios mínimos en los mercados mundiales de esos productos y tienen que reducirse del 5 al 25% para 1986" (24). Esto último significa mayores costos, vía importaciones de alimentos especialmente en cereales y aceite, para América Latina.

En la CEE la Política Agropecuaria común fue formulada después de 1957 cuando se creó la Comunidad. La CEE "formó un sólo mercado agropecuario que protegió los precios del mercado interno de las fluctuaciones de los mercados mundiales y otorgó tratamiento preferencial en el comercio agropecuario a los miembros de la comunidad" (25), lo mismo que a sus excolonias.

23. I. M. F. (1988b), "Issues and Developments in International Trade Policy". *Occasional Paper* No° 63, Washington, Dec., p. 47.

24. BID, (1987), p. 164.

25. *Ibid.*, p. 164.

En Japón “los objetivos de las políticas agropecuarias, establecidos en 1961 en virtud de la Ley Básica Agropecuaria consisten en alcanzar la autosuficiencia y garantizar los ingresos de los productores. En consecuencia las medidas de sostén del ingreso, de estabilización de los precios, y de protección contra la competencia extranjera, son políticas básicas de la Ley Agropecuaria japonesa” (26).

Las prácticas comerciales de los PI guardan cada vez menos correspondencia y simetría con la ideología de libre comercio y con el cuerpo normativo de las instituciones, que como el GATT, tratan de auspiciar y regular un comercio con menos restricciones.

Al respecto Goncalves y De Castro (1989) señalan que: “se asiste en definitiva a la pérdida de importancia del instrumento arancelario como herramienta proteccionista y a su reemplazo por una enorme y cada vez más elaborada gama de medidas no arancelarias, cuyo objetivo consiste, entre otros, en restringir el volumen o el valor de las importaciones de los PI a la luz de los problemas de ajuste estructural y de balanza de pagos” (27).

El Banco de Datos de la UNTAD clasifica las medidas no arancelarias (MNA) de la siguiente manera:

1. “Medidas para-arancelarias o de naturaleza fiscal (aranceles asociados a contingentes, aranceles de temporada, aranceles suplementarios, derechos arancelarios variables, acciones y derechos compensatorios y antidumping)”.
2. “Medidas de restricción de volumen que incluyan prohibiciones (prohibición o prohibición condicional) y contingentes (contingentes por países, contingentes por temporada, acuerdos voluntarios de restricción de importaciones)”.
3. “Autorizaciones que incluyen autorizaciones automáticas (Licencias de control y vigilancia) y autorizaciones no automáticas (Licencias de importación, autorización bancaria)”.
4. “Controles de precios que conciernen medidas de precios mínimos, investigaciones sobre precios (antidumping y compensatorios) y vigilancia de precios”. Y,

26. *Ibid.*, p. 165.

27. Goncalves, R. y Juan De Castro (1989), “El Proteccionismo de los Países Industrializados y las exportaciones de A. L.”. *El Trimestre Económico*, N° 222, p. 444.

5. "otras medidas, principalmente normas, reglamentaciones, acuerdos multifibras y diversas medidas de control de entrada de productos importados" (28).

Sin embargo, este aguacero de MNA que pasan sobre las exportaciones de los PED no afectan a todas las regiones del mundo por igual. Goncalves y De Castro han encontrado que son particularmente discriminatorias contra los productos latinoamericanos: "mientras que la CEE y el Japón aplicaban una tasa arancelaria por derecha sobre las exportaciones procedentes de América Latina, de 2.6% y 5.1%, respectivamente, las correspondientes tasas arancelarias aplicadas a las exportaciones procedentes de otras regiones del desarrollo, como Africa o Asia, fueron menores (inferiores a 1% en la CEE e inferiores a 3% en el Japón). Es interesante comprobar que esta discriminación de la CEE y el Japón frente a la región en el ámbito arancelario se verifica asimismo en el ámbito no arancelario" (29).

Por otro lado "los aranceles más elevados se aplican con especial seguridad en ciertos productos agrícolas y a productos manufacturados elaborados con uso intensivo de trabajo y en las que la región cuenta con ventajas comparativas. Además, el examen de las tasas efectivas ha venido poniendo de manifiesto un escalonamiento arancelario ascendente a medida que aumenta a su vez el grado de procesamiento alcanzado por los productos gravados" (30).

Goncalves y De Castro utilizan el coeficiente de cobertura de las importaciones, que mide "el porcentaje del valor total de las importaciones de un país que están sujetas a medidas no arancelarias" (31), para mostrar el peso específico que tienen las MNA sobre la región, los diversos países, y los productos. Veamos:

— Exportaciones de América Latina sometidas a medidas no arancelarias (MNA) en:

Países Industriales	19.9%
Estados Unidos	18.9%
CEE	21.7%
Japón	14.2%
Otros países	26.8%

28. *Ibid.*, p. 445.

29. *Ibid.*, p. 450.

30. *Ibid.*, p. 450.

31. *Ibid.*, p. 444.

El índice de cobertura es particularmente alto para Argentina, Brasil, Uruguay, y Colombia, en sus exportaciones a los PI.

Los países más afectados por la MNA en sus relaciones comerciales con Estados Unidos son: Argentina 33.6%, Brasil 26.1%, Colombia 23.4% y Paraguay 19.8%.

En cuanto a sus relaciones con la CEE los países más afectados por las MNA son: Argentina 38.4%, Brasil 29%, Ecuador 26%, Uruguay 50%, y Chile 19.6%.

Con Japón los países más afectados por las MNA son: Ecuador 61.8%, Perú 30.8%, Bolivia 35.2% y Argentina 21.7%.

— Por productos el índice de cobertura de las exportaciones de América Latina hacia los PI son los siguientes: Productos alimenticios 25.1%, combustibles 6.9%, materias primas agrícolas 11.1%, sustancias químicas 22.2%, minerales y metales 12.6%, y manufacturas (excluyendo químicas) 18.6%.

De estos grupos de productos sobresalen los siguientes subgrupos en cuanto a la imposición de MNA: productos alimenticios y animales vivos 26.8%, hierro y acero 65.0%, hilados y tejidos textiles 75.6%, prendas de vestir 72.4%.

Los Estados Unidos imponen MNA especialmente a: productos alimenticios y animales vivos 27.4%, semillas oleaginosas y verduras 48.2%, materias primas agrícolas 33.8%, hierro y acero 75.4%, hilados y tejidos textiles 75.0, prendas de vestir 87.6%, etc.

La CEE impone MNA especialmente sobre: productos alimenticios y animales 26.8%, materias primas agrícolas 4.9%, hierro y acero 96.2%, hilados y tejidos textiles 96.8%, prendas de vestir 39.7%.

El Japón, en cuanto a lo mismo: productos alimenticios y animales vivos 31.3%, semillas oleaginosas y nueces 32.6%, materias primas agrícolas 5.9%, hierro y acero 0.0%, hilados y tejidos textiles 16.8%, prendas de vestir 0.0%

Como se puede ver las MNA no sólo pesan sobre los productos agropecuarios, y en menor medida, sino también sobre los productos manufacturados, en mayor medida, en los que la región tiene claras ventajas comparativas como las prendas de vestir, los hilados y tejidos, etc. Un examen más minucioso nos muestra que

las MNA pesan más sobre los productos que tienen capacidad de sustitución que sobre los productos complementarios, primarios, a la producción de los PI. Es decir, las ventajas comparativas no sólo son naturales sino que también lo son a la fuerza. En general, las MNA se han incrementado sobre las exportaciones que América Latina dirige a los PI, aumentando así el proteccionismo agrícola en contra de los intereses de los PED, para los cuales las exportaciones primarias son fundamentales para obtener liquidez internacional, que hace posible el financiamiento de la importación de equipos y bienes indispensables para el crecimiento económico, pero que se van por el desagüe de la deuda externa en el pago de amortizaciones y cuantiosos intereses, que van a parar a la banca internacional y a los grandes rentistas del Norte.

Por otro lado, el proteccionismo ha salvaguardado agriculturas ineficientes y costosas, que en el caso de la CEE pueden resumirse los efectos de la política agrícola común (CAP) de la siguiente manera:

— Los precios en la CEE de los productos agrícolas están significativamente por encima de los precios del mercado mundial. Los coeficientes de protección nominal, los precios domésticos de la CEE sobre los precios del mercado mundial expresados en porcentajes, en promedio para el período 1970-1985 fueron: 111 para la carne, 180 para el azúcar, 172 para la mantequilla, 155 para el maíz, 126 para el trigo, etc.

— Ha habido un rápido incremento en las tasas de autosuficiencia en la mayoría de los productos cubiertos por la CAP. La CEE pasó de importador neto de cereales a exportador neto de los mismos. La autosuficiencia en cereales era de 84% entre 1960-1964, mientras que en 1985 se incrementó al 127.1%. La autosuficiencia en azúcar blanca pasó de 99.3% entre 1960-1964 a 131.7% en 1985, etc.

— El comercio internacional de exportaciones agrícolas de la CEE también ha crecido, convirtiéndose en exportadora neta de productos de zonas templadas: “sin embargo, la CEE es el importador neto más grande de alimentos en el mundo”. Mientras las exportaciones representaron el 11.7% de las exportaciones agrícolas del mundo, sus importaciones representaron el 21.6% de ellas entre 1983-85.

— Los inventarios agrícolas se han incrementado debido al apoyo a la agricultura. Estos inventarios equivalen a 12 millones de ECU (Unidad Monetaria Europea).

— A pesar del apoyo dado a la agricultura, el valor agregado aportado a la economía por parte del sector agrícola declinó entre 1960-85.

— El empleo agrícola también declinó como porcentaje en el empleo total, para el período 1960-85. Sin embargo, se sospecha que sin la CAP, la bajada hubiera sido más pronunciada.

— Las transferencias de la CAP hacia la agricultura se calculan en 49 billones de dólares (de 1980) o en 72 billones de dólares (de 1988). El costo transferido de la agricultura, a costa de los consumidores y de los pagadores de impuestos, se calcula en 11.437 ECU's por cada finca y 7.465 por cada trabajador, en el período 1979-81.

— Se calcula que el coeficiente del costo de transferencia, lo que le cuesta a la economía incrementar los ingresos de los agricultores en una unidad, es entre 1.17 y 3.23. Es decir, el coeficiente del costo de transferencia es mayor a uno, lo que indica lo ineficiente de las transferencias en términos de costo/beneficio ⁽³²⁾.

III. LAS ESTRATEGIAS

Los factores estructurales que vienen limitando la demanda de los bienes agrícolas y no agrícolas básicos, como las bajas elasticidades de la demanda, el consiguiente deterioro en los términos de intercambio, el cambio técnico que reduce constantemente el coeficiente unitario de productos básicos insumidos en bienes terminados y semiterminados, lo mismo que la política de los PI para la agricultura y otros sectores básicos son argumentos a favor de la industrialización de los productos agropecuarios y las materias primas, así como de una industrialización sustitutiva, basada en productos de alta elasticidad ingreso, que no tenga sólo como objetivos el mercado interno (vieja estrategia cepalina) sino también los mercados de exportación (nueva estrategia asiática),

32. I. M. F., (1988a), "The Common Agricultural Policy of The European Community" *Occasional Paper* N° 62., Washington, Nov. p. 11-15.

pensándolas no como pares opuestos sino complementarios. Así lo demuestran las estadísticas de los flujos comerciales como la composición de las exportaciones de los PED.

En este Ensayo desarrollaremos aquellas estrategias de políticas que se relacionan directamente con los productos primarios. Estos son, la elaboración de productos primarios, la reorientación del comercio en estos mismos productos, y la liberación comercial, como acciones tendientes a mejorar la posición de ingresos de América Latina.

La elaboración de productos primarios

La industrialización de las materias primas y los productos agrícolas, sin excluir los minerales, en los mismos países productores siempre se ha visto como una alternativa para incrementar el empleo, aumentar el valor agregado nacional, disminuir las fluctuaciones de los precios, y los riesgos inherentes a los mismos y sus repercusiones en los ingresos provenientes de las exportaciones, mejorar los eslabonamientos y encadenamientos de la economía nacional, controlar la comercialización y la fijación de precios, etc. Sin embargo, muy poco se ha hecho en este sentido, y por otro lado la política comercial de los PI sobre los productos elaborados (terminados o semiterminados) los castiga muy fuertemente con medidas arancelarias y para-arancelarias de todo tipo⁽³³⁾; aunque Valdez (1983) anota que las concesiones comerciales para los artículos semiprocesados y acabados, a su vez, podrían beneficiar mucho a las industrias de procesamiento de productos agrícolas orientados hacia la exportación en los países menos desarrollados⁽³⁴⁾.

La importancia de la elaboración incluso para los primeros economistas, los mercantilistas Thomas Munn específicamente, no pasaba desapercibida, cuando decía que: "los italianos emplean un mayor número de gente y obtienen más dinero por sus industrias y manufacturas de sedas brutas del reinado de Sicilia, de la que el Rey de España y sus súbditos tienen de las ventas de estas ricas mercancías. ¿Para qué necesitamos traer ejemplos de lejos cuando sabemos que nuestros propios productos naturales no nos

33. Goncalves y De Castro, (1989), p. 449.

34. Valdez, Alberto (1983), "La Protección Agrícola en los países industrializados: su costo para A. L." *El Trimestre Económico*, julio-Sept.

producen tanto beneficio como nuestras industrias? Es por esto por lo que el mineral de hierro en las minas no es de gran valor cuando se le compara con el empleo y ventaja que da el excarvarlo, ensayarlo, transportarlo, comprarlo, venderlo, fundirlo en cañones... y encontraremos que estas manufacturas son más provechosas que la riqueza natural”⁽³⁵⁾.⁴

Pero América Latina sigue en contravía de las enseñanzas básicas de la economía clásica: Kuwayama (1989) observa que: “el examen del comercio latinoamericano de productos básicos revela una modalidad típica según la cual los países de la región exportan bienes en estado primario y luego los importan desde fuera de la región una vez que han sido elaborados”⁽³⁶⁾. Mientras tanto los países de industrialización reciente como los asiáticos, pobres en recursos naturales, exportan más del 75% de sus productos como manufacturas.

Reorientación del comercio

Kuwayama pone la atención sobre la necesidad y la factibilidad de reorientar el comercio inter-regional, a pesar del deterioro de este flujo comercial. Entre 1983-1985 el comercio intra-América Latina de productos primarios, excluyendo los combustibles fue de 8%. Mientras tanto se exportaban el 62% de los productos básicos a los PI, 20% a los países socialistas y 6% a otras regiones en desarrollo. En contraste, el comercio intra-regional asiático representa el 34% de su comercio de exportación, para el mismo período y con tendencia al alza.

Un estudio de la CEPAL citado por Kuwayama sobre el tema del comercio intra-regional, diagnostica las posibilidades del desarrollo de este tipo de comercio, y en lo que respecta a los alimentos y las materias primas agrícolas, las posibilidades de reorientar el comercio son especialmente promisorias en productos como el maíz, el trigo, el azúcar, los granos de soya y sus subproductos, y otras oleaginosas y aceites⁽³⁷⁾, con posibilidades en minerales, como el hierro, el aluminio, el acero, el cobre e igualmente el pe-

35. Munn, Thomas (1664), *La Riqueza de Inglaterra por el Comercio Exterior*, F. C. E., México, p. 67.

36. Kuwayama, Mikio (1989), “El Potencial tecnológico, del sector Primario Exportador”, *Revista de la CEPAL*, N° 39, Dic., p. 118.

37. *Ibid.*, p. 113.

tróleo. Sobre 40 productos, el comercio intra-América Latina se podría incrementar en 15.000 millones de dólares anuales.

Los obstáculos principales a este comercio son las series de aranceles y MNA, así como algunos problemas relacionados con la comercialización y el financiamiento.

Kuayama recomienda que: "el comercio regional debe fomentarse no sólo en aras de economizar los exiguos recursos externos de la región y velar por la seguridad alimentaria regional, sino también para aprovechar la diferencia de nivel de consumo entre las regiones desarrolladas y en desarrollo" ⁽³⁸⁾. Esto quedó plenamente demostrado cuando se señalaron las tasas de consumo diferenciales entre los PI y los PED de productos agropecuarios.

La liberación del comercio mundial

Dada una política de liberalización el comercio mundial de los productos agropecuarios se plantea, por parte de los economistas ortodoxos y las agencias económicas multilaterales, que los costos asociados con la protección al comercio desaparecerían, tales como los costos directos al presupuesto público, los costos al consumidor con precios más altos, los costos de la ineficiencia de la agricultura promovidos por la protección, los precios internacionales más inestables para los productos agrícolas, etc. Una política de libre comercio generaría mayores ganancias para el sistema global, incluso aunque esta política no sea recíproca por todos los países (?).

Según el FMI (1988b) un estudio de Stoeckel y Breckling sobre Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña, muestra que las ganancias de una política de liberación de la agricultura son mayores a los costos de la aplicación de la Política Agraria común. Específicamente, han señalado que: "las políticas de apoyo (a la agricultura) reducen la competitividad de las manufacturas y las industrias de servicios, ya que el sector agrícola usa capital y tierra más intensamente que trabajo, el desempleo resultante del relativo descenso de las manufacturas y los servicios no será absorbida completamente por la agricultura. Aunque se perdieron puestos de trabajo en la agricultura, otros sectores ganarían, resultando un incremento neto en la ocupación cercano a los 3 millones de empleos" ⁽³⁹⁾.

38. *Ibid.*, p. 121.

39. I. M. F. (1988b), *op. cit.*, p. 63-64.

Otro estudio del FMI (1988a) muestra que los efectos macroeconómicos de una terminación de los soportes de precios agrícolas, bajo la Política Agrícola común, en la República Federal Alemana, simulando una disminución de las tasas de subsidio y de protección a la importación del 26%, y un incremento en los precios relativos mundiales, de los precios de los productos agrícolas sobre los precios de las manufacturas, del 8%, serían sustanciales:

- El producto agregado se incrementaría en 3.6%
- El empleo crecería 5.5%
- El nivel de precios crecería 1.7%
- Los términos de intercambio bajarían 0.7%
- Las exportaciones crecerían 4.5%
- Las importaciones 3.8%
- El consumo se elevaría 3.4%
- Y el ingreso real se elevaría 3.4%.

Sin embargo, los efectos sectoriales serían dispares. Así en la agricultura disminuirían el producto doméstico — 5.8%, el empleo — 11.6%, las exportaciones — 86.5%. En cambio, en el sector industrial el producto doméstico crecería 5.8%, el empleo 7.8%, y las exportaciones 12.3%.

La liberación de la agricultura en los Estados Unidos mejoraría el desempeño a través de la reducción del déficit público, cuyos costos de apoyo a la agricultura para 1987-1988 fueron de 27 billones de dólares.

El FMI (1988b) concluye diciendo que la liberación del comercio agrícola en los países industriales reduciría las exportaciones agrícolas, incrementaría la importación de las mismas, mientras que en los países en desarrollo ocurría lo contrario, lo que resultaría en mayores ingresos y bienestar para estos países.

Goncalves y De Castro en su estudio sobre los efectos de la liberalización del comercio y su impacto en América Latina muestran que: “una eliminación completa de las barreras comerciales aumentaría el ingreso de exportación de los países de América Latina de manera significativa tanto a nivel agregado como sectorial”⁽⁴⁰⁾. Las exportaciones de la agricultura se incrementarían

40. Goncalves, y De Castro (1989), *op. cit.*, p. 460.

en un 8.7%, las manufacturas 7.1%, para un total de 15.8% de incremento en los ingresos por exportaciones globales.

Las exportaciones agrícolas de América Latina hacia los Estados Unidos se incrementarían en un 2.5%, hacia la CEE en 5.5%, y 0.8% hacia el Japón. El efecto total según mercado de destino, sería del orden de 7.2% en Estados Unidos, 7.7% en la CEE y 1.1% en el Japón.

Por países Colombia, Paraguay y Brasil serían los más beneficiados, entre otras razones debido a que “estas tres economías se sitúan entre aquellas con menos costos de producción de la región, dados sus niveles de salario relativamente bajos”⁽⁴¹⁾. Para estos países el costo relativo de la fuerza de trabajo sobre el costo medio del trabajo para los países de la región fue de 0.40 para Colombia, 0.60 para Brasil y de 0.75 para el Paraguay⁽⁴²⁾.

En el comercio con los Estados Unidos “el mayor efecto se observaría en las ganancias de exportación de Colombia, el Paraguay, y el Brasil”⁽⁴³⁾. Con el comercio de la CEE “los mayores “efectos ingreso” serían también para Colombia, el Paraguay y el Brasil”⁽⁴⁴⁾. Este mismo resultado se repite en el mercado japonés.

El estudio de Valdez (1983) “la protección agrícola: en los países industrializados: su costo para América Latina”, donde “mide los resultados de una reducción hipotética de 50% en aranceles y otras barreras comerciales para 99 productos en 17 países de la OCDE”⁽⁴⁵⁾, encuentra que esta semi-liberación del comercio ocasionaría un incremento anual de 8.500 millones de dólares. Este efecto ingreso se repartiría de la siguiente manera: un 33% entre los exportadores de los PED (seleccionados), 20% en los países de la OCDE y un 44% en el resto del mundo.

América Latina concentraría un 60% de las ganancias de los PED, es decir cerca de 1.800 millones de dólares anuales, lo que representa un incremento del 13% en sus exportaciones agrícolas (a precios de 1977) y un incremento del 4.6% de sus exportaciones totales, excluyendo el petróleo. Los productos que más se

41. *Ibid.*, p. 463.

42. *Ibid.*, p. 459.

43. *Ibid.*, p. 464.

44. *Ibid.*, p. 464.

45. Valdez, (1983), *op. cit.*, p. 1715.

beneficiarían en sus exportaciones, en este escenario semi-liberalizado serían los siguientes, con sus respectivas tasas de aumento ⁽⁴⁶⁾:

Azúcar y derivados	33.8%
Vino, bebidas y tabaco	18.9%
Carnes	46.2%
Café	4.5%
Todos los cereales	9.8%
Cacao	10.3%
Torta de aceites vegetales	8.3%
Frutas y verduras de zonas templadas	31.4%
Semillas oleaginosas y nueces	3.5%

Los economistas de la OCDE ⁽⁴⁷⁾ (el club de los países ricos) han encontrado que los efectos más importantes de una política de libre comercio serían los siguientes:

- El ingreso real de la familia crecería 1.4% en la CEE, 1.1% en Japón, 0.3% en Estados Unidos y 0.9% para el conjunto de la OCDE.
- El producto agrícola caería 18% en la CEE, 24.% en el Japón, 7% en Estados Unidos y 13% en la OCDE.
- El porcentaje de la fuerza de trabajo que requeriría cambiar de trabajo sería 1.3% en la CE, 0.8% en Japón y la OCDE, 0.4% en Estados Unidos.
- El costo en eficiencia, en dólares de 1988, por cada puesto de trabajo agrícola es de US \$ 20.000 dólares en la CEE, 13.000 en Japón, 22.000 en Estados Unidos y 19.000 en la OCDE, sin contar los costos de las transferencias directas a los agricultores.
- Los PED incrementarían sus exportaciones agrícolas en 30 billones/año.

Evidentemente, todos estos estudios de equilibrio general y parcial recomiendan el libre comercio como premisa para que los países obtengan un mayor bienestar, y todos mejoren su posición sin desmejorar la de nadie. Esto igualmente significa una mejor asignación de los recursos hacia la agricultura, que aunado a unos

46. *Ibid.*, p. 1708.

47. *The Economist*, 1990 - Sept. 22) "World Trade (Survey), p. 30.

menores impuestos le imprimirían a la economía una mayor dinámica, a la agricultura y al sector externo en particular como sus ganadores netos.

Una reflexión final sobre América Latina

En cuanto a América Latina hay que señalar que el principal obstáculo para su crecimiento en el período 1983/85 “estuvo representado en la restricción externa que se identifica cada vez más con el atraso tecnológico (visto a través de los flujos comerciales) que separa este continente de los países desarrollados y, en menor medida, de algunos países de reciente industrialización”⁽⁴⁸⁾, aquellos de la cuenca del Pacífico.

Para América Latina el sector externo no es menos importante como lo señala su grado de apertura, medido por la relación entre el comercio y la producción, que en la mayoría de los países es pequeño, sino que por el contrario su importancia está dada “por el carácter decisivo que tienen los flujos de importación para el normal desempeño de todas las actividades de una economía, que es precisamente lo que ocurre en el caso de las economías latinoamericanas”⁽⁴⁹⁾.

Los países de América Latina, caracterizados como países de industrialización tardía, han tenido que industrializarse a través del préstamo de conocimiento y tecnología, acumulados en la primera y segunda revolución industriales ocurridas en el Norte como procesos endógenos⁽⁵⁰⁾. Esta industrialización ha sido más un proceso de aprendizaje y “transferencia” que la generación de nuevas invenciones e innovaciones. Este aprendizaje tecnológico es posible adquirirlo a través de la formación del “capital humano”, a través del proceso educativo, a todos los niveles, especialmente a nivel técnico y científico, de la transferencia de tecnología, y del Learning by doing, etc.; sin embargo, hay que pagar por este proceso con los ingresos generados por las exportaciones, a su vez determinados en su crecimiento y expansión, cada vez más por productos de alto contenido tecnológico y altas elasticidades ingreso de la demanda. Por lo tanto, el progreso técnico y los in-

48. Barbera (1990), *op. cit.*, p. 91.

49. *Ibid.*, p. 61.

50. Véase Alice Amsden (1987), “The Paradigm of Late Industrialization”, *Political Economy*. Vol. 3, N° 2.

crementos en la productividad son el camino para que en una perspectiva de mediano y largo plazo América Latina sea competitiva a nivel internacional y viable interna y socialmente.

Al respecto, sobre la importancia del desarrollo científico y tecnológico, Fajnzylber (1988), señala que: “la experiencia internacional enseña que no existe “otro sendero” para conseguir un mejoramiento sólido de la competitividad de un país”⁽⁵¹⁾ que una efectiva modernización del aparato productivo, explotando así las ventajas comparativas dinámicas basadas más en el desarrollo y aplicación del conocimiento técnico científico que en la dotación natural de factores. Así lo demuestra el éxito de los cuatro Dragones del Asia que exportan el 60% de las manufacturas de los PED, compitiendo más con productos sustitutos que complementarios con la producción del Norte.

Igualmente, Barbera niega que una estrategia de inserción internacional basada solamente en las ventajas comparativas estáticas ricardianas pueda ser una salida para la crisis de crecimiento que afronta América Latina: “una estrategia de inserción internacional basada sólo en la explotación intensiva de las ventajas comparativas estáticas (dependientes en su gran mayoría de ventajas absolutas naturales y de una fuerte compresión de los salarios reales) pueda ser viable en el corto plazo —¿A qué costo social y ambiental sin embargo?—, pero no elimina la necesidad de generar ventajas comparativas dinámicas, las únicas que, dado el actual estado de la economía mundial, pueden sustentar un proceso de crecimiento sostenido y estable en el tiempo”⁽⁵²⁾.

¿Qué hacer para eliminar la brecha que separa a América Latina de los países desarrollados y aquella reciente con sus homólogos asiáticos? Barbera recomienda adoptar dos estrategias tecnológicas:

Primera: “Tratar de alcanzar la frontera mundial del desarrollo tecnológico”.

Segunda: “Limitarse a utilizar los avances tecnológicos disponibles sin intentar generarlos sino en el largo plazo”⁽⁵³⁾.

51. 51. Fajnzylber, Fernando (1988), “Competitividad Internacional: evolución y Lecciones”, *Revista de la CEPAL*, N° 36, Doc. p. 13.

52. Barbera (1990), *op. cit.*, p. 95.

53. *Ibid.*, p. 26.

En este sentido, agrega: “dada la situación actual de América Latina parece aconsejable la adopción de la segunda estrategia, vale decir, aquella que aprovecha las innovaciones existentes —globales y sectoriales— y de inversiones que permitan y amplifiquen la difusión y adaptación de las innovaciones”⁽⁵⁴⁾.

En oposición a las estrategias de mediano y largo plazo que puedan insertar más dinámicamente a la América Latina en el mercado mundial de manera competitiva, están las políticas de manejo de la tasa de cambio, que en el corto plazo puede modificar la competitividad monetaria y por lo tanto poner a favor las corrientes de comercio, exportando el desempleo a los socios comerciales. “Sin embargo, este recurso es la limitada eficacia puesto que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación del proceso técnico. Por el contrario, tiende a erosionar la cohesión social, lo que a la postre atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más eficiente”⁽⁵⁵⁾.

Como evidencia empírica de lo coyuntural que es la política cambiaria y de su ineffectividad como política que haga más competitiva la economía a nivel internacional a mediano y largo plazo, Ruiz Durán (1990) anota que: “México utilizó la política cambiaria (con el fin de diversificar las exportaciones y un crecimiento positivo); la depreciación del tipo de cambio fue 11.310% de 1980 a 1989. Este fuerte ajuste cambiario desató un proceso de inflación que retroalimentó la necesidad de mayores ajustes. El tipo de cambio real sólo se ajustó 28% en el período, política que alentó la diversificación de las exportaciones pero no logró mantener el crecimiento. Ecuador ajustó su tipo de cambio en 2.356% en el mismo lapso, pero no tuvo los efectos de diversificación esperados (el petróleo, el plátano, el café, el camarón y el pescado representaban el 88% del total de sus ventas en 1980 y aún en 1988 representaban el 84% del total). En el caso de Perú se introdujo un sistema de tipos de cambio, sin que se diversificara las exportaciones y creando una amplia burocracia en la administración cambiaria (el tipo de cambios en el mercado financiero se devaluó 10.526% de 1980 a 1988). También tuvo efectos negativos en el crecimiento y la inflación. También Colombia devaluó su peso en el mismo período en 752%, sin poder diversificar sus exportaciones (el café, el petróleo y el oro se mantuvieron como sus princi-

54. *Ibid.*, p. 96-97.

55. Fajnzylber (1988), *op. cit.*, p. 13.

pales productos de exportación, pues en 1980 significaron 61% del total y 56% en 1988)" (56). En conclusión, para Ruiz Durán la política cambiaría "indica que la promoción del comercio dependerá cada vez más de factores de calidad y del desarrollo tecnológico y menos de la competencia por medio de los precios, si bien esto puede servir como un detonador inicial del cambio estructural" (57).

Por otro lado, la disponibilidad de fuerza de trabajo barata, con políticas de salarios reales a la baja, las políticas subsidiarias de crédito, la protección arancelaria, etc., tampoco son herramientas para mejorar la competitividad internacional de una manera eficaz. Al respecto Fajnzylber anota que: "de esta forma tal vez logren utilidades (las empresas) las que, sin embargo, tendrán poco que ver con un aumento de la competitividad del país, entendida ésta en un sentido amplio, por más que se observen mejoras en el balance comercial y el coeficiente de exportaciones" (58). En este sentido, las mejoras en la competitividad en América Latina resultan espúreas "toda vez que se dan en presencia de una caída del ingreso por habitante, una merma de los coeficientes de inversión, rebaja del gasto en investigación y desarrollo y en el sistema educativo y erosión de los salarios reales" (59).

Precisamente, Jan Fagerberg en su artículo "International Competitiveness" (1988), donde investiga los efectos perjudiciales del "crecimiento de los costos unitarios relativos de la fuerza de trabajo", concluye diciendo que los estudios enfocados de la competitividad internacional en el aspecto de los costos unitarios relativos del trabajo tienen un punto de vista demasiado simplificado, y agrega: "los resultados de este "paper" sugieren que los principales factores que influyen las diferencias en la competitividad internacional y el crecimiento económico entre países son: la competitividad tecnológica y habilidad de competir en la entrega. Sobre el primer factor este 'paper' especialmente señala el papel crucial jugado por la inversión, y los factores que la influyen, en la creación de nueva capacidad de producción y la explotación del potencial dado por el proceso de difusión y el crecimiento en la

56. Ruiz Durán, Clemente (1990), "El Comercio en la Cuenca del Pacífico", *Revista Comercio Exterior*, junio, p. 490.

57. *Ibid.*, p. 490.

58. Fajnzylber (1988), *op. cit.*, p. 13.

59. *Ibid.*, p. 13.

competitividad tecnológica nacional. La competitividad de costos en algo afecta la competitividad y el crecimiento, de alguna manera, pero menos de lo que muchos creen” (60).

Por lo anterior y debido a que “el análisis moderno del comercio sugiere que, contrariamente a lo que la teoría clásica enseñaba, existen sectores que son más importantes que otros. Por lo mismo, como parte de la decisión de política económica se incluye la selección adecuada de los sectores estratégicos, tal como lo han hecho algunos países del Pacífico” (61). Japón por ejemplo escogió “las áreas estratégicas de exportación, maquinaria eléctrica y maquinaria en general”. En Corea “se señalan como áreas prioritarias de exportación las vinculadas a carros de pasajeros, video-caseteras, hornos de microondas, semi-conductores y computadores”. En Malasia “productos de hule, maquinaria eléctrica y no eléctrica y productos metálicos básicos, etc”.

En este sentido en América Latina se trataría de seleccionar “una política comercial orientada a estimular la producción industrial y facilitar su movilidad hacia el exterior” (62). Sarmiento se refiere a Colombia pero su diagnóstico es extendible a América Latina. Principalmente, se deben desarrollar los sectores manufacturados no basados en recursos naturales es decir producir bienes de alta elasticidad ingreso; también incrementar el grado de manufacturas de los productos basados en recursos naturales, incrementando así los eslabonamientos y las interrelaciones productivas entre los diversos sectores de la economía.

Tzon-biau Lin (1987), un analista de los acontecimientos económicos en la Cuenca del Pacífico ha puesto de manifiesto, a propósito del éxito exportador de los cuatro Dragones, que: “la industrialización no es un fin último en sí mismo; pero es un proceso por el que cada país tiene que pasar para alcanzar un crecimiento sostenido. La historia muestra que ningún país puede descansar solamente en la agricultura para obtener un ingreso per cápita de más de 500 dólares/año” (63).

60. Fagerberg, Jan, (1988) “international Competitiveness”, *The E. J.*, p. 371.

61. Ruiz D, (1990), *op. cit.*, p. 489.

62. Sarmiento (1989), *op. cit.*, p. 182.

63. Tzon-biau Lin, (1987) “International Competition: A Chalange From the Asian Rin” *Political Economy*, Vol. 3, N° 2, p. 164. Citando a H. Kahn (1979), en su trabajo *World Economic Development*.

Como el mismo Sarmiento lo ha dicho “no se trata de ninguna manera de prescindir de las exportaciones de productos básicos. El país (América Latina) ha ganado un espacio en este campo dentro de las posibilidades de los mercados mundiales” (64). También hay que ser competitivo en la agricultura, estando en el liderazgo de la innovación y el cambio técnico.

La competitividad productiva internacional ya sea en los sectores básicos, desarrollando bienes complementarios, o en los sectores manufacturados, desarrollando bienes sustitutos, está a la orden del día. El progreso técnico es la clave del éxito. En la competencia entre las naciones, como en la competencia intraindustrial, sólo triunfan los más fuertes, tecnológicamente hablando, aquellos que produzcan a menores costos, con prontitud en las entregas, bienes de alta calidad. En el comercio internacional sólo triunfan los más fuertes, podemos hacerlo si estamos decididos a esto.

Sin embargo, el problema no es sólo de eficiencia económica, también se requiere de justicia social, y la conservación de las libertades democráticas (Keynes), para tener una sociedad viable hacia el futuro.

(El presente trabajo es un avance del informe del año sabático, actualmente en ejecución).

64. Sarmiento (1989), *op. cit.*, p. 178.