

VOLUMEN II

OBRAS SELECTAS DE

RÓMULO A. FERRERO

MACROECONOMÍA,
DESARROLLO Y PROGRESO

Editor
STEPHAN GRUBER
NARVÁEZ



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

OBRAS SELECTAS DE

VOLUMEN II

RÓMULO A. FERRERO

MACROECONOMÍA, DESARROLLO
Y PROGRESO

Editor
STEPHAN
GRUBER NARVÁEZ



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

© Herederos de Rómulo A. Ferrero, 2024

© Stephan Gruber Narváez, editor, 2024

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Jr. Gral. Luis Sánchez Cerro 2141
Lima 15072, Perú

**Obras selectas de Rómulo A. Ferrero: macroeconomía, desarrollo y comercio
Volumen I**

Stephan Gruber Narváez (editor)

1.^a edición: marzo de 2024

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

Tiraje: 300 ejemplares

ISBN de la colección: 978-9972-57-529-7

ISBN del volumen: 978-9972-57-531-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2024-02014

BUP

Obras selectas de Rómulo A. Ferrero : macroeconomía, desarrollo y comercio / Stephan Gruber Narváez, editor. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2023.

2 v.

1. Ferrero, Rómulo A. -- Colecciones de escritos
2. Economía -- Perú
3. Macroeconomía -- Perú
4. Desarrollo económico y social -- Perú
5. Comercio internacional
6. Sistema monetario internacional
- I. Gruber, Stephan (Gruber Narváez), editor.
- II. Universidad del Pacífico (Lima)

330.985

(SCDD)

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a ley.

Índice

Volumen I

Estudio introductorio. Macroeconomía, desarrollo y comercio <i>Stephan Gruber Narváez</i>	7
Tomo 1. Macroeconomía: inflación, fiscalidad y crecimiento	65
Prólogo. Rómulo A. Ferrero <i>Richard Webb Duarte</i>	67
1. La política fiscal y la economía nacional	71
2. La inflación, sus causas y sus peligros	111
3. Directivas para un programa de desarrollo económico nacional	135
4. La historia monetaria del Perú en el presente siglo	167
5. Macroeconomía y desarrollo	187

Volumen II

Tomo 2. Desarrollo: tierra, redistribución y moralidad	337
Prólogo. Rómulo A. Ferrero: un economista al servicio de todos <i>Raimundo Morales Dasso</i>	339
6. Tierra y población en el Perú	343
7. La realidad económica de los beneficios sociales	379
8. Primera Semana Social del Perú. Exigencias sociales del catolicismo en el Perú	401
9. La Reforma Agraria en Italia	409
10. Las condiciones básicas para el desarrollo económico y social	417
11. Equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial	431
12. Reforma agraria, industrialización, desarrollo económico	443
13. Función social de la riqueza	457
14. El desarrollo económico del Perú en el periodo 1950-1964	459
Tomo 3. Comercio y sistema monetario internacional	505
Prólogo. La vigencia del pensamiento de Rómulo A. Ferrero <i>Luis Carranza Ugarte</i>	507
15. El Perú y la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo	511
16. El comercio exterior de América Latina	539
17. La situación del Sistema Monetario Internacional	627
18. La reforma monetaria internacional	657
19. La integración económica de América Latina	667
Colofón. Rómulo A. Ferrero: honor al mérito y al servicio público <i>Augusto Ferrero Costa</i>	685
Colofón. Rómulo A. Ferrero, mi padre <i>Rómulo Ferrero Butters</i>	689
Homenaje a Augusto Ferrero Costa <i>Domingo García Belaunde</i>	697
Bibliografía de Rómulo A. Ferrero	701
Fotografías	713

Tomo 2

**Desarrollo:
tierra, redistribución y moralidad**

Prólogo

Rómulo A. Ferrero: un economista al servicio de todos

RAIMUNDO MORALES DASSO

El primer recuerdo que tengo de Rómulo A. Ferrero Rebagliati es la presencia de un hombre alto, delgado, con lentes, muy amigo de mi familia. Detrás de una apariencia seria, ocultaba una sonrisa cordial, abierta y cariñosa dirigida al niño que lo saludaba cuando visitaba ocasionalmente a mis padres, que lo recibían con especial aprecio y respeto.

«Es un hombre muy importante y valioso para el país», fue el primer comentario de mi padre que aún retengo. «Es el mejor economista que tenemos en el Perú, incluso superior a Pedro Beltrán» –director del diario *La Prensa*–, nos sentenciaba.

Tenía mucha razón. Con el tiempo, me enteré de que a los 20 años Ferrero egresó de la Escuela Nacional de Agricultura como ingeniero agrónomo, y después obtuvo el grado de doctor en Ciencias Económicas en la Universidad Católica, la que a sus 35 años lo nombró decano de la Facultad de Ciencias Económicas y en 1965 le confirió el título de Profesor Emérito. Además, presidió el Patronato de la Universidad del Pacífico, fue director del Banco de Crédito del Perú y miembro del directorio del Banco Central de Reserva del Perú.

Cuando tenía 38 años, el presidente Bustamante y Rivero le confió la difícil cartera de Hacienda y Comercio, en su régimen de amplia base democrática, cargo al que renunció meses después porque su política seria, responsable y de austeridad chocó frontalmente con las ansias apristas de incrementar el gasto público y la burocracia. Su comportamiento adquirió mayor relieve cuando, ya profesionalmente, estudió su propio programa ministerial, en el que el doctor Ferrero, por primera vez en el Perú, había introducido conceptos macroeconómicos en el

manejo gubernamental y establecido normas para la elaboración del presupuesto, el análisis del creciente déficit, los niveles de liquidez y de endeudamiento, y las provisiones adecuadas para controlar la inflación. Esta en su concepto tenía –y tiene– graves y nocivas consecuencias, tanto en el terreno económico como social. Tres años después, al término del Gobierno de Bustamante y Rivero, fue ministro de Agricultura y, a continuación, ejerció nuevamente el cargo de ministro de Hacienda y Comercio.

Quisiera destacar el pensamiento y los principios económicos de Rómulo Ferrero vinculados al desarrollo, influidos, sin duda, por su orientación católica iniciada en La Recoleta. No fue, como muchos pretendieron, de pensamiento y orientación conservadora, ni estuvo, como quisieron otros, identificado con la ideología liberal, sino que fue promotor y defensor de la economía social de mercado. Nos enseñó que el proceso de desarrollo exige mantener un cuidadoso equilibrio, y que esto es un difícil reto para los gobernantes, pero la única forma de conciliar las exigencias del mecanismo económico con la necesidad del progreso social. Es decir, se trataba de activar una economía al servicio de todos los hombres y exigir que haya movilidad social, sin privilegios, una movilidad social que hiciera posible el ascenso desde las clases bajas a las altas, así como la renovación de las élites.

Esta dimensión de su obra se manifestó, por ejemplo, en su papel rector en la Semana Social de la Iglesia y en los eventos a finales de los años 1950 en el país que representaron la respuesta católica a los problemas sociales que se hacían patentes. Ferrero fue organizador de esa reunión y dio los discursos de apertura y clausura, en los cuales enfatizó la necesidad de encontrar una pacificación a los conflictos entre empresarios y trabajadores a través de mayor productividad con mejores salarios. Asimismo, en relación con la Cámara de Comercio de Lima, pero también con otras organizaciones de empresarios, Ferrero estudió con detalle la legislación social e impositiva en Latinoamérica, y propuso esquemas que buscaran el balance entre los fundamentos macroeconómicos y la redistribución solidaria para el Perú.

Además de considerar importantes la fiscalidad y la redistribución, Ferrero se interesó por la dimensión monetaria local e internacional. A su rol en el Banco Central, Ferrero agregó la breve publicación «La historia monetaria del Perú en el presente siglo»¹. Asimismo, fue parte de las discusiones sobre las reformas del sistema monetario internacional en los años 1970, cuando el régimen de Bretton

¹ Incluida en el tomo 1.

Woods –que dominaba el mundo tras la Segunda Guerra Mundial– empezó a desmoronarse tras la unilateral suspensión de la convertibilidad del dólar por el presidente norteamericano Nixon. Esta intervención en la discusión internacional hacia el final de su vida solo fue el corolario de una larga carrera involucrada en temas más allá de nuestras fronteras. Ferrero, fue, por ejemplo, parte de la delegación a la conferencia realizada en La Habana, en 1948, donde se definía el nuevo esquema que gobernaría el comercio internacional tras la guerra. Asimismo, su participación en el Consejo Interamericano de Comercio y Producción lo llevó a asesorar varios grupos empresariales en Latinoamérica.

Su labor en la Cámara de Comercio de Lima fue intensa. Publicó profusamente en sus boletines y difundió tanto conocimientos teóricos como análisis de coyuntura relevantes para los empresarios nacionales. Precisamente, un hito de interés de esta conexión entre Ferrero y la Cámara de Comercio fue el curso Macroeconomía y Desarrollo, dirigido a los empresarios de la Cámara en 1968, una introducción a los principios de la macroeconomía, pero también a cómo estos se enlazaban con los objetivos de desarrollo del país.

Al conmemorarse ya más de 100 años de su nacimiento, también deberían celebrarse los principios éticos que identificaron la personalidad de Ferrero y sus nobles ideales, lo mismo que la profundidad de sus conocimientos, su gran obra intelectual y pedagógica, su entrega al país y el ejemplo que constituye para todos los peruanos de hoy y del futuro. Sus ideas, estudios, creencias y enseñanzas sobre la realidad peruana siguen vigentes y adquieren enorme validez en las actuales circunstancias, ya que su adopción nos permitiría vislumbrar fundadas esperanzas en el destino de un país que tiene a su alcance el verdadero desarrollo, que fue bien definido desde muchos años atrás por el doctor Ferrero.

Este inmenso aporte, sin embargo, es solamente conocido y apreciado por un reducido grupo académico y profesional. Debería ser difundido con la mayor amplitud posible en todos los niveles, como un verdadero homenaje a una de las figuras más brillantes del Perú. Esta colección es un primer paso en esta dirección al presentar el trabajo de Rómulo A. Ferrero para su análisis por nuevas generaciones, que enfrentan tanto viejos como nuevos problemas.

6. Tierra y población en el Perú¹

La escasez de tierras cultivadas y sus consecuencias

El estudio de la tierra en relación con la población es un tema de gran interés general, que aumenta en el caso de nuestro país debido a las características especiales que presenta. La tierra es la base de la producción agrícola, y la agricultura es la más importante de las actividades económicas nacionales, tanto por ser la que ocupa y da sustento a la mayor parte de la población, cuanto por el monto de los capitales invertidos en ella, así como por el valor total de sus productos.

De los tres factores de la producción agrícola: tierra, trabajo y capital, es la tierra el más importante en el sentido de ser el único que existe en cantidad limitada y el que determina en último análisis el volumen de la producción, sea cual fuere la abundancia de los otros dos. La población, en la mayoría de los países, especialmente en los que son nuevos, como el Perú, manifiesta clara tendencia a aumentar, con lo que acrecienta la disponibilidad del factor humano o trabajo. El capital, factor derivado de la producción, tiende a acumularse por el mismo hecho de realizarse esta, y a ir así en continuo incremento. En cambio, la cantidad de tierra fue fijada por la naturaleza, sin que el hombre pueda aumentarla, salvo en reducidas proporciones y al precio de esfuerzos tales que limitan enormemente y con rapidez su acción.

¹ Este texto ha sido tomado de la publicación del mismo título hecha por el Banco Agrícola del Perú (Lima, 1938). En la carátula interior se añade que el ingeniero agrónomo Rómulo A. Romero pertenecía a la Sección Técnica del Banco Agrícola; y al inicio del texto se anota que fue una conferencia sustentada en la Escuela de Agricultura el 22 de junio de 1938.

El volumen de la producción agrícola está limitado por la extensión de tierra disponible en virtud de una de las leyes fundamentales de la economía: **la ley de los rendimientos decrecientes**, de acuerdo con la cual, a medida que se aplica nuevas cantidades de trabajo y de capital a una tierra dada, los aumentos de producción obtenidos van siendo cada vez menores, hasta llegar a anularse. Este hecho fija un límite físico o material al volumen de producto que se puede extraer de dicha tierra, pero, mucho antes de llegar a ese límite, se alcanza el **límite económico**, lo que sucede cuando el aumento de producción obtenido no basta para pagar el gasto adicional que ha exigido.

La tierra es así el factor predominante en la producción, al cual está supeditado el volumen de esta. Cuando se añade a ello el que dicha producción sea, como se dijo, la principal fuente de riqueza de un país y la ocupación del mayor número de sus habitantes, no es necesario insistir en el primordial interés que hay de estudiar en qué relación se encuentra en dicho país la tierra agrícola con la población. Es lo que se va a tratar de hacer en el curso de esta conferencia.

Extensión cultivada en el Perú

La Estadística General Agro-Pecuaria de 1929 –única que se ha levantado en el país, y que esperamos sea repetida y perfeccionada en breve– indica que el área cultivada en el Perú asciende a 1'463,867 hectáreas (ha), cifra que representaba apenas el 1.2% de la extensión total del país, que es de 1'249,049 kilómetros cuadrados. Dicha superficie cultivada se distribuye entre los departamentos en la forma que indica el cuadro 1.

De acuerdo con este cuadro, los departamentos que cuentan con mayor extensión cultivada en el país son, por orden de importancia, los siguientes: Cajamarca, 243,006 ha; Puno, 195,286 ha; Lima y Callao, 132,640 ha; Junín, 121,587 ha; y Áncash, 118,881 ha; o sea, tres departamentos netamente de sierra y dos de sierra y costa.

Cuadro 1
Área cultivada por departamentos

Departamento	Área cultivada
Amazonas	10,103
Áncash	118,881
Apurímac	51,112
Arequipa	36,057
Ayacucho	84,476
Cajamarca	243,006
Cusco	60,170
Huancavelica	59,500
Huánuco	25,670
Ica	56,066
Junín	121,587
Lambayeque	67,713
La Libertad	85,086
Lima y Callao	132,640
Loreto	5,768
Madre de Dios	4,329
Moquegua	12,889
Piura	73,804
Puno	195,286
San Martín	4,801
Tacna	13,015
Tumbes	1,908

Extensión cultivada por habitante

Para encontrar el significado del área de cultivo del Perú es necesario relacionarla con la cifra de su población. Por desgracia, no contamos con un censo posterior al muy antiguo de 1876, hecho muy deplorable; y se ha emitido diversos estimados que difieren apreciablemente entre sí y son objeto de muchas discusiones. El estimado verificado en 1927 (año más cercano a la Estadística Agro-Pecuaría que estamos utilizando) arroja un total de 6'147 mil habitantes; el del señor César García Rossel, prosecretario de la Sociedad Geográfica, es de 6'500 mil; la Socie-

dad de las Naciones considera 6'600 mil; el reverendo padre Chessman Salinas, misionero que ha recorrido casi todo el país, 7 millones; el *Diccionario enciclopédico* de González de la Rosa, 8 millones².

No pudiendo salir de dudas mientras no se efectúe un nuevo censo, que por fortuna parece ser cosa decidida, vamos a tomar el primer estimado: 6'147 mil, que es el menor de todos, y considerablemente inferior a algunos. Aun cuando la creencia general hoy día lo considera bastante inferior a la realidad, lo utilizaremos como base para nuestros estudios que, en todo caso, pecarán así de excesivamente conservadores.

Aceptando, pues, las cifras de este estimado de la población y las del área cultivada, ya que no se dispone de otras, resulta que **en el Perú hay tan solo 0.238 hectáreas de tierra cultivada por habitante**, lo que equivale a una densidad efectiva de 4.2 habitantes por hectárea o 420 por kilómetro cuadrado de la superficie que realmente sustenta a la población. Esta densidad efectiva, que es 85 veces mayor que la aparente de 4.9 por km² de área total, está entre las más altas que se registran en el mundo, y denota la aguda escasez de tierras de que padece el país, que se manifiesta en múltiples formas.

En el momento actual, la escasez de tierras debe ser, según todo lo indica, mayor aun de lo que se acaba de señalar, porque, dejando aparte el que el estimado de la población sea muy bajo, parece evidente que el crecimiento vegetativo de ella en los 11 años transcurridos (1927 a 1938), que se calcula en 16 por mil al año, ha debido ser mayor que el del área cultivada, ya que la primera crece debido a causas naturales, en tanto que la segunda lo hace debido al esfuerzo del hombre, que en este caso es sumamente duro por las grandes dificultades con que tropieza.

La penuria es general en todo el territorio, aunque con las variantes que pueden apreciarse en el cuadro 2.

El examen del cuadro 2 y del gráfico 1 revela que el fenómeno que nos ocupa es de ocurrencia general en el país. Dejando a un lado los departamentos netamente de montaña (Loreto, Madre de Dios, Amazonas, San Martín), cuyo estado de evolución y desarrollo es notoriamente incipiente, se observa que tan solo Cajamarca, Lambayeque e Ica cuentan con una proporción que pueda considerarse como satisfactoria (0.540, 0.484 y 0.467 ha, respectivamente), mientras que los demás tienen cifras vecinas al bajo promedio general o aun notablemente inferiores, como en los casos de Cusco (0.086 ha) y Arequipa (0.100), departamentos que se manifiestan así como los que sufren de mayor

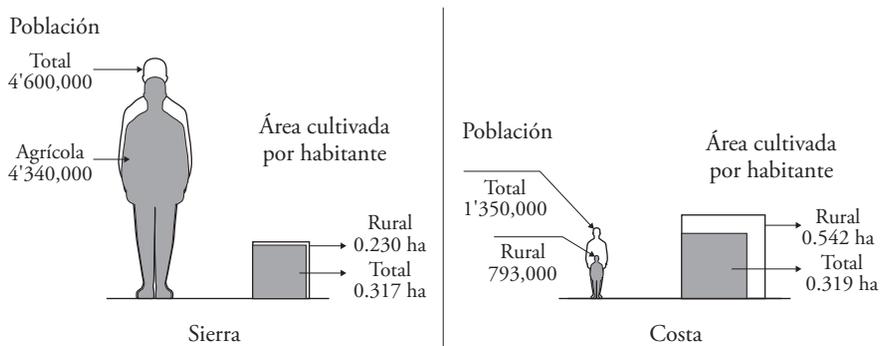
² De un reciente artículo del doctor Gonzalo Herrera, publicado en *El Comercio* de Lima.

penuria de tierras, sobre todo el primero, donde el cultivo no es tan intensivo como en el segundo.

Cuadro 2
Área cultivada por habitante en los departamentos

Departamento	Área cultivada	Población	Área cultivada por habitante
Amazonas	10,103	80,000	0.126
Áncash	118,881	480,000	0.248
Apurímac	51,112	280,000	0.183
Arequipa	36,057	360,000	0.100
Ayacucho	84,476	320,000	0.264
Cajamarca	243,006	450,000	0.540
Cusco	60,170	700,000	0.086
Huancavelica	59,560	230,000	0.259
Huánuco	25,670	200,000	0.128
Ica	56,066	120,000	0.467
Junín	121,587	450,000	0.270
Lambayeque	67,713	140,000	0.484
La Libertad	85,086	380,000	0.224
Lima y Callao	132,640	625,000	0.212
Loreto	5,768	150,000	0.384
Madre de Dios	4,329	5,000	0.866
Moquegua	12,889	40,000	0.322
Piura	73,804	300,000	0.246
Puno	195,286	700,000	0.279
San Martín	4,801	65,000	0.074
Tacna	13,015	60,000	0.217
Tumbes	1,908	12,000	0.159
Total	1'463,867	6'147,000	0.238

Gráfico 1
Tierra y población en la sierra y en la costa



La escasez de tierras en la costa y en la sierra

La escasez de tierras es más acentuada en la región del país donde más falta hacen por la naturaleza de su economía y por su inferior nivel de productividad: la sierra. El área cultivada total puede dividirse entre costa y sierra –siendo insignificante la que corresponde a la montaña–, en la forma aproximada que se presenta en el cuadro 3.

Ahora bien, de la población del Perú, vive en la costa el 22%, o sea, 1'350 mil habitantes, y en la sierra el 75%, o sea, 4'600 mil³. Correspondería así a cada región **0.319 ha y 0.217 ha**, respectivamente. Pero en realidad la diferencia en favor de la costa es mucho mayor de lo que parecen indicar estas cifras, por dos razones: 1) que la agricultura de la costa es de una densidad económica (valor de la producción por hectárea) mucho mayor debido al riego, que asegura altos rendimientos, y al tipo de cultivos predominante; y 2) porque en la costa existe una gran masa de población urbana que no depende directamente de la agricultura (industrial, comercial, profesional, burocrática, etc.).

³ C. Nicholson, *Geografía política del Perú*.

Cuadro 3
Área cultivada según regiones (en hectáreas)

Región	Área cultivada
Costa	430,000
1. Valles desde el chira hasta Río Grande inclusive ⁽¹⁾	391,000
2. Valles desde Majes hasta Tacna inclusive ⁽²⁾	27,000
3. Pequeños valles no incluidos en 1. ni en 2.	12,000
Sierra (restaría en números redondos)	1'000,000

Fuentes: ⁽¹⁾ *Boletín de Aguas e Irrigación* (junio de 1932); ⁽²⁾ cálculo del ingeniero agrónomo Miguel Bustamante Rivero.

Densidad económica de los cultivos

Los tres cultivos más importantes de la costa son el algodón, la caña de azúcar y el arroz, que en conjunto ocupan el **60% del área cultivada** (257 mil ha en la costa en 1936). El valor de la producción por hectárea y año de cada uno de ellos es el siguiente: **algodón**, S/ 605; **azúcar** para exportación (80% del total), S/ 590; **arroz**, S/ 332⁴.

En cuanto a la sierra, los tres cultivos más importantes son las papas, el maíz y el trigo, que ocupan también aproximadamente la misma proporción de área. El valor de la producción por hectárea de esos cultivos puede estimarse como sigue: **papas**, S/ 201; **maíz**, S/ 161; **trigo**, S/ 115⁵. Como indican estas cifras, la densidad económica de la producción agrícola de la costa es por lo menos tres veces superior a la de la sierra, exceptuando casos muy contados, como el de la campaña de Arequipa.

Población urbana y población rural

Nicholson estima que la población urbana del país asciende en total a 842 mil habitantes, de los cuales están en la costa el 66%, o sea, 557 mil; en la sierra, el 31%, o sea, 260 mil; y el 3% restante, o sea, 25 mil, en la montaña. Estas cifras pueden considerarse acertadas, cuando menos en lo que se refiere a la costa, que cuenta así con un 41% de población urbana sobre el total de sus habitantes, y en donde hay un núcleo constituido por Lima, Callao y balnearios que agrupa a más

⁴ Para el detalle de estas cifras, ver: Rómulo Ferrero, «Importancia del algodón en la economía nacional» (1937).

⁵ Ver la obra citada.

de 400 mil, denotando excesiva concentración. Desde luego, cierta parte de la población urbana puede estar constituida por trabajadores del campo, pero no en elevada proporción, especialmente en las grandes ciudades de la costa⁶.

En final de cuentas, resulta que la costa, con una población total que es la tercera parte de la sierra, tiene una población urbana dos veces mayor, población que no vive directamente del trabajo de la tierra. Descontando en ambas regiones esta población, los coeficientes respectivos pasarían a ser **0.542 ha por habitante rural en la costa y 0.230 ha en la sierra**. Dentro de la relatividad consiguiente a esta clase de cálculos (mayor aun donde se carece de estadísticas detalladas y exactas), las cifras anteriores mostrarían que el área cultivada por habitante rural en la costa es más del doble que en la sierra, situación que se agrava considerablemente por la gran diferencia de densidad económica de la agricultura de las dos regiones. De aquí proviene, sin la menor duda, la notable diferencia en el nivel de vida de la población de una y otra, que se refleja en su alimentación, su cultura, su progreso, y que constituye, en fin, el más hondo y trascendental de los problemas socioeconómicos nacionales.

La tierra en el Perú y en otros países

Es muy interesante y conveniente comparar la situación reinante en el Perú en lo que se refiere al tema que nos ocupa con la de otros países del globo, para extraer de dicha comparación las conclusiones que naturalmente se desprenden. Para no ser demasiado extensos, vamos a limitar esta comparación solo a algunos ejemplos típicos tomados de nuestro continente, de Europa y, en un caso, de África.

En el cuadro 4, hemos incluido, así, representando a América, a un país muy semejante al nuestro por todos los conceptos (históricamente, étnicamente, económicamente), que es México; a un país netamente agrícola, como es la República Argentina; a otro bastante industrializado, o sea, Chile; y, en fin, a los Estados Unidos, como ejemplo de un país de recursos naturales y humanos muy completos, que lo hacen exponente de una economía multilateral muy desarrollada, y posiblemente el que más se acerca al ideal de bastarse a sí mismo, tan de moda en estos tiempos.

⁶ Según el censo de 1931, había en Lima y Callao 296,957 habitantes, siendo agricultores 18 mil, esto es, solo el 6%.

Cuadro 4
Área cultivada por habitante en diversos países

País	Área cultivada (en miles de hectáreas)	Población (en miles de habitantes)	Hectáreas cultivadas por habitante	Trabajadores agrícolas (porcentaje del total)
Perú	1,438	6,147	0.238	80.0 ⁽¹⁾
Estados Unidos	137,333	127,172	1.080	22.0
México	4,866	18,526	0.263	63.0
Argentina	25,522	12,373	2.063	-
Chile	3,377	4,508	0.749	37.8
Alemania	19,396	66,455	0.292	30.5
Bélgica	1,084	8,230	0.132	19.1
Bulgaria	3,711	6,171	0.601	82.4
Francia	21,386	41,940	0.510	37.7
Gran Bretaña	4,884	45,598	0.107	7.2
Italia	12,753	43,009	0.296	55.3
Polonia	18,557	33,283	0.558	75.9
Rumanía	13,866	19,196	0.722	79.5
Yugoslavia	7,484	14,950	0.500	81.0
Egipto	2,173	15,373	0.141	80.0 ⁽²⁾

Observaciones

Los datos de las dos primeras columnas de cifras son tomados del último *Anuario estadístico* del Instituto Internacional de Agricultura de Roma (1936-1937); los de la tercera han sido calculados por nosotros a partir de aquellos; y los de la cuarta son tomados de *Labour in agriculture*, por Louise E. Howard, de la Oficina Internacional del Trabajo, con excepción de los del Perú y Egipto, que son aproximados.

⁽¹⁾ Estimamos que alrededor del 80% de la población trabajadora del Perú se dedica a la agricultura. Esa proporción nos parece aproximadamente correcta, como tienden a probarlo los hechos siguientes:

a. El número de trabajadores dedicados a las principales ocupaciones es el siguiente: agricultura, 1'334 mil (*Estadística general agropecuaria* de 1929); minería, 32,321 (*Extracto estadístico* de 1933, año de cifra máxima); industrias, 25,986 (estimado del ingeniero V. M. Arana, 1937); caminos, 30,000 (en 1937). Agregando la población dedicada al comercio, transportes, profesiones liberales, burocracia, etc., se llega a la conclusión de que la proporción dedicada a la agricultura es aproximadamente la indicada.

b. Ya hemos dicho que la población urbana del país asciende a cerca del 15%, lo que confirma el estimado de 80% como aproximado para la población agrícola.

⁽²⁾ Según el censo de 1928, censo oficial, el 85% de la población de Egipto vive directa o indirectamente del trabajo de la tierra.

Las áreas cultivadas no incluyen las ocupadas por pastos permanentes y naturales, que no son tierras arables, y cuya inclusión en el cuadro lo complicaría innecesariamente. Más adelante se tratará de su significado e importancia en el país con relación al tema que nos ocupa.

Por lo que se refiere al antiguo continente, los ejemplos comprenden intencionalmente a tres clases de países: de estructura netamente agraria, como son los de Europa Oriental (Polonia, Yugoslavia, Rumanía, Bulgaria); de estructura intermedia con industrialización gradualmente más desarrollada (Italia, Francia, Alemania); y de economía netamente industrializada o comercializada (Gran Bretaña y Bélgica). En fin, completa el cuadro 4, en representación de África, el antiguo Egipto, país también bastante semejante al nuestro.

El examen del cuadro 4 revela la situación de neta inferioridad en que se encuentra el Perú respecto a la mayoría de los países. Puede apreciarse que en el país hay, más o menos, la misma extensión de tierra cultivada por habitante que en México; que en Chile hay tres veces más y en Argentina casi nueve veces más; que en Europa países considerados con justicia como muy densamente poblados y escasos de tierra, como Alemania e Italia, tienen un coeficiente mayor que el del Perú, en tanto que los países de estructura netamente agraria como el nuestro lo tienen mucho mayor, y los sumamente industrializados muy inferior; en fin, que en Egipto hay aparentemente, como veremos después, mayor escasez de tierras cultivadas.

Resulta así que **el Perú figura entre los países que tienen menor extensión cultivada por habitante**, o sea, mayor densidad efectiva, acusando una de las mayores penurias de tierras entre todos, al igual que México, país cuyos principales problemas son, por eso, muy semejantes a los del Perú, y en el cual ese fenómeno tiene una trascendencia económica, social y política muy bien conocida. Frente a tales cifras, no cabe afirmar más, como alguna vez se hizo, que el Perú es un país agrícola muy rico, ya que estamos constatando la gran deficiencia del factor que limita la producción: la tierra.

La escasez de tierras y la estructura económica de los países

En el cuadro 4 hemos insertado una última columna que tiene un interés muy grande: la proporción del número total de trabajadores que está ocupada en agricultura. Puede decirse con razón que dicha proporción constituye un índice bastante exacto de la naturaleza de la estructura económica de los diferentes países, y un exponente del grado de evolución económica al que han llegado y de la importancia de la agricultura dentro de su economía. Los países con mayor porcentaje de trabajadores agrícolas son así de fisonomía netamente agraria, constituyendo en ellos la agricultura la actividad económica fundamental.

Al comparar los coeficientes de áreas cultivadas por habitante en los distintos países, se precisa, pues, tener en cuenta el carácter de la economía respectiva. No

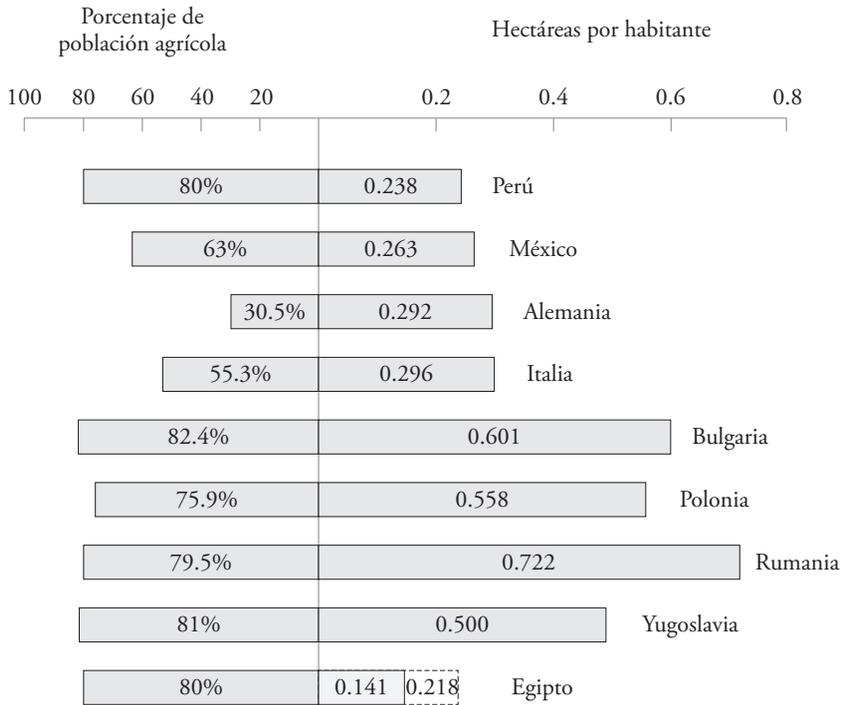
es igual que dicho coeficiente sea bajo en un país donde menos de la tercera parte de la población vive del trabajo de la tierra, como pasa en Alemania, que en otro donde las cuatro quintas partes están en esa condición, como ocurre en el Perú. Por esta razón, los bajos coeficientes de Bélgica y de Gran Bretaña carecen del significado desfavorable que pudieran aparentar si se considera la pequeña parte de la población trabajadora que es agrícola, o sea, la escasa dependencia económica respecto a la tierra debido al gran desarrollo de la industria y el comercio, que crean la riqueza necesaria para compensar la escasez de tierras con la importación de los productos agrícolas necesarios.

Examinando el cuadro 5 —y también el gráfico 2—, puede encontrarse así una relación general positiva entre el porcentaje de trabajadores agrícolas y el coeficiente de tierras cultivadas: mientras mayor es el primero, más alto es el segundo, siendo el Perú, México y Egipto las excepciones más saltantes. Podemos llevar así la comparación a los países situados en un mismo plano de evolución y estructura económica, a los de fisonomía predominantemente agrícola y, por lo tanto, semejantes al Perú. En el cuadro, consideramos en América, además de nuestro país, a México y Argentina; en Europa, a los países que constituyen el llamado «bloque agrario», a saber, Polonia, Yugoslavia, Rumanía y Bulgaria; y en África, a Egipto.

Cuadro 5
Área cultivada por habitante en los países agrícolas

País	Trabajadores agrícolas (porcentaje del total)	Hectáreas cultivadas por habitante
Perú	80.0	0.238
México	63.0	0.263
Argentina	-	2.063
Bulgaria	82.4	0.601
Polonia	75.9	0.558
Rumanía	79.5	0.722
Yugoslavia	81.0	0.500
Egipto	80.0	0.141 (0.218)

Gráfico 2
Tierra y población en diversos países



Se constata así que los países del llamado «bloque agrario» europeo tienen un coeficiente de tierras dos o tres veces mayor que el del Perú; que en Argentina dicho coeficiente es muy alto, probablemente el más elevado del mundo, habiendo sido favorecido ese país por la naturaleza con el don de un suelo llano, fértil y abundante, que le ha permitido convertirse en uno de los principales abastecedores del mundo en alimentos esenciales, como trigo, maíz y carnes, y en materias primas importantes, como lanas. Restan con el Perú solamente México y Egipto como países de suma escasez de tierras, aparentemente en peor condición el último, cuando la realidad es precisamente la opuesta, como vamos a ver.

Egipto es probablemente el único país del mundo en el cual la totalidad del área cultivada está bajo riego (caso de la costa del Perú), y en realidad debe su existencia a esa circunstancia, sin la cual no pasaría de ser un árido desierto en toda su extensión, como las arenas que rodean al valle único donde está su vida, lo que motiva la conocida expresión de ser «un don del Nilo». La existencia de agua de

riego suficiente durante todo el año, la bondad del clima y el intensivo cultivo de rotación que se sigue en el país permiten que en gran parte de su área se obtenga dos cosechas al año, de donde resulta que anualmente el área cosechada es notablemente superior al total bajo cultivo. Así, en el año a que se refiere la estadística que utilizamos, esta última ha sido, como se dijo, 2'173 mil ha, en tanto que la cosechada ascendió a 3'359 mil, o sea, a un 55% más, proporción que ha sido bastante mayor en otros años. Considerando este hecho, el coeficiente de tierras de Egipto vendría a ser de 0.218 ha por habitante (cifra entre paréntesis en el cuadro 5), casi igual al del Perú, pero en realidad en mucho mejor condición por los elevados rendimientos de ese cultivo intensivo —como veremos más lejos— y por la importancia de algunos cultivos que son de gran densidad económica, como el algodón, que ocupa allí alrededor del 20% del área.

México, país que guarda con el nuestro tantas afinidades en el orden étnico e histórico, que fuera sede de la antigua cultura azteca, rival de la incaica en el pasado, permanece siempre después del análisis que estamos haciendo como el país que se encuentra en condiciones semejantes al nuestro respecto a la escasez de tierras. De esta semejanza nace, sin duda alguna, la analogía de los principales problemas económicos y sociales de ambos países, no siendo desconocida para nadie la trascendencia que ha tenido y sigue teniendo el que nos ocupa, y su enorme y decisiva influencia sobre el desarrollo histórico de aquel país.

Podemos concluir esta parte expositiva reafirmando la constatación de la gran penuria de tierras de que se padece en el Perú, demostrada por las cifras que acabamos de presentar. Aun cuando la exactitud de esas cifras no sea absoluta, sobre todo en el caso de nuestro país, su aproximación es suficiente para garantizar la corrección de las deducciones, que por otra parte reciben confirmación con las manifestaciones de esta escasez, de las que más tarde vamos a tratar. Resulta así que **nos encontramos con la situación anómala y paradójica de un país esencialmente agrícola** por el carácter de su economía y por el predominio de esa ocupación entre sus habitantes, pero al mismo tiempo **con notable escasez de tierras** y en la necesidad de importar del extranjero una parte apreciable de los productos que necesita para su sustento, como veremos en otro lugar.

Consecuencias de la escasez de tierras en el país

La escasez de tierras tiene consecuencias muy importantes en diversos campos: agrícola, económico, social, alimenticio y demográfico, que ponen de manifiesto su enorme trascendencia para la vida y desarrollo del país. Esas consecuencias son, principalmente, las siguientes:

1. Producción agrícola reducida en relación con la población, bajo nivel de vida y de poder adquisitivo de esta
2. Alimentación insuficiente en cantidad y deficiente en calidad
3. Altos valores de las tierras y de los arrendamientos
4. Falta de tierras para la población trabajadora
5. Limitación del mercado interno para las industrias
6. Escasa acumulación de capitales y desarrollo económico retardado
7. Dificultad de crecimiento demográfico propio y por inmigración

Vamos a examinar brevemente tales consecuencias.

1. Producción agrícola reducida, bajo nivel de vida y de poder adquisitivo de la población

El volumen de la producción agrícola depende en último análisis de la cantidad de tierra de donde se obtiene y, siendo esta escasa, se sigue como consecuencia natural que aquella será limitada y que resultará reducida para satisfacer las necesidades totales de la población del país y para proporcionar a los numerosos trabajadores que la explotan los recursos necesarios. El volumen de la producción resulta aun más reducido por la acción de otra causa concomitante: los bajos rendimientos de las tierras de cultivo. Hasta ahora solo nos hemos referido ocasionalmente a este hecho, pero en este lugar nos detendremos un poco más para tratar de él.

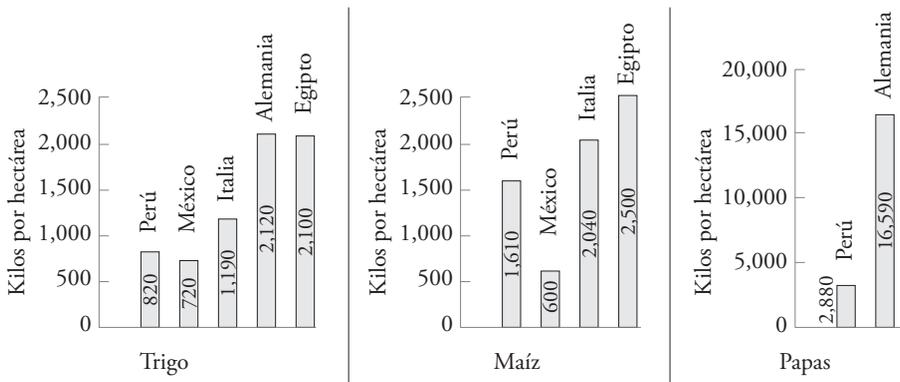
Las dos terceras partes o más del área cultivada del país se encuentran situadas, como se vio, en la sierra, región que constituye el verdadero granero nacional, produciéndose en ella la gran masa de los alimentos que consume no solo su población, que es tres cuartas partes del total, sino aun, en parte, la de la costa, región en la cual la mitad del área está dedicada a cultivos industriales⁷. Los rendimientos de los cultivos de la sierra son bajos debido a varias causas: a que se efectúan bajo lluvia, sujetos a las irregularidades de estas y a los accidentes clima-

⁷ Ver: Rómulo A. Ferrero, «Orientación económica de la agricultura peruana» (1937).

téricos; a que la técnica es muy atrasada; a que las tierras están agotadas por varios siglos de trabajo consecutivo; a que no se emplea abonos.

Los cultivos básicos de la sierra –y, desde el punto de vista alimenticio y de valor global, de todo el país– son las papas, el maíz, el trigo y la cebada, a los cuales cabría agregar en la costa el arroz. En 1929, los cuatro cultivos mencionados, descontando al arroz, ocuparon 832,646 ha, lo que representa el 57% del área cultivada total y el 74% de la destinada a cultivos alimenticios⁸. Los rendimientos obtenidos ese mismo año fueron los siguientes: **papas**, 28.8 quintales métricos por hectárea (qqm/ha); **maíz**, 16.1 qqm/ha; **trigo**, 8.2 qqm/ha; **cebada**, 9.5 qqm/ha (gráfico 3). Debe advertirse que estos rendimientos son promedios para todo el país, siendo así algo más altos que los de la misma sierra en los casos de los dos primeros cultivos, que también se realizan en la costa. Así mismo, cabe advertir que los rendimientos del trigo en los años posteriores han sido bastante menores.

Gráfico 3
Rendimientos de cultivos alimenticios, 1929



Para probar lo bajo de estas cifras, vamos a dar los rendimientos obtenidos en otras partes. En países de escasez de tierras semejante a la del nuestro, los rendimientos en quintales por hectárea de los cultivos alimenticios básicos han sido, en 1936, de acuerdo con el *Anuario Estadístico* del Instituto Internacional de Agricultura, los siguientes: **Italia**: maíz, 20.4; trigo, 11.9; **Alemania**: centeno, 16.4; avena, 20.2; papas, 165.9; trigo, 21.2; **Egipto**: maíz, 25.0; trigo, 21.0; **México**:

⁸ Ver la obra citada.

maíz, 6.0; trigo, 7.2. Con la única excepción de México, que se revela así en peor situación que el Perú, los rendimientos son mayores en todos los demás países, y en muchos de ellos considerablemente más altos.

No vamos a extendernos más para no pecar de morosos, pero no dejaremos de decir que los rendimientos de cereales de nuestro país son aun inferiores a los obtenidos en los países agrícolas de Europa, que no son de cultivo intensivo, como los mencionados en el párrafo anterior (Italia y Alemania), sino extensivo y de técnica atrasada. Esos países, hay que recordarlo, tienen coeficientes dos o tres veces mayores que el nuestro, siendo por otra parte de nivel de vida bajo: Polonia, Yugoslavia, Rumanía, Bulgaria. En fin, también los grandes países exportadores de nuestro continente: Canadá, Estados Unidos y Argentina, tienen rendimientos mayores que el nuestro, a pesar de ser en ellos el trigo un cultivo extensivo.

Los pastos naturales del Perú y su importancia

Los bajos rendimientos de los principales cultivos básicos para la alimentación vienen a agravar así la escasez de tierras en el Perú y no están compensados tampoco por los productos capaces de recogerse de los pastos naturales, de los que hasta ahora no hemos hablado, y cuya área según la Estadística General de 1929 asciende a 7'156 mil ha. En efecto, estos pastos naturales están situados en su mayor parte en las punas, a grandes altitudes y son de baja capacidad de sostenimiento. De acuerdo con opiniones autorizadas, en Puno, Huancavelica y Junín, principales departamentos ganaderos, esos pastos no pueden sostener en promedio más de 1.5 a 2 cabezas de ganado ovino por hectárea, cifra que debería ser reducida si se tratara de ganado mejorado y, por lo tanto, más exigente.

Es por esta razón que en la exposición anterior no hemos venido considerando estos pastos, por cuanto su contribución a la vida económica del país, a pesar de ser apreciable, es muchísimo menor que la de las tierras cultivadas, y más aun respecto a la alimentación. Bastará decir que el valor de la producción pecuaria se estima en unos 100 millones de soles, incluyendo la muy valiosa del ganado lechero de Lima y otros lugares de la costa (que no dependen de esos pastos naturales), en tanto que la producción agrícola vale de tres a cuatro veces más. La importancia de esos pastos no puede compararse así con la que tienen en Alemania, por ejemplo, o en Gran Bretaña o Suiza, países en los que su aprovechamiento se completa con la utilización de cereales y tubérculos para la explotación más intensiva de ganado, especialmente vacuno, por lo cual el valor de la producción pecuaria asciende, respectivamente, al 65%, 69% y 78% del total de la agropecuaria, contra solo 20% a 25% en el Perú. La baja capacidad de sostenimiento de los pastos

peruanos, consiguiente a su calidad, y la gran altura en la que están situados los hacen apropiados más bien para explotaciones extensivas, como la de lanares, y les restan importancia como suplementadoras de las deficiencias de tierras de cultivo, en especial desde el punto de vista de la alimentación.

Bajo nivel de vida y de poder adquisitivo de la población

Como consecuencia del escaso volumen de la producción agrícola en relación con la población numerosa que de ella vive, resulta el bajo nivel de vida y de poder adquisitivo de esta.

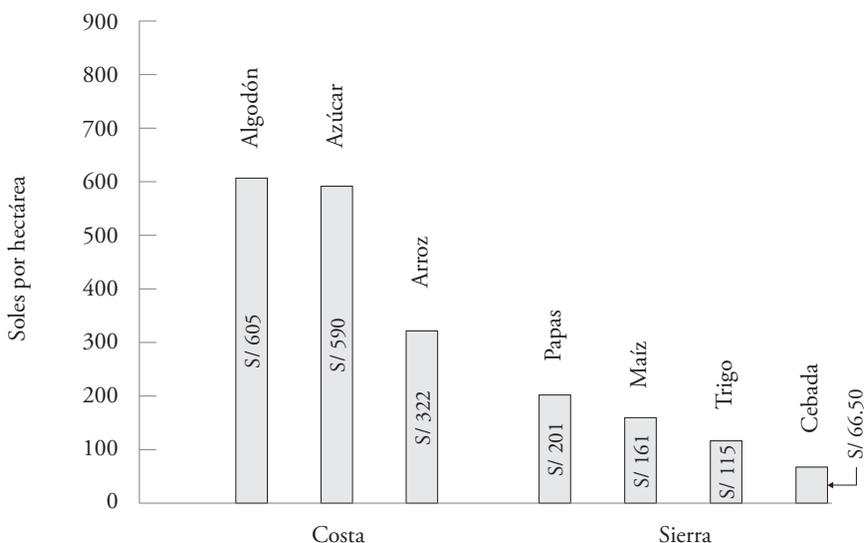
El valor total de los productos agrícolas y pecuarios puede calcularse (con aproximación grosera) entre 400 y 500 millones de soles. Considerando una población agrícola igual al 80% de la total, o sea, 4'900 mil, se tendría un valor promedio de S/ 100 por habitante. En Estados Unidos ese valor es, más o menos, de 300 dólares (S/ 1,200); en Gran Bretaña, 70 libras esterlinas (S/ 1,400); en Italia, 1,200 liras (S/ 250). La comparación de estas cifras indica cuál es la situación en el país.

El bajo nivel de vida y de poder adquisitivo son más notables en la sierra y mucho menos en la costa. En esta región, ya hemos dicho que el valor de la producción por hectárea de los tres principales cultivos, algodón, caña de azúcar y arroz, es de S/ 605, S/ 590 y S/ 322; considerando el coeficiente anteriormente deducido, de 0.542 ha por habitante rural, se tendría un valor de S/ 328, S/ 320 y S/ 174 por cabeza, respectivamente. En la sierra, la densidad económica de los principales productos es: papas, S/ 201; maíz, S/ 161; trigo, S/ 115; y cebada, S/ 66.50; considerando su coeficiente de 0.230 ha, se tendría los siguientes valores por habitante: S/ 46, S/ 37, S/ 26 y S/ 15, respectivamente, sumas cuya pequeñez hace innecesario cualquier comentario (gráfico 4).

Expresada así en cifras, resalta considerablemente la diferencia entre la costa, que contiene un poco más de la quinta parte de la población total del país y el 15% de la rural, y la sierra, que comprende las tres cuartas partes del total y el 82% de la rural; y se pone de relieve la bajísima cantidad del valor de la producción que corresponde a esta última, que es un índice de su nivel de vida. En realidad, la expresión en valor conviene para la costa, donde la mayor parte de la población agrícola es asalariada y donde la agricultura es comercializada; en tanto que para la sierra habría que sustituir ese índice por la cantidad de producto por individuo en función de los bajos rendimientos que ya indicamos, dado el carácter de su agricultura, del tipo de subsistencia y con general división de la tierra. Ese bajo nivel de vida es mejorado algo por las pequeñas actividades adicionales

de la población, algunas de ellas rezago de su antigua organización económica en tiempos pasados, como la confección de tejidos y artículos domésticos, a lo cual se agrega su pequeño comercio y el dinero que muchos traen de la costa tras sus periódicas estadias como asalariados. Con todo, es un hecho innegable y de observación corriente que el nivel general de vida del habitante de la sierra es muy bajo, bastando en la mayoría de los casos solo para satisfacer las más premiosas necesidades.

Gráfico 4
Densidad económica de los cultivos



2. Alimentación insuficiente en cantidad y deficiente en calidad

El más grave problema que plantea al país la escasez de tierras es, sin duda, su repercusión sobre la alimentación de la población que en un 80% vive directa y exclusivamente del trabajo de ellas. La producción agrícola es pequeña en relación con la población y no está complementada por grandes importaciones que puedan subsanar su deficiencia, como ocurre por ejemplo en Gran Bretaña, que importa algo más del 60% de sus alimentos esenciales (el 85% del trigo, el 56% de la carne y el equivalente del 66% de leche y derivados). Estimadas en su valor absoluto, nuestras importaciones alimenticias pueden parecer elevadas, pero no lo son si se considera la gran masa de la población del país o si se las compara con

el valor de nuestra propia producción. A esto se agrega, como pronto veremos, el que sus efectos solo alcancen a una parte de la población, y justamente a la menos necesitada.

A título informativo, acompañamos el cuadro 6 y los gráficos 5 y 6 en los que se indica lo siguiente para los últimos seis años, 1932-1937: los principales renglones de alimentos introducidos y su valor; el total de estas importaciones; el porcentaje de estos alimentos principales sobre el total de víveres y especias; el valor total de las importaciones alimenticias de «víveres y especias» (según la clasificación del arancel); y el porcentaje que ellas constituyen sobre las importaciones totales, para juzgar su importancia. Puede apreciarse así que el grupo de víveres y especias ha constituido del 14% al 21% de las importaciones totales; que las tres cuartas partes de nuestras importaciones alimenticias están constituidas con regularidad por cuatro productos: trigo y harina de trigo; leches y derivados (mantequilla y quesos); té; y frutas frescas. A estos se ha agregado en los dos últimos años el arroz como consecuencia de la anormalmente baja cosecha de 1935, que ha sido con todo superior a la de 1937. En aras a la brevedad, hemos agrupado el trigo con la harina; la leche con sus derivados y el arroz pilado con el arroz en cáscara, por su evidente identidad.

Cuadro 6
Principales importaciones de productos alimenticios (viveres y especias), 1932-1937 (en soles)

Producto alimenticio	Año						Promedio (en miles de soles)
	1932	1933	1934	1935	1936	1937	
Trigo y harina	8'854,267	10'634,889	14'159,984	13'613,093	16'919,916	23'295,001	14,579
Leches, mantequillas y quesos	1'623,766	1'498,120	1'969,478	2'228,670	2'418,978	3'425,171	2,194
Frutas frescas	307,275	465,663	549,518	732,629	997,574	903,871	1,674
Arroz	154,812	37,898	59,277	2'776,336	4'750,558	2'264,040	1,119
Té	818,114	1'094,769	1'141,834	1'438,477	902,703	1'315,756	659
Total	11'758,234	13'731,339	17'880,091	20'789,205	25'989,729	31'203,839	20,225
Porcentaje del total de importaciones de alimentos	73.8	73.4	73.8	75.8	77.4	79.1	76.2
Total de importaciones de alimentos	15'935,350	18'639,125	24'242,365	27'437,581	33'588,233	39'434,432	26,546
Porcentaje del total de importaciones	20.9	17.3	14.2	15.2	16.8	16.8	16.4

Gráfico 5
Importaciones de alimentos: víveres y especias, promedio 1932-1937

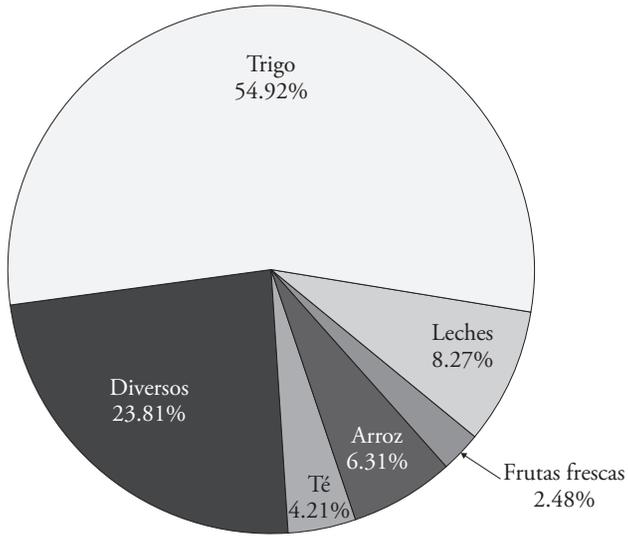
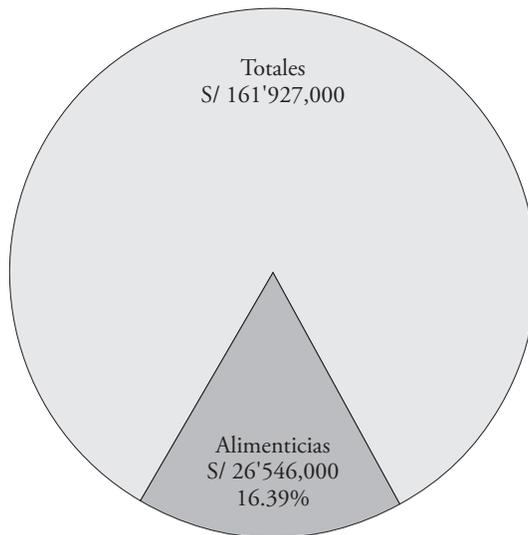


Gráfico 6
Importaciones nacionales, promedio 1932-1937



Analizando estas importaciones, se constata que la principal está constituida por el trigo y la harina de trigo, cuyo valor es más o menos la mitad del total de los alimentos importados, señalando así en forma patente la mayor deficiencia actual de nuestra agricultura desde el punto de vista de la alimentación y justificando los esfuerzos que despliega el Estado para aumentar la producción. Damos a continuación las cantidades de trigo (incluyendo harina, convertida a su equivalente en trigo) importadas en los seis años considerados, como también la producción nacional en ese mismo período (cuadro 7).

Cuadro 7
Producción e importación de trigo, 1932-1937 (en toneladas)

Año	Producción	Importación
1932	84,838	88,029
1933	72,768	85,782
1934	47,865	130,708
1935	58,078	141,153
1936	82,437	121,337
1937	Sin datos todavía	123,850

O sea que, en ese lapso, las importaciones de trigo han superado en conjunto a la producción en un 63%, siendo en algunos años (1934 y 1935) mucho más del doble. En el quinquenio 1932-1936, la producción nacional ha satisfecho así algo menos del 40% del consumo.

Menos considerables son las importaciones de leches y derivados, que constituyen el segundo renglón en orden de importancia. En efecto, el valor de ellas fue en 1936 de S/ 2'418,978 y en 1937, de S/ 3'425,171, en tanto que solo la producción de leche de Lima y Callao o, mejor dicho, el valor de la leche consumida en esas poblaciones ascendió en 1936 a S/ 6'546,866 y en el resto del país a S/ 25'165,510, según estimado de la Asociación de Ganaderos del Perú. La importación de leche y derivados es así reducida en comparación con la producción interna, en gran contraste con lo que pasa con el trigo.

Las importaciones de arroz, que figuran prominentemente en los años 1935, 1936 y 1937, han sido originadas por la cosecha deficitaria de 1935 a causa de la fuerte sequía, cosecha aun más reducida en 1937, también a causa de una sequía de severidad sin precedentes que azotó a los valles del norte donde se produce la mayor parte de ella. Pero con todo, las cifras de las importaciones

son de menor consideración al lado de las de la producción, como puede verse en el cuadro 8.

Cuadro 8
Producción e importación de arroz, 1932-1937 (en toneladas)

Año	Producción	Importación
1932	84,481	895
1933	54,803	139
1934	52,815	239
1935	47,449	14,912
1936	64,752	25,581
1937	Sin datos todavía	10,877

En conjunto y considerando desde el año 1928 en que se estableció la actual tarifa protectora, las importaciones de arroz han cubierto solo el 11% del consumo nacional, siendo suministrado el 89% restante por la producción interna.

Por lo que hace a los otros dos renglones de importaciones alimenticias: té y frutas frescas, solo cabe decir que la producción nacional del primero es insignificante, no así la de las segundas, acerca de lo cual no hay cifras, pero que de todos modos aparece francamente insuficiente para la demanda, motivando las apreciables importaciones del extranjero.

Índices de consumo

La deplorable falta de estadísticas de que adolecemos en el país nos impide presentar cifras relativas al consumo de los distintos alimentos por habitante que permitan efectuar comparaciones con las de otros países para apreciar el nivel que corresponde al nuestro. Tan solo puede intentarse al respecto, y pecando de audaces, investigar el consumo del trigo y del azúcar en el país, con las atingencias que más lejos se hará, y el de carnes y leche en Lima y Callao, zona de más alto nivel de vida. En nuestros cálculos, hemos considerado una población de 6 millones 147 mil habitantes para toda la República, y 400 mil para Lima, Callao y balnearios, cifras que son, indudablemente, menores que las reales.

Los índices de consumo de los países que se presentan en el cuadro 9 han sido tomados de «The problem of nutrition»⁹. Las cifras se refieren al período

⁹ En *Statistics of food production, consumption and prices* (vol. IV; 1936, publicación de la Liga de

1932/1933-1934/1935 para el trigo, 1925-1929 para el azúcar, 1930-1934 para la leche (sin derivados); y 1930-1934 para las carnes (de todas clases, excepto de aves). Para el Perú, las de trigo son el promedio de 1932-1935; de azúcar, de 1932-1936; de leche y carnes en Lima y Callao, de 1936 la primera y de 1935 las segundas.

Cuadro 9
Índices de consumo (en kilogramos)

País	Trigo	Azúcar	Leche (en litros)	Carnes
Perú	29.4	11.61	48.9	52.2
Austria	89.8	27.7	-	13.6
Bélgica	140.1	28.1	77.2	40.8
Bulgaria	159.8	4.5	-	-
Checoslovaquia	95.3	25.4	-	33.1
Dinamarca	68.0	54.4	163.6	56.7
Finlandia	43.5	23.1	-	30.8
Francia	182.6	25.9	104.6	32.7
Alemania	61.8	23.6	104.6	49.9
Italia	159.5	8.2	31.8	15.9
Holanda	104.8	30.8	136.3	41.2
Noruega	74.8	31.8	-	33.1
Polonia	45.2	10.4	-	18.6
Rumanía	88.7	5.4	-	-
Suecia	76.2	43.1	-	37.2
Suiza	132.8	44.5	263.6	47.6
Gran Bretaña	132.8	48.9	104.6	63.5
Canadá	109.1	42.6	-	65.3
Estados Unidos	101.0	46.7	177.2	61.2
Australia	134.7	48.5	100.0	91.6
Nueva Zelandia	150.5	-	127.2	107.6

El examen de los índices demuestra que el consumo de trigo en el país es el más bajo de la lista; el del azúcar es menor que en todos los otros países, con excepción de cuatro: Italia, Polonia, Bulgaria y Rumanía, a pesar de ser el Perú un

las Naciones).

importante exportador de este producto; el de leche, a pesar de referirse solo a la zona de mayor nivel de vida en el país, es también más bajo que el de los otros países, con excepción de Italia, país en el cual el gran consumo de derivados hace subir el índice total (leche y derivados) al triple de la cifra de la lista; en fin, el consumo de carnes para Lima y Callao aparece como el único que se puede considerar satisfactorio.

Distribución desigual del consumo en el país

Al considerar las cifras del consumo de los principales productos alimenticios en el país, es indispensable tener en cuenta la notable desigualdad que existe al respecto entre la costa y la sierra, lo que acentúa enormemente el significado de esos bajos índices para la segunda región. En efecto, la costa satisface sus necesidades alimenticias tanto con sus propios productos cuanto con los que proceden de la sierra y del exterior. De la sierra provienen, sobre todo, la mayor parte de sus alimentos animales, a saber, el ganado de carne, la manteca y algo de leche (cerca a Lima), y también cierta cantidad de productos vegetales, como papas y otros tubérculos, etc., especialmente para la capital. Del exterior, provienen el trigo, las leches, las frutas frescas y secas y el té importados, productos todos que quedan casi totalmente en la costa.

El caso de la sierra es completamente diferente. La sierra satisface prácticamente todas las necesidades alimenticias de su enorme población con su propia producción, sin recibir casi nada de la costa. Agrícola y económicamente, conserva en gran medida su antigua organización de autonomía regional y aun local, que data de los tiempos preincaicos; pero la escasez de tierras y los bajos rendimientos hacen que esa autonomía baste solo para asegurar un nivel de vida muy bajo, que ha conducido a Nicholson a calificar esa situación como la «autarquía del hambre».

Al tener en cuenta los índices de consumo presentados, debe tenerse presente así estos hechos: en el caso del azúcar, y de acuerdo con las estadísticas oficiales, el 90% se consume en la costa, región cuyo índice pasa a ser cuatro veces mayor que el consignado en la relación dada anteriormente (47 kilos), mientras que en la sierra viene a ser poco más de un kilo. En el caso del trigo, por otro lado, puede decirse que todo el que se importa sirve solo para la alimentación de la población de costa y, en su menor parte, para las zonas urbanas más importantes de la sierra. Casi toda la población de esta última región consume solo el trigo que produce, más o menos cantidad de él según sea mayor o menor la cosecha, suplementando ese consumo con el del maíz, las papas y la cebada, que son, en realidad, sus alimentos principales.

Ya hemos indicado que los índices de consumo de leche y carnes se refieren solo a Lima y Callao, que es la zona de más alto nivel de vida del país. Solo falta agregar que esos alimentos animales son de reducidísimo consumo en la sierra, donde para la gran mayoría de la población la carne aparece excepcionalmente en la dieta y donde el rendimiento corriente del ganado lechero, muy escaso respecto al número de habitantes, es apenas de uno a dos litros por cabeza. Las leches importadas, como el trigo y las frutas, quedan casi en su totalidad en la costa y no van así a aliviar la extrema deficiencia que padece la sierra de esos alimentos de tan especial valor para el hombre.

La situación de la alimentación en el Perú

La fundamental importancia de esta cuestión nos impele a verter algunas apreciaciones finales, a riesgo de ser demasiado extensos. Del examen que acabamos de hacer, que es sin duda bastante incompleto y superficial, pero suficiente para permitir formarse concepto sobre los hechos y tendencias generales, resalta la mala situación en que se encuentra la población del país respecto a este vital asunto de la alimentación, de profundas repercusiones sobre la nacionalidad. Esa situación puede ser resumida como sigue.

La reducida extensión de tierra cultivada, los bajos rendimientos unitarios promedio y la consiguiente limitación del volumen de la producción agrícola que no está complementada por considerables importaciones hacen que la cantidad de productos alimenticios disponible por habitante sea pequeña y que el régimen nutritivo no cumpla su primordial condición: suministrar el número de calorías indispensable (de 2,500 a 3,000 calorías diarias por adulto), hecho agravado por ser más agudo en una vasta región, que alberga a las tres cuartas partes de la población del país, cuyas condiciones de vida en un ambiente y clima fuertes, y con trabajo muscular a la intemperie –trabajo agrícola– imponen mayor consumo de energía.

La insuficiencia del régimen alimenticio en cuanto a cantidad va aparejada con una deficiencia en su calidad, por lo menos en la región más vasta y poblada, la sierra. En esta región, la dieta está constituida en forma prácticamente exclusiva por alimentos vegetales que dan energía: papas y otros tubérculos, maíz, cebada, trigo, etc., pero con un consumo despreciable de alimentos «protectores», sea de los llamados a suministrar las materias minerales y las vitaminas indispensables para un normal metabolismo: leche y derivados, huevos, verduras, frutas; así como de alimentos animales, necesarios para formar las proteínas de mejor calidad.

La moderna ciencia dietética refuerza más cada día la importancia del rol de estos alimentos en el régimen, considerando necesario que ellos suministren alrededor de la mitad del número de calorías totales, e igual proporción de proteínas. La insuficiencia, en nuestro caso extrema, de estos alimentos se estima como un grave peligro para la salud y el porvenir de la raza. El informe final (1937) del Comité Mixto encargado por la Liga de las Naciones de estudiar el problema de la alimentación, e integrado por las más altas autoridades mundiales en la materia, expresa al respecto lo siguiente:

Muchas de las bien conocidas enfermedades causadas por la deficiencia de vitaminas, como escorbuto, raquitismo, beriberi, pelagra, son causadas por severas y prolongadas deficiencias de la dieta alimenticia. Excepción hecha del raquitismo, ellas son, por fortuna, de ocurrencia relativamente rara en las regiones templadas, y corrientemente puede prevenirse sus manifestaciones plenas por un consumo mínimo de los factores preventivos apropiados. Mucho más graves son los estados latentes de mala nutrición, que pueden no dar lugar a una enfermedad visible —estados que pueden llamarse de pre-escorbuto, pre-raquitismo pre-pelagra, pre-beriberi, etc...

En la mayoría de los casos, la salud del individuo es destruida no tanto por severos ataques de enfermedades (que vienen a ser más bien como accidentes), sino por la acción gradual de causas persistentes y no reconocidas, de las cuales una de las más importantes es una dieta de mala composición. Esta es una causa de desarrollo físico inferior, de inestabilidad nerviosa, de falta de poder de recuperación y resistencia y, consecuentemente, de fatiga acumulativa y falta de resistencia a la tuberculosis y a otras infecciones. Más aun, la dieta influye grandemente sobre la rapidez del envejecimiento del organismo y, por ende, sobre la duración de la vida.

El mismo informe señala el hecho paradójico de la mala nutrición generalizada en países que son productores de alimentos en Europa, pero también de bajo nivel de vida, los del bloque agrario. Esa situación es peor en donde la base de la alimentación está constituida por el maíz, cereal de valor nutritivo inferior al del trigo. Así, se cita los casos de Rumanía, partes de Yugoslavia, Rusia Meridional y Egipto, países en los cuales se encuentra difundida la pelagra. Aun en Italia esta enfermedad causaba apreciables males a principios de siglo, habiendo sido desterrada en la actualidad gracias a una activa campaña contra el uso excesivo del maíz en la alimentación humana.

El maíz constituye, como ya se ha dicho, uno de los alimentos básicos de la población de la sierra, en unión de las papas. Dada la notable escasez de tierras, esta espontánea elección es conveniente por tratarse de dos cultivos que producen

el mayor número de calorías por unidad superficial, aprovechando así al máximo la tierra para obtener la primera condición de la dieta: número de calorías. La falta de alimentos animales y protectores está plenamente explicada tanto por el estado de cultura de la población cuanto por la escasez de tierras, ya que ellos son los que exigen una mayor extensión de estas para la producción de un número de calorías determinado.

El pasaje de la alimentación a base de cereales inferiores, como el maíz y el centeno, a la de trigo, y de este a alimentos animales y protectores: carne, leches, frutas, etc., se realiza al mejorar la condición económica y el nivel de vida de la población, y requiere, como se acaba de decir, la disponibilidad de mayor extensión de tierras o, en su defecto, de recursos para comprar productos de otras. La escasez de estas constituye así un doble obstáculo para el mejoramiento del régimen alimenticio de la sierra, siendo una circunstancia que debe considerarse como afortunada la importancia de la papa, cuyo contenido en fierro y en vitamina le confieren un valor especial.

Una consideración más para terminar este punto. En Estados Unidos¹⁰, se considera que la extensión de tierra cultivada necesaria para atender a la alimentación de un hombre asciende a 2 acres (0.8 ha), proporción que actualmente existe allí; y que esa extensión puede ser reducida a la mitad para suministrar una dieta «de emergencia», que no puede prolongarse mucho tiempo sin grave peligro para la salud. Aun cuando no podemos comparar el caso de ese país con el nuestro por los mayores rendimientos de los cultivos alimenticios básicos y por su nivel de vida, probablemente el más alto del mundo, no estará demás hacer notar que en el Perú la extensión de tierra dedicada a la alimentación no llega a 0.2 ha y que el total cultivado es apenas de 0.238 ha, como ya se ha dicho. En Alemania, dicha extensión es de 1 acre (0.4 ha); en China, 0.5 acres (0.2 ha), o sea, lo mismo que en el Perú; en Japón, 0.25 acres (0.1 ha), con cultivo intensivo sobre todo de arroz.

3. Altos valores de las tierras y de los arrendamientos

Como se ha dicho, la agricultura constituye la ocupación de la mayor parte de la población del país y, dada la notable escasez de tierras, ellas son objeto de una intensa demanda de parte de los que desean adquirir su propiedad o su empleo.

¹⁰ En este país, la extensión necesaria (en acres) para producir 1'400 mil calorías de algunos alimentos (consumo anual promedio de energía por persona) es la siguiente: papas, 0.76; maíz, 0.79; trigo, 1.45; carne de cerdo, 3.1, más 0.1 acres de pastos; leche, 2.35, más 1.6; carne de vacuno, 11.3, más 2.5 (1 acre es igual a 0.1 ha).

El valor de la tierra tiende así a ser, y de hecho lo es, elevado, en muchos casos extraordinariamente. Como es natural, ese valor será tanto más alto cuanto más densa sea la población de una región y más aguda la escasez, y cuanto mayor sea la rentabilidad de la agricultura local. Con carácter informativo, se puede dar algunos ejemplos, desde luego que bien entendido que se trata de valores promedios y aproximados.

En términos generales, el valor de las tierras cultivadas es mayor en la costa, alcanzando el máximo en los valles que reúnen las mejores condiciones para los cultivos de mayor rentabilidad (algodón en estos últimos años) y en la vecindad de la capital. Así, el valor de una hectárea de tierra cultivada en el valle de Lima ha llegado a ser en estos años de S/ 1,500 a S/ 2,000, y excepcionalmente aun mayor en lotes pequeños inmediatos a la ciudad y susceptibles de dedicarse a cultivos sumamente intensivos, como las hortalizas.

En los demás valles de la zona algodonera de los departamentos de Lima e Ica, el valor de las tierras rara vez baja de S/ 900 a S/ 1.000, a menos que sean de muy baja calidad o muy escasas de agua. En Piura, las tierras valen alrededor de S/ 700 por ha, con grandes variaciones según la zona (Sechura, Catacaos, Chira) y el estado de nivelación, sobre todo. En los valles arroceros del norte, en los departamentos de Lambayeque y La Libertad, el valor es considerablemente menor, por tratarse de un cultivo de menor rentabilidad y también por la escasez de agua. El valor por hectárea es, aproximadamente, una tercera parte del de la zona central de la costa.

En la mayoría de los casos, en la sierra el valor de las tierras es simplemente nominal, habiendo muy pocas transacciones debido al gran apego de los naturales, para quienes el trabajo de ellas no es un medio de vida, sino un modo de vida. Con todo, puede decirse que su valor es inferior al de la costa en términos generales, debido a los menores rendimientos físicos y económicos de la agricultura de esa región. Sin embargo, ese valor puede alcanzar en algunos casos niveles excepcionalmente altos, como ocurre en la campiña de Arequipa, donde existe una fortísima presión demográfica interna que compele a pagar elevados valores, S/ 3,000 por hectárea, muy superiores a los de la costa. Se trata, hay que advertir, de tierras bajo riego, y que debido a condiciones naturales favorables y a un trabajo sumamente intensivo dan rendimientos extraordinariamente altos, desconocidos en el resto del país. En los alrededores de Huancayo, una hectárea con riego vale de S/ 600 a S/ 800, y de secano, S/ 150; en otras regiones, los valores son inferiores, debiendo recordarse que la gran mayoría de las tierras de la sierra son de secano. En general, los valores no guardan proporción con el rendimiento

económico de las tierras, sino que traducen la gran escasez que se experimenta y el deseo de poseer un pedazo para producir lo necesario al sustento.

El valor de los arrendamientos de las tierras cultivadas en el país es aun más alto relativamente allí donde el arrendamiento se ha extendido como sistema de explotación de ellas. Dado el carácter de nuestra economía, hay gran demanda de tierra y fuerte competencia entre los que quieren arrendarla, la que es mayor que la existente entre los que desean comprarla. Resultan así los altos arrendamientos que absorben proporción considerable de la producción y recargan los costos, sobre todo en la costa, ya que en la sierra predomina la explotación agrícola en propiedad.

En términos generales, puede decirse que en la costa el arrendamiento rara vez baja del equivalente del 20% de la cosecha en los valles algodonereros, subiendo generalmente al 25% y con frecuencia al 30% en los de la zona central. En los valles arroceros del norte, la proporción tiende a ser menor, entre el 15% y el 20%, de acuerdo con el bien conocido principio según el cual mientras más intensivo y valioso es un cultivo, mayor proporción del producto puede pagarse como arrendamiento. En la sierra hay un caso, el de la campiña de Arequipa, en el cual el arrendamiento absorbe proporciones aun superiores a las mencionadas, que son francamente antieconómicas y originadas solo por la suprema escasez. El caso general no es, desde luego, ese, y en la sierra no se ha extendido el arrendamiento como en la costa.

Relacionando estas proporciones con el valor de las tierras, salta a la vista el alto tipo de interés que devengan en el país, que en casi todos los casos se apartan considerablemente del 5% o 6% que es corriente considerar en la mayoría de los países, y que aquí también se toma como base para los cálculos, inclusive, de la contribución sobre la renta de los predios rústicos. Tales porcentajes entre nosotros solo pueden considerarse como mínimos, siendo apreciablemente menores que los corrientes, que no bajan del 8%, y con frecuencia son en el centro de la costa del 10% y aun 12% (por ejemplo, se ha estado pagando 30 qqm de algodón en rama por fanegada, que al precio de S/ 20 equivalen a S/ 600, o sea, el 12% del valor de la fanegada, que es S/ 5,000). Estos mayores porcentajes son acordes tanto al tipo de interés general en nuestro país, que, por ser nuevo este, es elevado, como a la ley económica según la cual el factor de la producción más escaso, en este caso la tierra, tiende a aumentar su participación en el valor del producto obtenido.

4. Falta de tierras para la población trabajadora agrícola

La falta de tierras para la población que vive de su trabajo tiene como consecuencias varios hechos del mayor interés. Por una parte, se produce en gran número de casos el fraccionamiento excesivo de la propiedad ante la intensidad y densidad de la demanda, ayudadas por el apego a la tierra característico de un pueblo de antigua y honda tradición agraria, y por los efectos de la herencia. Se llega así a extremos inconvenientes, como ocurre en la costa, por ejemplo, en las campiñas de Huacho y de Ica, donde hay propiedades que solo tienen unos cuantos collos de extensión (1 collo mide 1,207 metros cuadrados). Ya se sabe que en la sierra la regla general es una gran división de la propiedad, que llega también a extremos, como en el valle de Chupaca, donde el tamaño promedio es de 2 yugadas ($\frac{2}{3}$ de ha) en el lado derecho y de 5 a 6 yugadas (1.5 a 2 ha) en el lado izquierdo, según indica el ingeniero Manuel Zegarra en un informe sobre la irrigación de dicho valle. Ese fraccionamiento, que a veces llega al límite de algunos surcos, se agrava por la dispersión de la exigua parcela en minúsculos lotecitos separados, lo que exagera los inconvenientes.

Este fenómeno suele presentarse también en los lugares donde predomina la explotación por arrendamiento, cuyo caso saltante lo tenemos en Arequipa, en donde la extensión de los lotes asciende solo a algunos topos, más o menos 20 en promedio (7 ha), pero siendo a veces de una fracción de esa área.

Una segunda consecuencia de la falta de tierras para la población trabajadora agrícola es la extensión que toman los sistemas de explotación por arrendamiento y por aparcería. No habiendo tierras que puedan ser propias, se acude a esos sistemas para llegar a explotárlas, y se generaliza así el primero para los de mayores recursos y el segundo para los que solo cuentan con sus brazos. Resulta así que debe reconocerse en la escasez de tierras una de las causas principales de la extensión del sistema de yanacónaje que es corriente en algunos valles algodoneros de la costa, en oposición a la tesis de Mariátegui y otros escritores de su misma doctrina, que la atribuyen a la escasez de brazos. El yanacóna es un agricultor que paga el arrendamiento de la tierra y la habilitación que recibe con el producto de su trabajo, único recurso del que dispone y del cual se vale para subir en la escala económica y social.

Como tercera consecuencia de la escasez de tierras, se tiene la creación de un verdadero proletariado rural, formado por aquellos que viven del trabajo del suelo, pero del suelo de otros, sin tener ninguna participación en su producto, sino el simple pago del salario. Este fenómeno se ha extendido en la costa por razones históricas y económicas, que han conducido a la menor división de la propiedad

y a un tipo de agricultura comercializada y que en gran parte puede ser denominada capitalista, desde el punto de vista de la completa separación existente entre el trabajo, por una parte, y la tierra y el capital, por otra, y de ser orientada hacia los grandes mercados del país y del extranjero. Contrasta ella con la agricultura de la sierra, netamente de tipo de subsistencia y en la cual corrientemente se encuentran unidos los prestadores de la tierra y del trabajo, siendo muy escaso el capital.

Esta proletarización se opone a las tendencias dominantes actualmente en el mundo, donde se trata de reducirla al mínimo, favoreciendo la organización de la agricultura sobre la base de la explotación del tipo familiar, y con interés directo o participación del trabajador en el producto de la tierra. Como se dijo, ella afecta sobre todo a la población agrícola de la costa, pero en la sierra, si bien no es general el empleo de mano de obra adventicia (salvo el caso de fundos ganaderos), la mayor escasez produce en muchos casos los mismos efectos, siendo considerable el número de los agricultores que, a pesar de ser ellos mismos propietarios de pequeños lotes, bajan periódicamente a la costa en las épocas de mayor apremio de trabajo en esta (cosecha) para ganar un salario que les permita complementar el mezquino e insuficiente rendimiento de sus propiedades.

5. Limitación del mercado interno para las industrias

El bajo nivel de vida de la gran masa de la población que habita en la sierra, cuyo poder adquisitivo es ínfimo, significa la sustracción de ella del mercado posible para los productos de las industrias nacionales. Dicho mercado queda reducido a la región de la costa, cuya riqueza y nivel de vida son muy superiores, pero eso significa reducir a solo la cuarta parte el número de necesidades que esas industrias pueden satisfacer. La población de la sierra ha permanecido en general al margen de las comodidades y progresos de la civilización moderna, por no decir de sus exigencias, como resultado de su inferior situación económica y, también, de su idiosincrasia.

La escasez de tierras del país, que empobrece a sus habitantes, no permite así tampoco el desarrollo de las industrias, otra fuente de riquezas que se ve contenida por la limitación de la demanda interna de sus productos y que en la mayoría de los casos tampoco puede pensar en exportarlos sin el amparo de la tarifa que las protege en el país.

6. Escasa acumulación de capitales

La acumulación de capitales de un país proviene en primer término de la explotación de sus riquezas naturales, ya sean agrícolas, pecuarias, forestales o mineras, a

las que más tarde se agregan las creadas por la industria, el comercio y las demás ocupaciones. En nuestro caso, las dos terceras partes del área cultivada del país —la sierra— producen apenas lo necesario para un mezquino sustento de los que la habitan y trabajan. En tales condiciones no puede haber acumulación de capitales por medio del sobrante de riquezas, cuando la tierra es tan escasa y avara de sus dones. Toda la contribución de la sierra a la acumulación de riqueza del país se debe, más bien, a la ganadería y al comercio de unas cuantas poblaciones importantes, a lo que cabe agregar la escasa participación nacional en los productos de la minería.

Hasta el momento actual, la costa ha sido, y continúa siendo, la región que más contribuye al desarrollo económico del país, lo cual se refleja en su propio progreso material en todos sus aspectos; y parte principal de esto se debe a la agricultura. Es que en la costa las tierras son menos escasas, los cultivos más intensivos, la técnica más perfeccionada y la rentabilidad superior. En la producción agrícola de esta región sí es posible encontrar el sobrante de riquezas cuya acumulación va formando los capitales que el país necesita para su desarrollo económico. Y no está demás recordar que a esta acumulación y abundancia de capitales y recursos naturales está supeditada la elevación del nivel de vida de los trabajadores, que es siempre más alto en países donde aquellos factores abundan más respecto a la población.

Esta falta de acumulación de capitales propios, que por lo demás es característica de países nuevos, especialmente donde escasea la tierra, hace necesario que los capitales extranjeros continúen siendo los principales para el fomento de nuestra potencialidad económica, que depende así de ellos. Las actividades nacionales únicas que a la larga podrán sustituirlos están concentradas hoy sobre todo en la costa, en la tercera parte del área útil del país y en la cuarta parte de sus habitantes, cuando podrían ser multiplicadas varias veces si la naturaleza hubiera sido más pródiga en sus dones.

7. Dificultad para el crecimiento demográfico

No puede haber aumento de población sin el correspondiente aumento de los alimentos necesarios. Las condiciones naturales del país no le permiten en la actualidad obtener una producción suficiente para satisfacer debidamente sus necesidades. Ya hemos mencionado al respecto los bajos índices de consumo de algunos alimentos básicos, correspondientes a la escasez de tierras y a la pequeñez de los rendimientos. Por otra parte, las condiciones económicas no le permiten tampoco, como en otros países, introducir del extranjero dichos alimentos, en vista de la falta de poder adquisitivo de la mayor parte de la población. El creci-

miento de esta está condicionado así por la limitación de los alimentos de que puede disponer y la escasez de tierras tiene en nuestro país una repercusión de hondo significado sobre la marcha de su crecimiento demográfico.

Por otra parte, la escasez de tierras ha sido también la causante, como acertadamente lo ha indicado el ingeniero agrónomo Gerardo Klinge, de que no se haya orientado hacia nuestro país la corriente migratoria que en otras naciones del continente ha aumentado enormemente la población. Solo cabe inmigración en masa allí donde se puede dar tierras para el sustento de los que llegan. Así se ha poblado la Argentina, donde en el momento actual hay, como se vio al principio, más de dos hectáreas por habitante y donde todavía quedan grandes extensiones aprovechables; así se ha poblado también Estados Unidos, extendiéndose en la segunda mitad del siglo pasado desde la costa del Atlántico hasta la del Pacífico.

Con lo anterior, no pretendemos decir que no se verifique crecimiento demográfico del país, el que es innegable, como también lo es el hecho de que aumenta, aun cuando sea lentamente, la extensión cultivada. Lo que queremos decir es que ese crecimiento se ve estorbado por la falta de tierras y que mientras esta subsista no se podrá pensar tampoco en inmigración; por el contrario, todo aumento de extensión cultivada será fácilmente absorbido por la actual población durante mucho tiempo, dada la presión que ella ejerce actualmente sobre la escasa tierra de que dispone. El crecimiento demográfico del país se encuentra así supeditado, al igual que su desarrollo económico, a la solución del problema de la escasez de tierras y del aumento de la producción agrícola.

Pongo punto final a esta conferencia, que se ha hecho ya demasiado extensa, pero que hubiera deseado completar con algunas palabras acerca de las causas del fenómeno que nos ha ocupado y de los medios para resolver el problema. Se cuentan entre las primeras el medio geográfico, ante todo, cuyo accidente predominante, los Andes, determina la topografía, clima y accesibilidad de las tres regiones de nuestro territorio, de lo que depende en primer término la escasez de tierras cultivadas; y se cuenta también la falta de una acción bien orientada, persistente y de suficiente envergadura del hombre para remediar las deficiencias naturales del medio. Entre lo segundo, cabe señalar la irrigación, la vialidad, la educación general y agrícola, el crédito, etc. Queden estas cuestiones para ser tratadas en otra ocasión y, mejor aun, por personas más capacitadas.

No queremos terminar, empero, sin advertir que en el caso de que algunos encuentren, tal vez, demasiado oscuro el cuadro que se ha pintado y demasiado pesi-

mistas las apreciaciones formuladas, ello debe tomarse simplemente como un reflejo de la intención que ha animado a preparar este trabajo, o sea, llamar la atención con la mayor intensidad posible hacia la existencia de uno de los más graves problemas nacionales, en opinión del autor, y hacia la necesidad de encarar su solución con pleno convencimiento de su importancia. Aun dentro de la situación actual mucho puede hacerse por mejorarla, sin necesidad de aumentar la extensión cultivada, lo que es difícil de hacer en gran escala, pero puede sustituirse en cierta medida por la intensificación del cultivo de las actuales tierras, actuando, sobre todo, sobre el factor humano y obteniendo en esa forma un aumento de la producción agrícola.

No estará demás, tampoco, advertir que, como repetidas veces se ha indicado en el curso de este trabajo, es posible que la escasez de tierras de que se padece en el Perú no sea exactamente la indicada por los coeficientes que se ha deducido y esto a causa de la natural dificultad de contar con una estadística precisa y detallada. Sin embargo, la diferencia sería en todo caso solamente una de grado y no de esencia, y lo que interesa a nuestro estudio en realidad es la existencia de los fenómenos derivados de esa escasez, que constituyen los verdaderos problemas nacionales, a saber: producción agrícola limitada respecto a la población, nivel de vida y poder adquisitivo bajos, alimentación deficiente, altos valores de las tierras y de los arrendamientos, etc. Todos estos hechos son de fácil constatación por cualquier investigador y trasuntan en forma evidente la existencia de dicha escasez, problema original a cuya solución está supeditada la de aquellos, que son sus consecuencias directas.

Considero indispensable atraer la atención de los futuros agrónomos hacia este tema, y por tal razón lo he escogido para la presente conferencia. Juzgo que en la Escuela, además de los conocimientos necesarios para que más tarde desenvuelvan con éxito sus actividades profesionales en el campo de la acción privada, se les debe imbuir el conocimiento de la existencia de los grandes problemas nacionales relacionados con la agricultura, no solo por el sentido social que debe impregnar todas las actividades, sino porque es necesario que sean los agrónomos los que estudien estos problemas y los que marquen las directivas para su solución, dada su estrecha vinculación con su carrera. No pretendo con esta conferencia otra cosa que despertar su inquietud al respecto, esperando que más tarde profundicen el estudio de estas cuestiones y contribuyan con su acción a la solución de esos problemas y al desarrollo de la potencialidad y bienestar de nuestra patria.

Lima, 22 de junio de 1938

7. La realidad económica de los beneficios sociales¹

Prólogo

Uno de los fenómenos característicos de la época contemporánea es el continuo crecimiento, en todos los países, de medidas de política social encaminadas a asegurar y mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Ello responde al desarrollo de una conciencia clara de la responsabilidad colectiva para hacer frente a las situaciones que amenguan el bienestar de esas clases y para tratar de mejorar sus niveles de vida. No obstante, como toda realización material, tales medidas demandan un esfuerzo económico, por lo cual es necesario que sean adoptadas con perfecto conocimiento de su naturaleza, sus alcances, su coste, sus repercusiones presentes y futuras sobre la economía del país; así como también que constituyan un conjunto orgánico, para que logren cumplidamente sus objetivos y lo hagan con el menor costo posible para la economía nacional.

El presente trabajo está encaminado a cumplir este propósito, para lo cual tratará sucesivamente de los siguientes puntos:

1. Finalidad y requisitos de un sistema de beneficios sociales
2. Beneficios sociales vigentes en el país
3. Coste de esos beneficios con relación a las remuneraciones (sueldos y salarios) y coste con relación a la renta nacional
4. Naturaleza y efectos económicos de los beneficios sociales

¹ Tomado de: Rómulo A. Ferrero, *La realidad económica de los beneficios sociales* (Centro de Estudios Económicos y Sociales; Lima, 1957).

5. Crítica del régimen actual de beneficios sociales
6. Adiciones y modificaciones deseables

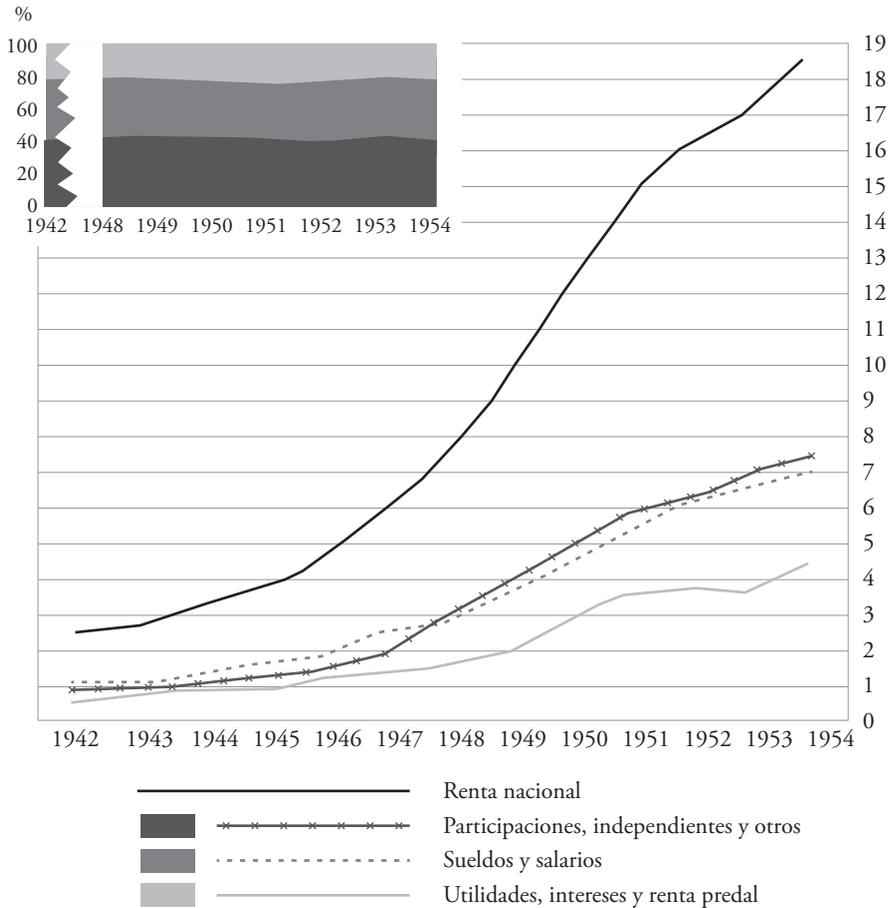
Lima, agosto de 1957

1. Finalidad y requisitos de un sistema de beneficios sociales

Los beneficios sociales son un conjunto de medidas destinadas a asegurar y mejorar la situación económica de los trabajadores dependientes (empleados y obreros), quienes constituyen un sector muy importante de la población. Ellos complementan las remuneraciones directas (sueldos y salarios), que sirven para atender las necesidades inmediatas de alimentación, vivienda, vestido, etc., y tienen por finalidad atender las mayores necesidades de los trabajadores casados y con hijos, proporcionarles descanso pagado y asegurarlos contra los riesgos que suspenden, reducen o anulan su capacidad de ganancia, como son: desocupación, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Un buen sistema de beneficios sociales debe reunir los siguientes requisitos: ante todo, no olvidar que la primera finalidad de la política social es procurar que la remuneración directa (sueldo y salario) sea suficiente para que el trabajador y su familia vivan bien; luego, debe proteger por igual a todos los trabajadores, sin establecer diferencias entre ellos; debe concederles atención de acuerdo con la importancia de cada uno; no debe duplicar beneficios que satisfacen una misma necesidad; y, en fin, debe constituir un conjunto cuya carga económica no sea excesivamente pesada, porque ello perjudica a toda la economía del país y a los propios trabajadores a quienes desea beneficiar (gráfico 1).

Gráfico 1
Distribución de la renta nacional entre los factores, 1942, 1954
(en miles de millones de soles)



2. Beneficios sociales actualmente vigentes en el país

Los beneficios sociales que existen en nuestro país, tanto para empleados como para obreros, están resumidos en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1
Beneficios sociales para los empleados particulares

Beneficio	Descripción
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Asistencia médica y farmacéutica, funerales (2 meses de remuneración) en caso de muerte e indemnizaciones si hay incapacidad.
Compensación por tiempo de servicios	Un sueldo mensual por cada año de servicios o fracción mayor de 3 meses, tomándose como base el sueldo final.
Seguro de vida	Póliza por un monto igual a un tercio del total de sueldos ganados en los primeros 4 años de servicios. Se amplía después de cada 4 años en un tercio de las mayores sumas ganadas en ese periodo.
Vacaciones pagadas	30 días de vacaciones por año, con sueldo completo pagado.
Jubilación a los 35 años de servicios	Pagadera solo por los empleadores con recursos mayores a 2 millones de soles. La pensión es vitalicia e igual al último sueldo, sin incluir la bonificación de 30% a los 30 años de servicios. (Esta inclusión ya ha sido aprobada recientemente por el Congreso, pero el Ejecutivo la ha observado.) Los empleados con más de 30 años de servicios tienen derecho a jubilación por incapacidad física, liquidación del negocio o despido.
Participación en las utilidades	Cuando las utilidades exceden del 10% de los recursos sociales, se debe pagar una asignación variable según el tiempo de servicios; desde 25% del sueldo, con 3 a 6 meses de servicios, hasta un sueldo, con más de 30 años de servicios.
Fondo de Salud y Bienestar Social	3% del monto total de las remuneraciones destinado al fondo para prevención y combate de enfermedades, construcción de hospitales y viviendas, fomento de estudios e investigaciones relacionados con la salud y el bienestar social.
Bonificación a los 30 años de servicios	30% sobre las remuneraciones vigentes en la oportunidad de cada pago.
Seguro social	Prestaciones para enfermedad, maternidad y muerte. En estudio: pensiones de invalidez, vejez, viudedad y orfandad.

Cuadro 2
Beneficios sociales para los obreros

Beneficio	Descripción
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Asistencia médica y farmacéutica, funerales (dos meses de remuneración) en caso de muerte e indemnizaciones si hay incapacidad.
Compensación por tiempo de servicios	Seis salarios para cada año de servicios o fracción mayor de 3 meses. Si el capital de la empresa es mayor de 500 mil soles, el beneficio es de 15 salarios.
Vacaciones pagadas	15 días, si completan 260 días de trabajo al año. Reciben 13 salarios, y si han ganado 40 salarios dominicales, se sube a 15 salarios.
Feriatos pagados	El día 1° de mayo.
Salario dominical	Cuando han trabajado los 6 días útiles de la semana, se les paga otro salario.
Participación en las utilidades	Cuando las utilidades exceden del 10% de los recursos sociales, se debe pagar una asignación que varía entre 3 días, cuando tienen 3 a 6 meses de servicios, y 2 semanas, cuando tienen más de 30 años.
Fondo de Salud y Bienestar Social	3% sobre el monto de los salarios, incluyendo los dominicales.
Seguro social	Prestaciones para los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

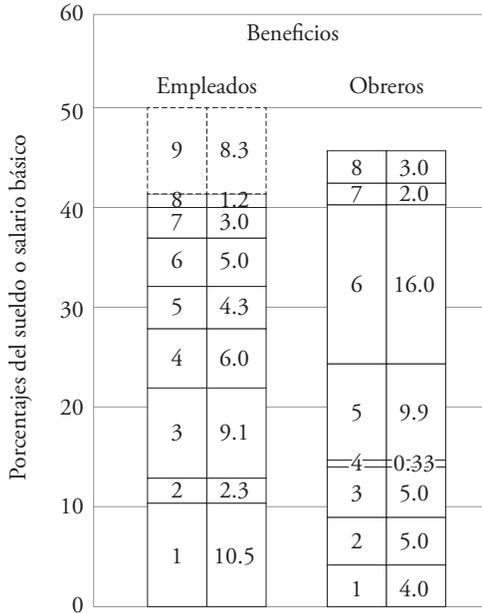
3. Coste de los beneficios sociales

El coste de los beneficios sociales puede considerarse desde dos puntos de vista, a los cuales corresponden dos formas de expresión distintas, a saber, el coste con relación a las remuneraciones directas básicas (sueldos y salarios), que es la forma como generalmente se le considera desde el punto de vista de una empresa particular; y el coste con respecto a la renta nacional, que es muy importante porque mide el impacto total de dichos beneficios sobre la economía nacional, siendo por ello fundamental para orientar la política que se sigue al respecto.

En las gráficas 2 y 3, y en el cuadro 3, se indica el coste de los beneficios sociales expresados en la primera forma, es decir, en función de las remuneraciones directas y básicas (sueldos y salarios), de acuerdo con cálculos actuariales autorizados. Los cálculos respectivos han sido hechos por el doctor Robert J. Myers, actuario jefe de la Seguridad Social de los Estados Unidos, quien ha estudiado el régimen de beneficios sociales de nuestro país desde el punto de vista actuarial,

y en un caso por el ingeniero Suárez Jimena, actuario de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero.

Gráfico 2
Coste de los beneficios sociales de empleados y obreros (en porcentajes)



Relación entre los beneficios sociales y las remuneraciones básicas

Leyenda

- | Empleados | Obreros |
|---|--|
| 1 Compensación por tiempo de servicios | 1 Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales |
| 2 Seguro de vida | 2 Compensación por tiempo de servicios |
| 3 Vacaciones pagadas | 3 Vacaciones pagadas |
| 4 Jubilación a los 35 años de servicios | 4 Feriados pagados |
| 5 Seguro social | 5 Seguro social |
| 6 Participación en utilidades | 6 Salario dominical |
| 7 Fondo de Salud y Bienestar Social | 7 Participación en utilidades |
| 8 Bonificación a los 30 años de servicios | 8 Fondo de Salud y Bienestar Social |
| 9 Proyecto de estatuto | |

Cuadro 3
Coste de los beneficios sociales en términos de las remuneraciones o sueldos y salarios básicos (en porcentajes)

Beneficio	Coste de la remuneración básica	
	Empleados	Obreros
1. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	--	4.00
2. Compensación por tiempo de servicios	10.50	5.00
3. Seguro de vida	2.30	--
4. Vacaciones pagadas	9.10	5.00
5. Feriados pagados	--	0.33
6. Jubilación a los 35 años de servicios	6.00	--
7. Salario dominical	--	16.67
8. Participación en las utilidades	5.00	2.00
9. Fondo de Salud y Bienestar Social	3.00	3.00
10. Bonificación a los 30 años de servicios	1.20	--
11. Seguro social	4.30	9.90
Total	41.40	45.90
A cargo del empleador	39.70	41.40

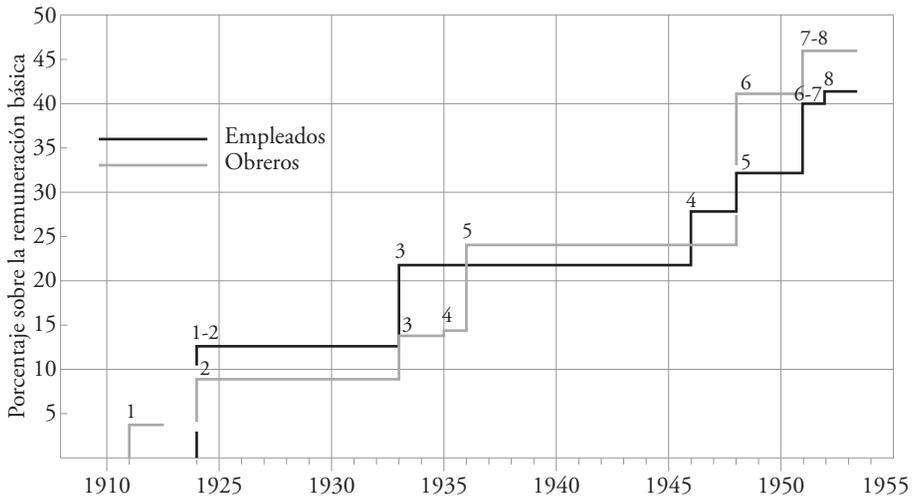
Notas

Estos beneficios se han calculado en la forma siguiente:

- De la práctica de los empleadores; primas pagadas.
- Estimado del doctor Myers, para los empleados; para los obreros el beneficio es un poco menos de la mitad (15 salarios por cada 300 días de trabajo). Varía según el tiempo de servicios y los aumentos de sueldo.
- Del mismo estudio del doctor Myers.
- Para los empleados: un mes para cada 11 meses de trabajo efectivo; para los obreros: 13 salarios sobre 260 días de trabajo efectivo, como mínimo.
- Un día (1° de mayo) sobre 300 de trabajo.
- Estimado citado por el doctor Myers. Este beneficio solo afecta a las empresas con más de 2 millones de soles de capital, y es muy variable según la proporción de empleados que llegan a recibirlo, y la de sus sueldos, sobre la planilla total.
- Un salario por cada 6 días de trabajo efectivo. En la práctica, varía según la asistencia de los obreros.
- Considerando un promedio de 6/10 de sueldo para los empleados; y para los obreros: 6 salarios por 300 días de trabajo efectivo.
- Contribución establecida por ley.
- Cálculo del doctor Suárez Jimena, sobre el estudio del doctor Arroba.
- Contribuciones fijadas por las leyes respectivas. Es de advertir que para ellas solo se considera los sueldos hasta un tope de S/ 3,000.00 al mes y los salarios hasta S/ 286.00 semanales (S/ 47.50 al día). Por ello se considera que los sueldos asegurables son el 85% de los sueldos básicos totales, y que los salarios asegurables son el 90% de los básicos totales.

Gráfico 3

Aumento de beneficios sociales según remuneración básica para empleados y obreros, 1910-1955 (en porcentajes)



En resumen, los beneficios sociales para los empleados representan el 41% de los sueldos básicos en los casos en que se paga jubilación, o el 35% cuando no se la paga. Los beneficios para los obreros representan el 46% de los salarios básicos, si se paga siempre el salario dominical, o una proporción menor, según la importancia de este beneficio en el caso respectivo.

El coste total que muestra el cuadro 3 puede variar por efecto, principalmente, de los siguientes beneficios: compensación por tiempo de servicios, jubilación a los 35 años y salario dominical. Hay que advertir, además, que en la gráfico se considera solo los beneficios exigidos por las leyes vigentes, pero en el caso de los empleados es práctica corriente pagar al año un sueldo de gratificación, y a veces dos o más, por motivo de Navidad y Fiestas Patrias. Considerando un sueldo, se aumentaría el costo en 8.33% más.

Para apreciar la carga total de los beneficios sociales sobre la economía, hay que considerar que los sueldos y salarios totales, esto es incluyendo dichos beneficios, representan el 38% de la renta nacional total (gráfico 5); excluyendo el sector no monetario de la economía, representan el 47.5% de la renta monetaria (gráficos 4 y 5). Considerando que dichos beneficios sean solamente el 33% de los sueldos y salarios básicos, lo cual es un porcentaje conservador, ellos vendrían a representar una cuarta parte de las remuneraciones totales, o sea, prácticamente un 10% de la

renta monetaria del país y un 8% de la renta total. Estas proporciones son suficientemente elevadas para justificar la necesidad de proceder con mayor cautela cuando se trata de aumentar las cargas existentes, dado los efectos económicos que resultan, de los que se tratará más adelante. De otro lado, lo anterior también justifica la necesidad de distribuir esta carga de acuerdo con las necesidades sociales efectivas, evitando duplicaciones, distribución defectuosa de los beneficios entre las distintas necesidades y desigualdades entre las personas que los reciben.

Gráfico 4

Renta registrada, beneficios sociales y renta nacional (en porcentajes)

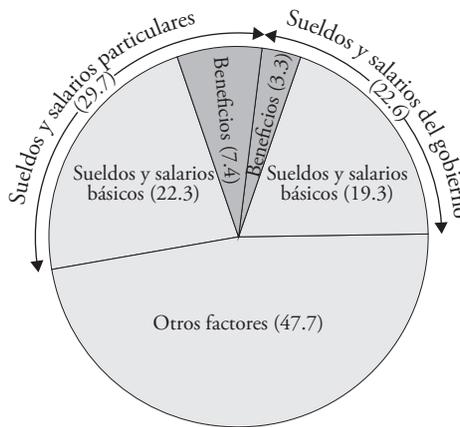
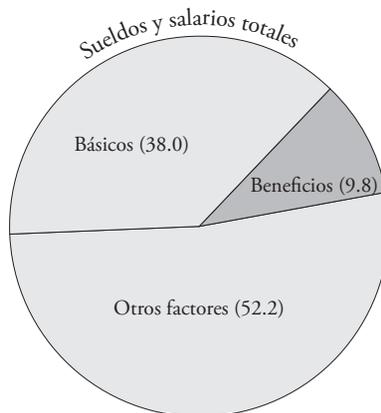


Gráfico 5

Renta monetaria, beneficios sociales y renta nacional (en porcentajes)



4. Naturaleza y efectos económicos de los beneficios sociales

Es frecuente la opinión de que los beneficios sociales pagados por los empleadores constituyen ventajas adicionales que reciben los trabajadores, los cuales aumentan así el nivel de sus remuneraciones. Sin embargo, la realidad es que tales beneficios no determinan aumento alguno de estas remuneraciones, sino tan solo varían la forma y oportunidad como son pagadas. Ello se debe a que constituyen una parte del coste del trabajo, lo mismo que la remuneración directa, y, por tanto, afectan el coste de producción, lo que quiere decir que también afectan los precios. Por esta razón, todo aumento de los beneficios sociales, lo mismo que el aumento de las remuneraciones directas, que no corresponde a un aumento de productividad tiene que provocar uno de estos efectos: o bien un aumento de los precios, para compensar el mayor coste de producción (traslación hacia adelante), o bien una disminución de las remuneraciones directas, si no de inmediato, a la larga (traslación hacia atrás); o aun una disminución de la producción y de la ocupación, cuando los consumidores se resisten a pagar mayores precios y los trabajadores a aceptar menores salarios, o a no aumentarlos en la misma proporción que los precios.

Para comprobar la exactitud de este razonamiento, que está reforzada por estadísticas y comparaciones internacionales, citaremos algunos párrafos de un reciente estudio de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)²:

El hecho de que, como lo muestran nuestras cifras, los salarios tienden a ser bajos en los países en los cuales las cargas sociales impuestas a los empleadores son altas, sugiere fuertemente que, por lo menos una parte del peso de estas cargas sociales ha sido en realidad trasladado a los trabajadores bajo la forma de un retraso de los aumentos de salarios que de otro modo habrían podido obtener. Los salarios y los diversos beneficios sociales financiados por medio de cargas sociales son elementos estrechamente relacionados del nivel de vida de los trabajadores, así como de los costes de producción de los empleadores, y el mejoramiento obtenido por los trabajadores en un sentido puede a menudo dificultar el obtener mejoramiento simultáneo en otras direcciones (p. 37).

El coste de las cargas sociales impuestas en primer lugar sobre los empleadores puede ser trasladado a los consumidores en la forma de mayores precios, o a los trabajadores en la forma de retardo en el aumento de los salarios. El coste de las cargas sociales impuestas en primer lugar sobre los trabajadores puede, por lo menos en cierto grado, ser trasladado a los empleadores en la

² «Aspectos sociales de la cooperación económica europea», 1956.

forma de salarios más altos para compensar a los trabajadores la deducción de sus contribuciones sociales, y tal vez luego puede ser trasladado por los empleadores a los consumidores en la forma de mayores precios. Se ha sostenido (por R. G. Hawtrey en *Cross purposes in wage policy*) que «la distinción entre la contribución de los empleadores y la de los trabajadores es una ficción» (p. 36).

Podrían multiplicarse las citas tomándolas de otras fuentes igualmente autorizadas. Sin embargo, solo bastará mencionar como un índice muy claro de esta realidad el hecho bien conocido de que cada aumento de las remuneraciones a los trabajadores trae consigo la subida de los precios de los bienes y servicios, llámen-se estos intereses bancarios, energía eléctrica, servicio de transporte, alimentos o mercaderías en general. Es indispensable insistir en esta relación fundamental entre las cargas sociales, las remuneraciones y los precios, porque sin una exacta comprensión de ella no es posible orientar debidamente una política social.

La consecuencia de exagerar la política de beneficios sociales, por muy buena que sea la intención, es la misma que la de exagerar los pedidos de aumento de remuneración, siendo el resultado en ambos casos la subida de los precios, o sea, la inflación, sin que se logre mejorar la situación real de las clases trabajadoras. Por ello el Fondo Monetario Internacional, en su publicación hecha con ocasión de cumplir 10 años de vida, expresa lo siguiente:

Para evitar la inflación, debe ejercerse moderación en los gastos públicos, tanto en las inversiones cuanto en las funciones corrientes del Gobierno y en la provisión de servicios sociales. La política fiscal y monetaria no puede ser eficaz si no logra mantener un equilibrio apropiado entre los aumentos de salarios y los aumentos de la productividad. De otro modo la economía será socavada por una continua inflación de los costos.

Muy cerca de nuestro país tenemos otros dos, Chile y Argentina, en los cuales el exceso de leyes sociales ha sido una de las causas determinantes de la inflación intensa que agobia a ambos países y cuya corrección está resultando sumamente difícil. Por otra parte, tal política tampoco ha podido lograr el propósito que perseguía, o sea, aumentar la participación de los trabajadores en la renta nacional. Así, en Chile esta participación no ha variado entre 1940 y 1954, permaneciendo igual a un 45% del total, a pesar de todas las leyes sociales.

Por otra parte, si bien los beneficios sociales no modifican el monto total real de la remuneración de los trabajadores, en cambio varían la forma y oportunidad como la reciben, y también determinan una redistribución en el tiempo y en el espacio de la parte de la renta nacional que recibe el sector de los trabajadores.

Por ejemplo, las vacaciones y las bonificaciones anuales, aunque aparentemente aumentan los sueldos y salarios, en realidad solo cambian el momento en que se perciben; la compensación por tiempo de servicios y la jubilación a los 35 años de servicios representan para el conjunto de empleados la sustitución de una parte de la remuneración directa actual por un beneficio de pago diferido; el seguro social de enfermedad y maternidad distribuye el coste de las prestaciones respectivas entre todos los trabajadores, en lugar de gravar solo a quienes reciben esas prestaciones; las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes también redistribuyen la renta de los trabajadores de modo que las personas en actividad deben pagar el coste real de esas pensiones en beneficio de las personas no activas.

Sea cual fuere la forma como se financian los beneficios sociales, el resultado de ellos es otorgar a quienes los reciben la facultad de obtener y consumir una parte de los bienes y servicios que en ese momento esté produciendo la economía del país, y en esto consiste la redistribución de la renta nacional. Por esta razón, los beneficios sociales deben ser establecidos en tal forma que atiendan las distintas necesidades y riesgos de acuerdo con su importancia, sin duplicaciones ni exageraciones a favor de unos y en desmedro de otros. Hay que recordar, también, que la existencia de esos beneficios disminuye la posibilidad de obtener mayores remuneraciones directas, por lo cual es indispensable que respondan a fines realmente justificados y solo en la medida en que lo sean.

5. Crítica del régimen actual de beneficios sociales

Hechas las anteriores consideraciones, que son indispensables para la clara comprensión del tema, pasaremos a analizar el coste de los beneficios sociales existentes en el país, su distribución entre ellos y las características de cada uno, para estar en condiciones de afirmar si el sistema actual es satisfactorio o si, en cambio, debe ser rectificado y en qué forma.

El examen de los cuadros anteriores acerca del coste, conduce a las siguientes conclusiones:

- a) La carga económica total que representan estos beneficios es muy alta, pues llega en promedio al 41% de los sueldos básicos para los empleados (o 35% cuando no se paga jubilación), sin considerar gratificaciones; y al 46% en el caso de los obreros (bajando según sea la importancia que tiene en cada caso el salario dominical). Esto constituye un obstáculo para mejorar las remuneraciones directas (sueldos y salarios) y, de otro lado, una presión inflacionista sobre los precios. Cuando entre en vigencia el sistema de pensiones para em-

pleados (invalidez, vejez y sobrevivientes), el coste aumentará otro 7%, que es la diferencia entre el coste de la jubilación actual y el del sistema de pensiones; y cuando se establezca el régimen definitivo del seguro de enfermedad, el coste aumentará 2% más.

- b) Los beneficios han sido establecidos en forma aislada y desconectada, lo cual se refleja no solo en el alto coste total sino en la falta de equilibrio del conjunto, que concede escasa importancia a necesidades fundamentales y excesiva a fines secundarios. Por ejemplo, la compensación por tiempo de servicios de los empleados cuesta el doble que el seguro de enfermedad, y la jubilación, de la que aprovecha solo una minoría muy reducida, cuesta algo más que ese mismo seguro, que en cambio protege a la totalidad de los empleados.
- c) El régimen presenta dos vacíos principales, a saber, un régimen general de protección a la vejez, invalidez y sobrevivientes y, de otro lado, medidas de protección a la familia: salarios o asignaciones familiares; en ambos casos como parte del seguro social. La primera deficiencia será subsanada cuando se apruebe y entre en vigencia el seguro de pensiones para empleados (ver en el apéndice el «Proyecto de pensiones» preparado por el doctor Antolín Zelenka, jefe de la División de Seguridad Social de la OIT).
- d) Un defecto fundamental del régimen actual es que la gran mayoría de los beneficios está a cargo del empleador, con excepción del seguro social, lo cual establece diferencias muy grandes entre los distintos empleadores, como también entre los distintos empleados, y expone a los últimos a perder esos beneficios en caso de incapacidad económica de los primeros.
- e) Otro defecto fundamental es que el sistema no protege por igual a todos los trabajadores, habiendo algunos beneficios, como la jubilación, que solo son recibidos por una pequeña minoría (alrededor del 2% del total) y otros, como la compensación por tiempo de servicios, cuya cuantía no depende de la necesidad social (edad, capacidad para el trabajo, salud, cargas familiares, etc.), sino de una causa circunstancial, como es el tiempo trabajado para un mismo empleador. En ambos casos, no se respeta la justicia social que debe presidir el otorgamiento y la magnitud de los beneficios.
- f) Ciertos beneficios son concedidos con excesiva liberalidad: así, la compensación por tiempo de servicios se basa sobre el sueldo final, sin límite alguno de este ni de años; y la jubilación se basa sobre el sueldo final (menos la bonificación obligatoria a los 30 años de servicios), también sin límite de monto ni, tampoco, exigir edad mínima. Tal liberalidad no tiene justificación social, menos aun por tratarse de beneficio que, en el segundo caso, solo lo recibe

una minoría, mientras que su coste repercute sobre el nivel de remuneraciones de toda la masa de trabajadores.

(Para tener idea de la forma como la duración de los servicios afecta el coste de la compensación, basta mencionar como ejemplo el caso de un empleado cuyo sueldo aumentara a razón de 10% anual. Si dicho empleado se retirara a los cinco años de servicios, la compensación ascendería al 10% del total de los sueldos ganados; si se retirara a los 10 años, la compensación ascendería al 12.3%; a los 15 años sería el 14.9%; a los 20 años, el 17.8%; a los 25 años, el 20.9%; a los 30 años, el 24.1%; y, a los 35 años, el 27.5%).

- g) Existe indudable duplicación de beneficios, tal como ocurre con la compensación por tiempo de servicios, cuando se paga a empleados que son jubilados y van a recibir una pensión vitalicia. Tal duplicación recarga considerable e injustificadamente el coste de los beneficios sociales.
- h) Muchos beneficios se establecen con efecto retroactivo, como ha sucedido con la jubilación a los 35 años de servicios, lo cual obliga a las empresas con empleados antiguos a constituir en breve plazo reservas sumamente cuantiosas para las pensiones respectivas.
- i) Las reservas que hay que constituir para los beneficios de pago diferido, como son la compensación por tiempo de servicios y la jubilación, crecen en forma desproporcionada con la magnitud de los negocios de los empleadores, sobre todo lo que se refiere a la segunda. Ello constituye un peligro y plantea a las empresas un problema de inversión y de liquidez, así como de defensa contra la desvalorización monetaria.

No es de extrañar, pues, que los dos expertos de la OIT que han estudiado entre nosotros el establecimiento de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes para los empleados hayan opinado que es necesario introducir simultáneamente una reforma radical del sistema vigente. Así, el doctor Arroba expresó textualmente que dichas pensiones habían sido concebidas «como sustitutivas de similares prestaciones sociales que ya existen en vigor, aunque en diferente forma y modo» (compensación por tiempo de servicios, jubilación y seguro de vida), y el doctor Antolín Zelenka, autor del proyecto de Estatuto del Seguro Social del Empleado, manifestó en su informe preliminar sobre la seguridad social en el Perú lo siguiente:

Desde que se iniciaron los trabajos de asistencia técnica facilitada por la OIT en el campo de la Seguridad Social se ha puesto en evidencia que la introducción del régimen de los seguros sociales a favor de los empleados implica necesariamente una revisión profunda de las disposiciones actualmente en vigor.

Bajo el punto de vista estrictamente técnico, el actual experto de la OIT desea expresar su conformidad con la opinión del primer experto de la Oficina en el sentido de que la revisión de las disposiciones actualmente en vigor es una condición indispensable para que la nueva legislación logre su objetivo principal: introducir una protección lo más amplia posible a los empleados en caso de riesgos sociales sin que esta afecte las sanas bases de la economía nacional.

De otro lado, con frecuencia se pierde de vista, aun por los propios interesados, que el régimen actual de beneficios sociales por sus numerosos defectos determina muchos perjuicios para los propios empleados, perjuicios entre los cuales podemos señalar los siguientes, que se refieren principalmente a la compensación por tiempo de servicios, a la jubilación a los 35 años y a la bonificación de 30% del sueldo a los 30 años de servicios:

- a) Constituye una carga económica excesiva sobre los empleadores en beneficio de un pequeño número de empleados, lo que dificulta mejorar los sueldos de la mayoría.
- b) Es un obstáculo efectivo, sobre todo para aumentar los sueldos a los empleados antiguos, por la fuerte repercusión que tienen los aumentos sobre el monto de esos beneficios.
- c) Expone a los empleados a despedida, para no aumentar los gastos futuros en esos beneficios.
- d) Expone a los empleados a perder los beneficios esperados, por incapacidad económica de los empleadores.
- e) Desanima a los empleados de buscar mejor colocación, por no perder los beneficios esperados para el futuro si siguen en el mismo empleo.
- f) La incertidumbre acerca del monto futuro de esta carga, que no se puede calcular dada su naturaleza, estorba los aumentos de sueldos y desalienta las inversiones.
- g) No hay proporción, en muchos casos, entre lo ganado por un empleado mientras trabaja y la pensión que recibe durante su jubilación, la que fácilmente supera lo primero, cosa que muestra lo defectuoso del sistema.

6. Adiciones y modificaciones deseables

El análisis que se acaba de efectuar del régimen actual de beneficios sociales muestra que presenta vacíos muy importantes, y también defectos serios. Efectivamente, dicho régimen no concede a la generalidad de los empleados protección alguna contra los riesgos de vejez e invalidez, y solo una protección insuficiente

para los familiares contra el riesgo de muerte del empleado. En cambio, concede una protección excesiva a una pequeña minoría que alcanza a cumplir 35 años al servicio de una misma empresa (pero no a sus viudas ni a sus huérfanos) y comprende un beneficio, como la compensación por tiempo de servicios, que, a más de tener un costo muy elevado, no está en relación directa con las necesidades que fundamentan una política social.

La primera medida que habría que adoptar sería, pues, establecer un sistema o seguro de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes que amparara a todos los empleados, reemplazando el sistema actual que solo protege a una pequeña minoría contra la vejez. Con tal objeto se ha preparado ya un proyecto que considera el otorgamiento de pensiones de vejez al cumplirse los 60 años de edad, en el caso de los hombres, y 55 años, en el caso de las mujeres, lo cual es liberal; y, además, considera el otorgamiento de pensiones de invalidez, de viudedad y de huérfanos. Este proyecto ha sido preparado por el doctor Antolín Zelenka, constituyendo un conjunto avanzado en esta materia. En el apéndice que va al final, se da un resumen de sus principales disposiciones, y es de esperar que pronto pueda establecerse tal sistema u otro semejante para subsanar una deficiencia notoria en nuestro régimen actual de beneficios sociales.

Por otro lado, algunos de los beneficios sociales existentes deben ser modificados para coordinarlos con el sistema de pensiones proyectado, el que vendría a satisfacer en forma más técnica y completa las mismas necesidades. Tal coordinación es necesaria, y se ha efectuado en las leyes de muchos países latinoamericanos para evitar duplicaciones que son perjudiciales para la economía nacional, como también para eliminar obstáculos que hoy día existen para mejorar los sueldos de los empleados. Por lo que se refiere a lo primero, ya se ha señalado más atrás que los beneficios actuales representan el 41% de los sueldos básicos (35% cuando no se paga jubilación), sin considerar gratificaciones; por tanto, el establecimiento de las pensiones, cuyo coste está calculado en 13%, elevaría el coste total de esos beneficios a 54% si no se introdujera modificación alguna, acentuando así la carga total y sus efectos económicos desfavorables.

Tal elevación de las cargas sociales, que hay que recordar que rebaja el nivel de las remuneraciones directas y crea presiones inflacionistas, sería tanto más sensible cuanto que se debería a la duplicación de beneficios. Así, el seguro de vida actual, de eficacia muy reducida en su presente forma, carece de razón de ser si se establece un sistema que asegure pensiones a las viudas y a los huérfanos, lo cual es una protección mucho más eficaz; la jubilación a los 35 años de servicios, que beneficia a una pequeña minoría con un coste muy alto para la gran mayoría,

no tiene razón de ser si se establece un sistema de pensiones de vejez que va a beneficiar a todos los empleados, a lo que se agrega también la pensión en caso de invalidez; finalmente, la compensación por tiempo de servicios no cubre finalidad social alguna al establecerse las pensiones antedichas, y solo puede concebirse en una forma muy limitada como una ayuda para los casos de desocupación, y solo en ellos.

La coordinación del sistema de pensiones que se proyecta con las leyes vigentes, lejos de perjudicar los intereses de los empleados, los beneficiaría. Es por ello que expertos autorizados de alta reputación internacional consideran indispensable establecer dicha coordinación y eliminar los defectos del sistema actual, que se ha tratado de poner de manifiesto en las páginas anteriores. Es explicable que haya cierta resistencia de parte de los empleados para que se modifiquen las leyes actuales, pero dicha resistencia debe desaparecer ante un análisis sereno de la realidad y una explicación clara de las cuestiones que están en juego. Nunca se repetirá demasiado que el actual sistema concede beneficios en forma desigual y por lo tanto injusta; deja sin atender necesidades de primera magnitud (invalidez, vejez y sobrevivientes); estorba el mejoramiento de las remuneraciones de los empleados, y tanto más cuanto más antiguos sean, lo cual es indeseable; y, finalmente, crea ya presiones inflacionistas inconvenientes.

Las modificaciones de los beneficios actuales que deben efectuarse al establecerse el seguro de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes para evitar duplicaciones perjudiciales para la economía del país, así como para eliminar obstáculos al mejoramiento de los sueldos, se refieren a la compensación por tiempo de servicios, la jubilación a los 35 años de servicios y el seguro de vida. Por lo que se refiere a la primera, la modificación debe ser la siguiente:

- a) Las compensaciones ya acumuladas por años de servicios pasados serán íntegramente respetadas.
- b) En el futuro, la compensación no se calculará al término de los servicios sobre la base del último sueldo, sino cada tres años sobre la base del sueldo que se ganare en ese momento, tomado solo hasta un máximo de S/ 7,500. Este límite se aumentará cuando lo hiciere el sueldo máximo asegurable en el Seguro Social del Empleado, y en la misma proporción.
- c) En el caso en que el empleado estuviere ganando al establecerse el seguro de pensiones un sueldo superior al límite indicado, dicho sueldo constituirá la base para el cálculo de la compensación mientras no sea superado por el tope y su reajuste.

La razón de esta modificación es que, como se ha dicho más atrás, al establecerse la protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte para todos los empleados, la compensación no tiene otra justificación económica ni social que cubrir el caso de desempleo. Es bueno señalar que, en Chile, Venezuela, Costa Rica y otros países, la compensación y la pensión del seguro son excluyentes entre sí; y que, en muchos países, como México, Uruguay, etc., se limita el número de sueldos que se puede recibir por ese concepto. Con las modificaciones indicadas, se reduce la duplicación y el mayor coste que representa este beneficio.

En el caso de la jubilación a los 35 años de servicios, la modificación sería como sigue:

- a) Los empleados que tuvieran 30 o más años de servicios al entrar en vigencia el seguro de pensiones se jubilarán al cumplir los 35 años con el sueldo íntegro que ganaren entonces, pero solo hasta un límite de S/ 7,500 (reajutable en la misma proporción que lo fuere el sueldo máximo asegurable en el seguro social).
- b) Los empleados que tuvieran más de 20, pero menos de 30 años de servicios, se jubilarán al cumplir los 35 años con una pensión igual al sueldo final (tomado solo hasta el límite indicado en el párrafo anterior), menos 5% de dicho sueldo por cada año de servicios que les faltara para llegar a los 30 al entrar en vigencia el seguro. Por ejemplo, el empleado que tuviera 25 años de servicios al establecerse el seguro se jubilaría al cumplir los 35 años de servicios con una pensión igual al 75% de su sueldo final.
- c) En los casos en los cuales el empleado estuviera ganando más de S/ 7,500 al establecerse el seguro, se tomará como base de su jubilación ese sueldo, si fuera mayor que el límite que rigiera al completar los 35 años de servicios, por reajuste del máximo de S/ 7,500 como se indica.
- d) De la pensión de jubilación que esté obligado a pagar el empleador de acuerdo con los incisos a) y b), se descontará la pensión que pague el seguro social, cuando fuere el caso.
- e) Los empleados que tuvieran menos de 20 años de servicios al promulgarse la ley de pensiones quedarán sujetos solamente al régimen de esta última.

Conviene señalar que, si bien algunos empleados muy antiguos podrían sufrir una disminución del monto de su pensión de jubilación con respecto a la que otorga la ley actual, en cambio quedarían protegidos en los casos de invalidez y dejarían pensión a sus viudas y a sus huérfanos, nada de lo cual pasa ahora. Ade-

más, el nuevo sistema protegería a la totalidad de los empleados, y no solo a una pequeña minoría, como sucede actualmente.

El seguro de vida en su forma actual sería reemplazado, o bien por un seguro individual más liberal que cubriera también los casos de desocupación e invalidez, o bien por un seguro temporal colectivo que cubriría al empleado desde los seis meses de servicio y con un monto igual a doce sueldos mensuales, tomando el sueldo solo hasta el límite señalado anteriormente. Sin embargo, las pólizas vigentes en la actualidad por sumas mayores serían respetadas, pero no aumentarían en el futuro con los aumentos de sueldo.

Es conveniente insistir en que no se trata de recortar beneficios actuales de todos los empleados, sino de establecer beneficios nuevos para todos ellos (pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes), lo cual hace necesario modificar algunos beneficios excesivos que aprovecha hoy una pequeña minoría, pero cuyo coste gravita sobre la totalidad. Tal es la situación real de nuestro régimen de beneficios sociales.

Consideraciones finales

Los beneficios sociales constituyen una parte cada vez más importante de la remuneración de los trabajadores y, por ende, de la renta nacional. Por tanto, ellos deben formar un sistema orgánico y equilibrado para que logren debidamente la finalidad que persiguen. Asimismo, al establecer nuevos beneficios es menester proceder con el mayor cuidado para no romper ese equilibrio, si existe, o para asegurarlo, si falta; así como para evitar que se constituya una carga excesiva, con resultados adversos para la economía del país.

Apéndice

Proyecto de pensiones para los empleados particulares (1957)

Además de los beneficios enumerados anteriormente, existe un proyecto para conceder a los empleados pensiones de invalidez y vejez, y a sus deudos pensiones de viudedad y orfandad. El esquema de este proyecto es el siguiente:

Pensión de invalidez. Se requiere un mínimo de 36 meses asegurados, de los cuales por lo menos 18 meses deben ser acreditados en los últimos 36 meses calendarios. También procede la pensión cuando la invalidez ha sido causada por accidente del trabajo o por enfermedad profesional.

Monto. El monto mensual de la pensión de invalidez es igual al 50% del sueldo mensual básico, aumentando 0.5% por cada 12 meses asegurados en exceso de 60. El sueldo mensual básico es igual al promedio de los sueldos asegurables en los últimos 36 meses asegurados, o en los últimos 60 meses, según cuál sea la cantidad mayor.

Sueldo asegurable. El sueldo asegurable no puede exceder de S/ 6,000.00, cantidad que será revisada periódicamente por el Seguro del Empleado para tener en cuenta la subida del nivel promedio de los sueldos asegurados. Tampoco podrá ser inferior a S/ 600.00.

Pensión de vejez. Se requiere un mínimo de 180 meses asegurados y, además:

- a) Si se trata de varón, haber cumplido 60 años de edad y no ejercer ocupación lucrativa, o si no 65 años sin otra condición.
- b) Si es mujer, haber cumplido 55 años de edad y no ejercer actividad lucrativa, o 60 años sin otra condición.

Los asegurados que hubieran cumplido 45 años al entrar en vigencia esta ley rebajarán del mínimo de 180 meses asegurados, que se exige para recibir la pensión de vejez, 12 meses por cada año de edad que tuvieran por encima de 45. Sin embargo, no se concederá pensión de vejez con menos de 60 meses asegurados.

El monto mensual de la pensión se calculará como en el caso de la de invalidez.

Aumento de la pensión en caso de haber hijos dependientes. Cuando el beneficiario de una pensión de invalidez y de vejez tiene hijos menores de 18 años de edad (o de 20 años, si siguen estudios técnicos o superiores), el monto de la pensión mensual se aumentará en 30 soles por cada hijo.

Pensiones de sobrevivientes. Se otorgarán en el caso de fallecimiento de un beneficiario de pensión de invalidez o de vejez, o de un asegurado que al fallecer tuviera acreditados 180 meses asegurados o hubiera tenido derecho a una pensión de invalidez. Estas pensiones son a las viudas y a los huérfanos.

Pensión de viudedad. Se otorgará a la viuda del asegurado, siempre que el matrimonio se hubiera realizado 6 meses antes de iniciarse la pensión de invalidez o de vejez, si se trata de un pensionado.

El derecho a la pensión de viuda termina si se contrae un nuevo matrimonio.

Pensión de orfandad. Tienen derecho a la pensión de orfandad los hijos legítimos, adoptivos, ilegítimos reconocidos y los hijos del cónyuge que hayan estado a cargo del asegurado o por los cuales haya pagado pensión de alimentos. Se otorgará solo hasta los 18 años de edad, pero podrá prorrogarse hasta los 20 años, si el hijo sigue estudios técnicos o superiores.

Monto de las pensiones de sobrevivientes. El monto de la pensión de viudedad es igual al 40% del monto de la pensión de invalidez o de vejez a la cual ha tenido o hubiere tenido derecho el causante a la fecha de su fallecimiento.

El monto de la pensión de huérfanos de padre o de madre es igual al 20% de la pensión de invalidez o de vejez a la cual ha tenido o hubiere tenido derecho el causante a la fecha de su fallecimiento. Si se trata de un huérfano de padre y madre, dicho monto es de 30%.

El total de la pensión de sobrevivientes no puede exceder al monto de la pensión de invalidez o de vejez a la cual ha tenido o hubiere tenido derecho el causante a la fecha de su fallecimiento.

Asignaciones de invalidez, vejez o muerte. Se otorgarán estas asignaciones en los casos de asegurados que tienen acreditados 6 meses asegurados en los últimos 36 meses calendarios inmediatamente anteriores al mes en el cual se produce el riesgo correspondiente, pero que no hayan cumplido con los requisitos correspondientes a los períodos necesarios para el derecho a la pensión respectiva.

El monto de estas asignaciones es igual a 10% del sueldo básico asegurado por cada mes asegurado.

Contribución. Se había previsto que los empleadores pagaran 8.5% del sueldo asegurable y los empleados, 4.5%, dando un total de 13%. Con esta suma se cubren todos los beneficios indicados. En lugar de cobrar desde el principio estas contribuciones, se ha aprobado la siguiente progresión (en términos porcentuales):

Año	Empleadores	Empleados	Total
1958	4	2	6
1960	5	2.5	7.5
1962	6	3	9
1964	7	3.5	10.5
1966	8	4	12

Para años posteriores, se determinará las contribuciones de acuerdo con la experiencia.

Seguro de enfermedad para los pensionados. Los beneficiarios de una pensión de invalidez o vejez pueden continuar asegurados en el seguro de enfermedad, pagando una cuota igual a 4.5% de su pensión.

8. Primera Semana Social del Perú

Exigencias sociales del catolicismo en el Perú

Apertura

Discurso del presidente del Comité Directivo¹

El Comité Directivo de la Primera Semana Social del Perú me ha honrado designándome para pronunciar estas palabras inaugurales del certamen cuya celebración responde a la directiva emanada de la carta pastoral del Episcopado Peruano publicada el 25 de enero del año pasado. La finalidad de esta Semana, a semejanza de las que anualmente se llevan a cabo en otros países, es llamar la atención de los círculos católicos del país hacia sus principales y más urgentes problemas sociales, buscando y señalando la solución que debe dárseles de acuerdo con los principios de la doctrina social de la Iglesia católica. Corresponde, pues, a una manifestación del permanente e histórico interés que tiene la Iglesia por el bienestar de sus hijos y cobra mayor importancia en el caso de nuestro país, no solo porque de modo general los problemas sociales tienen cada día mayor trascendencia, sino, también, porque se reúnen en nuestro caso un conjunto de factores que la acrecientan, como son: la considerable desigualdad en los ingresos de los diversos sectores de la población, el bajo nivel de vida de la mayor parte de esta, la falta de instrucción, las diferencias etnológicas y culturales y la deficiente comprensión de las cuestiones económicas que están ineludiblemente ligadas a los problemas de carácter social.

¹ Este discurso y el siguiente, expresados por Rómulo Ferrero –quien fuera presidente del Comité Directivo de la Primera Semana Social del Perú–, se publicaron en: *Exigencias sociales del catolicismo en el Perú. Primera Semana Social del Perú* (Secretaría General del Episcopado del Perú. Palacio Arzobispal; Lima, 1959; pp. 13-15, 217-222).

Siendo esta la primera Semana Social que se lleva a cabo entre nosotros, su finalidad concreta es hacer un primer examen de la realidad social del país y un planteamiento general de los principales problemas que se desprenden de tal examen. En semanas posteriores, que se llevarán a cabo en años sucesivos, se analizarán con mayor profundidad y detalle cuestiones concretas que ahora serán solamente esbozadas. En esta forma, a través de los años se podrá contar con un cuerpo de doctrina social católica aplicado a los problemas que ofrece la realidad del país, así como de un conjunto de directivas para su solución.

El temario escogido estudia las «exigencias sociales del catolicismo en el Perú» con referencia a tres de las principales cuestiones que nacen de la vida colectiva, a saber: las llamadas clases sociales, las relaciones entre quienes trabajan para producir bienes o servicios, y, finalmente, el desarrollo de una mayor educación y la difusión de la cultura. La exposición de estas cuestiones estará precedida por una introducción doctrinaria sobre el concepto teológico y filosófico de lo que es la comunidad y el bien común. Esta exposición, que señala y estudia los problemas en esos campos, será seguida en una segunda parte por la exposición de las directivas u orientaciones para la acción que debe seguirse en ellos, las cuales están encaminadas a tres distintos sectores, a saber: las personas, familias e instituciones privadas; el Estado, los municipios y las organizaciones de la vida cívica nacional; y, finalmente, las asociaciones militantes de la propia Iglesia. Como resultado de las discusiones que se llevarán o cabo en torno a las distintas ponencias, se prepararán las conclusiones de esta Semana Social.

La aspiración profunda del Episcopado Peruano al promover estas semanas es buscar los caminos para el establecimiento de un orden social mejor en nuestro país. El Perú, como todos los países pobres y subdesarrollados, siente de modo especial esta necesidad, y por ello requiere que todos los sectores de la colectividad tengan plena conciencia de los problemas que se presentan y de la necesidad de encarar pronta y firmemente su resolución. Esto solo podrá hacerse si todas las personas están imbuidas de un profundo sentido religioso y cristiano, pues, como ha dicho Su Santidad Pío XII:

La gran miseria del orden social es que no es profundamente cristiano ni realmente humano, sino únicamente técnico y económico; y que no reposa sobre lo que debería ser su base y fundamento sólido de su unidad, es decir, el carácter común de los hombres por la naturaleza, y de hijos de Dios por la gracia de la adopción divina.

Por esta razón, el mejoramiento del orden social es tarea que consiste fundamentalmente en actuar en todos los sectores con este sentido cristiano y religioso. Hay que rechazar la idea de que existe un antagonismo irreconciliable entre las distintas clases, reemplazándola por el concepto de que todas ellas son necesarias como parte de la sociedad y que deben colaborar en la obra del bien común, siguiendo la directiva general de recordar siempre sus deberes y no tratar de exagerar sus derechos.

Recordando nuevamente las palabras de Su Santidad Pío XII:

En realidad, las cuestiones de la economía y de la reforma social no dependen sino muy externamente de la buena marcha de tales o cuales instituciones, siempre que ellas no estén opuestas al derecho natural, sino que dependen necesaria e íntimamente de la calidad personal del hombre, de su fuerza moral y de su buen deseo de aceptar responsabilidad, y comprender y tratar con suficiente cultura y habilidad las cosas que emprende o a las cuales se dedica.

El Comité Directivo de la Primera Semana Social del Perú confía en que sus labores contribuyan al logro de estos propósitos, en bien de la justicia y de la paz social. Y agradece a los distinguidos colaboradores que han tomado a su cargo las distintas ponencias que serán expuestas, y agradece, asimismo, al público su benévolo interés en esta reunión.

Lima, 1º de agosto de 1959

Clausura **Discurso del presidente de la Semana Social**

Llegan a su término las labores de la Primera Semana Social del Perú dedicada al estudio de aspectos fundamentales de la realidad social del país y a la concreción de directivas para la acción de los católicos en este campo, ya sea privadamente, ya sea por las instituciones públicas, ya sea por la propia Iglesia. Al iniciarse la Semana Social, dijimos que su objeto era llamar la atención de los círculos católicos hacia los principales y más urgentes problemas sociales, buscando y señalando la solución que debe dárseles, de acuerdo con los principios de la doctrina social de la Iglesia católica. Podemos decir ahora que este propósito se ha cumplido plenamente, pues el interés con el cual se ha escuchado la exposición de las distintas ponencias, así como el que se ha mostrado en la discusión posterior en torno a ellas, revela con toda claridad que existe verdadera preocupación respecto a estos problemas de trascendencia nacional indiscutible.

Esta Primera Semana Social habrá de ser seguida de otras, en las cuales se continuará estudiando, con mayor detalle y profundidad, problemas sociales concretos, aprovechando la valiosa experiencia que se ha recogido y meditando muy seriamente acerca de las directivas que se ofrecen para resolverlos, de acuerdo con la doctrina social católica. En esta tarea estaremos sostenidos por el mensaje enviado por el Augusto Pontífice, animándonos a trabajar «con elevación de miras a fin de que, dejando aparte cualquier otra actitud ajena y todo resentimiento político, los frutos que de tales reuniones se han seguido en tantas naciones coronen con igual abundancia estas jornadas».

El estudio de la realidad social del país revela, indiscutiblemente, que ella no es satisfactoria. Existen grupos sociales diversos, si bien todavía no muy numerosos ni completamente caracterizados, pero, sin embargo, con diferencias manifiestas y decisivas en su situación económica, nivel cultural y patrón de vida. Tales grupos son el resultado de la interacción de diversos factores, algunos ya señalados en la sesión inaugural, a saber: la falta de unidad étnica; la pobreza general del país, en su presente estado de la desigual distribución de la riqueza; la creciente presión demográfica; y las consecuencias duraderas del proceso de la Conquista y del Virreinato, que superpuso una clase y una cultura diferentes y dominantes sobre las aborígenes, sin que hasta ahora se haya llegado a una verdadera fusión ni se haya desarrollado el país lo suficiente para lograr la elevación general de la gran masa de la población.

En la actitud recíproca de estos grupos o clases existentes, se comprueba deficiente sensibilidad social entre los grupos dominantes, en gran parte por desco-

nocimiento de la situación y de los problemas de las otras clases. En los grupos medios hay una decidida aspiración a elevar su nivel de vida y participar más en la vida del país. Y en las clases populares existe un deseo vehemente expresado por un ajuste mejor de sus derechos. Tal deseo alcanza, a veces, los caracteres de un resentimiento por este estado de cosas, que manifiesta la necesidad de atacar urgente y decididamente este problema.

A este respecto cabe señalar que la doctrina pontificia observa que, si bien «Dios quiere que en lo comunidad de las relaciones humanas haya desigualdad de clases, debe haber juntamente una cierta igualdad por amistosas intenciones»; y que «como en el cuerpo los diversos miembros se combinan y constituyen el sistema armónico que se llama simetría, del mismo modo la naturaleza exige que en el mundo civil las clases se integren mutuamente, y colaborando entre sí lleguen a un justo equilibrio». Así lo recuerda, con estas palabras, la primera encíclica del actual pontífice, Su Santidad Juan XXIII. Además, en la desigualdad económica ha de quedar a salvo el bien común de toda la sociedad, como expresó Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*.

Si de la consideración general de la situación de las diversas clases sociales pasamos a la de las relaciones del trabajo, que han constituido el segundo tema, se comprueba que estas condiciones tampoco son satisfactorias en gran número de casos, tanto porque el salario que hoy percibe el trabajador no es suficiente para atender a un nivel adecuado sus necesidades y las de su familia, cuanto porque las condiciones de higiene y de seguridad son deficientes y no hay un sentimiento de unidad entre todos aquellos que trabajan en una misma empresa, o sea, entre sus dueños y dirigentes y sus colaboradores en todos los niveles.

Esta situación es, a su vez, fruto de las mismas características o factores que se ha señalado al hablar de los grupos o clases sociales. En realidad, el Perú ha atravesado un período colonial de varias centurias después del cual se ha iniciado un proceso de desarrollo de tipo capitalista, que ha progresado en muy diverso grado y escala según las regiones geográficas y las actividades económicas del país. Coexisten así una serie de estados que van desde el régimen todavía vecino a la comunidad incaica y preincaica, hasta el régimen típicamente capitalista con neta división entre los propietarios del capital o medios de producción y los que prestan el concurso de su trabajo. Las relaciones son, pues, muy diversas, pero están presididas por fenómenos generales de pobreza general y falta de buen entendimiento y suficiente armonía entre los integrantes de la empresa.

Ahora bien, es preciso modificar este estado de cosas para convertir a la empresa en una verdadera asociación de personas, como lo quiere la doctrina pontificia.

Hay en la cuestión que tratamos un error capital: él es figurarse y pensar que unas clases de la sociedad son, por su naturaleza, enemigas de las otras, como si a los ricos y a los proletarios los hubiera creado la naturaleza para estar peleando los unos a los otros en perpetuo haber; lo cual es tan opuesto a la razón y a la verdad. Por el contrario, es ciertísimo que, así como en el cuerpo se unen miembros entre sí diversos, y de su unión resulta esa disposición de todo el ser que bien podríamos llamar simetría, así en la sociedad civil ha ordenado la naturaleza que aquellas dos clases se junten y se adapten la una a la otra de modo que se equilibren. Necesita la una de la otra enteramente; no puede existir el capital sin el trabajo ni el trabajo sin el capital (S. S. Juan XXIII).

Para lograr esta armonía, es necesario que haya de parte del empleador o empresario una verdadera preocupación por la situación de los trabajadores, a quienes debe considerárseles no como un factor de la producción sino como los colaboradores en la asociación que es la empresa, respetando, como lo pide la Iglesia, su dignidad humana y asegurándoles un justo salario en el contrato del trabajo. Como dijo el presidente de la Federación de Empleadores Católicos de Bélgica, León Bekaert, la misión de los empleadores es esencialmente social, y ya no se puede pretender justificar la concepción individualista del empleador preocupado de alcanzar su ganancia personal máxima.

Por encima de la distinción entre dadores y prestadores de trabajo, sepan los hombres ver y reconocer aquella unidad más amplia que une entre sí a todos los que colaboran en la producción, esto es su conexión, su solidaridad en el deber que tienen de proveer frutos establemente al bien común y a las necesidades de toda la comunidad (Pío XII, de Trabajadores Italianos).

En su primera encíclica, el actual pontífice acaba de expresar que:

Si, pues, se quiere y se busca —y todos deben buscarla y quererla— la anhelada armonía entre las clases, aunadas las animosas iniciativas, es menester trabajar del mejor modo posible para que todos, aun los de más humilde condición, puedan con el trabajo y el sudor de sus frentes procurarse lo necesario para vivir y asegurar honradamente su porvenir y el de los suyos.

Vivamente expresamos a todos aquellos sobre los que grava la mayor parte de las responsabilidades de la empresa, y de los que depende algunas veces también la vida de los obreros, para que no consideren a los trabajadores solamente desde el punto de vista económico y que no se limiten al reconocimiento de sus derechos relacionados con el justo salario, sino que se respete la dignidad de su persona y los miren como hermanos y hagan, también, que los obreros, participando cada vez más conforme a una justa medida en las utilidades del trabajo realizado, se sientan como parte de toda la empresa.

Por lo que se refiere al tercer tema, o sea, a la promoción cultural, se manifiesta en las clases populares del país un profundo anhelo hacia el saber, que cobra mayor importancia en nuestro caso por el bajo nivel cultural y la elevada proporción de analfabetismo. El problema está agravado, también, por los mismos factores señalados anteriormente con referencia a los otros dos temas: la diversidad de razas e idiomas y la pobreza del país. De ellos resulta no solo un bajo nivel cultural, como ya se ha dicho, sino también la coexistencia de dos sectores representativos de idiomas y culturas diferentes, el aborigen y el de cultura occidental, aun cuando haya, desde luego, relaciones y comunicaciones entre ambos sectores.

Frente a esta situación hay notorias diferencias en la difusión de la educación y de la cultura. El esfuerzo económico del Estado es considerable, en términos absolutos, pero, sin embargo, resulta flagrantemente insuficiente en relación a la magnitud de las necesidades que debe satisfacer. Además, este esfuerzo insuficiente está mal aplicado, por lo cual es poco eficaz, lo que se debe a una desproporcionada distribución de los recursos entre los distintos campos, a una verdadera desarticulación entre el plan educacional y el de desarrollo económico, a la artificial nivelación que imponen los programas únicos de enseñanza para todo el país y a la excesiva injerencia del Estado en el terreno educativo en perjuicio de la actividad privada.

Por otra parte, la difusión de la cultura tropieza en nuestro país con las dificultades consiguientes, no solo el analfabetismo elevado y la diferencia de idiomas, sino también con las dificultades geográficas y la gran dispersión de la población. Por esta razón, los medios modernos de difusión, como la radio, el cine, la prensa y la televisión, ofrecen, en principio, magníficas posibilidades de promoción cultural. Sin embargo, las observaciones fragmentarias efectuadas permiten comprobar el nivel general bajo, a veces hasta muy bajo, del material ofrecido por los medios de difusión, cuando no su carácter francamente inconveniente no solo para el buen gusto sino para la moral.

El Sumo Pontífice reinante acaba de llamar la atención hacia los deberes que tienen a este respecto tales medios de difusión, expresando

[...] cómo estos medios pueden servir de invitación y estímulo para el bien, la honestidad y aun en la práctica de las virtudes cristianas. Sin embargo, no pocas veces sirven principalmente a los jóvenes de incentivo a las malas costumbres, al error y a una vida viciosa. Para neutralizar, por tanto, con todo empeño y diligencia este gran mal, que se difunde cada día más, es necesario oponer a estas armas nocivas las armas de la verdad y de la honestidad.

Tal es, someramente reseñada, la situación social del país en estos principales aspectos. De lo expuesto y de algunas consideraciones normativas anotadas de paso, se desprenden las orientaciones para la acción de los particulares, de las instituciones cí-

vicas y de lo propia Iglesia. Diríamos aquí, como en lo sesión inaugural, que en todos los casos la directiva general y uniforme, trátase de personas, agrupaciones o instituciones, debe ser recordar siempre los deberes y no exagerar los derechos. En el campo de la acción privada, esto supone y exige, sobre todo, una actitud cristiana basada en el concepto de la unidad de todos los hombres «por el carácter común de su naturaleza y de hijos de Dios por la gracia de lo acción divina», en palabras de Su Santidad Pío XII. Tal actitud se concreta en respetar la dignidad de la persona humana, acatar y cumplir los principios no solo de la justicia conmutativa y distributiva, sino, también, de la justicia social, y sentirse asociados en el esfuerzo para lograr el bien común.

En el campo de la vida cívica, corresponde al Estado velar por el bien común, pero sin asumir las actividades que son legítimas de la iniciativa privada, ni sustituir las funciones que puedan ser confiadas a los grupos sociales de inferior nivel, ya que la misión del Estado es servir a la persona, pero no absorberla. «Custodio de lo justo y gerente del bien común, el Estado tiene que ejercer una acción positiva sobre la vida económica», debiendo emplear su autoridad, además, «en favorecer el acrecentamiento de los bienes materiales, intelectuales y morales para el conjunto de los bienes de la sociedad». El Estado debe guardar un justo equilibrio entre el desempeño de estas funciones directivas, orientadoras, vigilantes y protectoras de los sectores más débiles; y una excesiva interferencia o una absorción de las actividades que corresponden al sector privado.

Por su parte, la Iglesia debe difundir entre todos los grupos la doctrina social expuesta en los documentos pontificios y exhortar constantemente a los diferentes sectores para poner en práctica sus principios.

El auténtico espíritu religioso que informa a esta doctrina conduce a superar las desviaciones morales y psicológicas que, muchas veces, son características de los problemas y tensiones sociales, porque permiten a todos sentirse colaboradores en la obtención del bien común y no representantes de intereses antagónicos. Debemos tener presente, además, que la Iglesia está decididamente en favor de un nuevo orden social, con instituciones y costumbres inspiradas en los principios de justicia y caridad sociales, como ya lo ha señalado *Quadragesimo anno*.

Solo por la aceptación de estos criterios y normas podrán ser resueltos los problemas sociales del país en beneficio de toda la colectividad.

Lima, 9 de agosto de 1959

9. La Reforma Agraria en Italia¹

La comisión nombrada por el Gobierno para estudiar los grandes problemas nacionales de la vivienda y de la reforma agraria, íntimamente relacionados ambos con el bienestar de grandes sectores de la población nacional, y para informar acerca de ellos, acordó como parte de sus trabajos enviar una Misión a los principales países en los cuales se han llevado a cabo reformas agrarias en los últimos tiempos, con el objeto de estudiar sobre el terreno el modo como se han proyectado y llevado a cabo las reformas y los resultados obtenidos, aprovechando así las lecciones de la experiencia en otras partes en lo que puede ser aplicable en nuestro caso. En cumplimiento de este programa de trabajo, la misión ha permanecido cinco semanas en Italia, país en el cual se ha llevado a cabo a partir del año 1950 una reforma que es considerada por todas las autoridades en la materia como verdaderamente ejemplar. Por tanto, es interesante hacer una breve exposición de lo que ha significado la reforma agraria en Italia, pues, aun cuando las condiciones y problemas varían según sean los países, siempre es posible aprovechar con gran beneficio las experiencias que han tenido los otros en este mismo campo.

Ante todo, hay que decir que en Italia se ha entendido la reforma agraria de un modo integral, esto es, como una transformación verdadera del ambiente en el cual desarrolla sus actividades la población agrícola, y no solo como un proceso de redistribución de las tierras, siendo así una tarea mucho más compleja. Por ello, el profesor Giuseppe Medici, eminente economista agrícola, que ha sido uno de los

¹ Texto tomado de la sección «Colaboraciones» de: *Informaciones Comerciales. Órgano de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú* (año X, N° 114; 1959, pp. 26-28).

artífices de la reforma y ha tenido a su cargo las carteras de Agricultura, Tesoro y hoy Instrucción Pública, ha expresado:

[...] querer perseguir esquemas simplistas; creer encontrar en ellos el medio taumatúrgico para resolver antiguos y hoy angustiosos problemas económicos y sociales; pensar seriamente que con una ley se pueda transformar a pobres jornaleros en cultivadores directos responsables o en miembros conscientes de cooperativa de producción es una ingenuidad tal que hace dudar seriamente de la capacidad política y administrativa de quienes profesan ideas tan cándidas.

De acuerdo con este criterio, la reforma agraria ha sido en Italia un proceso integral en el cual no solo se ha expropiado tierras para dividir las en chacras familiares, sino que, además, se ha llevado a cabo la transformación material de esas tierras mediante obras de mejoramiento completas, que han incluido desde desempiedre y labranza profunda, hasta la construcción de caminos y casas en cada chacra. Además de esto, se ha creado toda una extensa organización de asistencia técnica, económica y social construyendo escuelas, iglesias, postas sanitarias, pequeños núcleos poblados; dictando cursos técnico-prácticos a jóvenes y adultos; clases de economía doméstica a las mujeres; prestando asistencia social; y finalmente organizando a los nuevos propietarios en cooperativas de servicios para que les proporcionen crédito, compren y vendan sus productos y aun hagan la primera transformación de estos, ya sea la de la uva en vino, de la aceituna en aceite, de la leche en queso y mantequilla, etc.

Debido a este carácter integral, la reforma agraria está llevando a cabo una transformación profunda del medio económico y social en el cual se ha realizado. La obra es de una envergadura muy grande, tanto por el costo que representa, cuanto por el esfuerzo humano de quienes son sus verdaderos protagonistas, o sea, los nuevos propietarios y los técnicos que la han planeado y llevado a cabo. Ya es posible advertir el cambio radical del ambiente material, ilustrado por los millares de nuevas casas que han surgido en el paisaje, por los millares de nuevas chacras con su titulación saneada, perfectamente delimitadas y sistematizadas con sus cultivos y plantaciones arbóreas; por la red de caminos, escuelas y centros poblados; por el aumento de la producción agrícola y, sobre todo, de la ocupación de los trabajadores rurales; por la elevación del nivel de vida de estos; por la inyección de dinamismo en todas las regiones que ha significado este proceso. Con todo, los efectos finales se alcanzarán plenamente cuando hayan transcurrido algunos años y la generación actual haya dejado paso a otra nueva, que haya recibido desde la niñez los beneficios de la instrucción y del ambiente mejorado por la reforma.

Conviene advertir que Italia no era ni es un país donde predomine, en conjunto, la gran propiedad, pero sí existían regiones donde se encontraban simultáneamente latifundios muy extensos y aprovechados muy deficientemente, junto con grandes masas de población rural desocupada o subocupada. Tales zonas se encontraban en el mediodía de Italia, especialmente en la Puglia, la Calabria, en las islas de Sicilia y Cerdeña, como también en las antiguas marismas de Toscana y el Lacio; habiendo, asimismo, una zona de fuerte desocupación en un medio agrícola netamente avanzado en el delta del río Po. Es en estas regiones en las cuales se ha llevado a cabo la reforma, concentrando así los recursos financieros y los esfuerzos donde ellos eran más necesarios.

Daremos algunos datos oficiales sobre la distribución de la propiedad y de la tenencia de la tierra en este país. Sobre una superficie total agrícola y forestal de propiedad privada ascendente a 21.6 millones de hectáreas (ha), había en Italia 9 millones en propiedades menores a 10 ha, 2.9 millones entre 10 y 25 ha, 2.1 millones entre 25 y 50 ha, casi 2 millones entre 50 y 100 ha, y 5.6 millones, o sea, la cuarta parte, en propiedades de más de 100 ha, correspondiendo en este último grupo 1.9 millones de ha a propiedades de más de 500 ha.

Por lo que respecta al tamaño de las explotaciones, la superficie productiva del país, de propiedad pública y privada, asciende a 27.6 millones de ha, que están distribuidas en la forma siguiente: chacras pequeñas, 15 millones de ha; chacras medianas, 8 millones de ha; y chacras grandes, 2.9 millones de ha. Asimismo, interesa saber que el 34% de los campesinos eran propietarios, el 19% arrendatarios, el 22% aparceros, el 3% estaba organizado en cooperativas de producción y solo el 22% eran jornaleros.

La reforma se ha llevado a cabo en aplicación de las tres siguientes leyes: la Ley de Sila, promulgada el 12 de mayo de 1950, que se refiere a la región de la Calabria; la llamada Ley Extracto (*Stralcio*), por haber sido tomada de otra ley más general no discutida, que fue promulgada el 21 de octubre de 1950; y la ley para Sicilia, del 27 de diciembre del mismo año.

Estas leyes señalan las regiones en las cuales debe llevarse a cabo la reforma por la existencia de latifundios, unida a desocupación agrícola, y determinan no solo las modalidades de la expropiación, sino, también, las organizaciones de asistencia técnica y social de los pequeños agricultores que van a establecerse, y que constituye una medida esencial para el éxito de la reforma.

Para efectuar la expropiación, se determina la renta predial agrícola de cada propietario y la renta promedio por hectárea, y luego se procede en la forma siguiente: en todos los casos se descarta como inafectable una parte de dicha

renta total, que varía, siendo mayor cuanto más alta es la renta promedio, o sea, la intensidad de la explotación, oscilando así en términos de superficie entre 80 y 150 ha. El resto de la renta total se divide en escalones, a los cuales se les aplica porcentajes crecientes de expropiación, en la misma forma que se hace entre nosotros para el impuesto complementario progresivo; y tales porcentajes crecen no solo con el monto de la renta, sino también en razón inversa a la renta media. Por tanto, la proporción de la propiedad expropiada es tanto mayor cuanto más grande sea la renta total y más baja la renta por hectárea.

Hay que agregar que se exceptúa de la expropiación a las haciendas «modelo» por la intensidad del cultivo y de la capitalización, el empleo de mano de obra y la participación de esta en el producto. Finalmente, el propietario puede conservar una sexta parte de lo que se expropia si lleva a cabo en ella y en una superficie igual las mismas mejoras que la reforma efectúa en lo que toma (preparación del suelo, construcción de casas, plantaciones, etc.).

Por aplicación de este mecanismo, hasta el 31 de diciembre de 1957 se había expropiado un total de 670 mil ha, al cual hay que agregar 86 mil adquiridas por compra o permuta, lo que da un total de 756 mil ha. Se había entregado ya a los nuevos propietarios 598 mil ha repartidas entre 107 mil familias. Es de advertir que, si bien la mayor parte se ha transformado en chacras familiares, esto es, que pueden ser trabajadas utilizando totalmente la mano de obra de la familia propietaria, al mismo tiempo que le dan un ingreso suficiente, otra parte ha sido fraccionada en pequeños lotes, ya sea para completar las propiedades de quienes antes tenían cierta extensión insuficiente, ya sea para dar un ingreso adicional a trabajadores no exclusivamente agrícolas. El primer grupo comprende casi 46 mil familias, con una superficie de 414 mil ha, lo que da un promedio de 9.1 ha por familia; mientras que el segundo grupo comprende un número casi igual de 45 mil familias, con una superficie total de 109 mil ha. Desde luego, estos promedios cubren diferencias apreciables de una región a la otra, según la productividad de las tierras respectivas.

Para poder sostener un nivel de vida adecuado a los nuevos propietarios de extensiones de 8 a 9 hectáreas, se necesita indudablemente una explotación sumamente intensiva, para lo cual ha habido que efectuar inversiones muy fuertes en el mejoramiento de las tierras, la plantación de olivares, viñedos, frutales, y la explotación de ganado vacuno, tanto por su producción de carne y leche, cuanto por el estiércol que eleva la productividad de las tierras. En total, las inversiones son alrededor de 650 mil millones de liras, o sea, un promedio de casi 1 millón de liras por ha (1,500 dólares), para lo cual se han incluido en el presupuesto de

varios años las partidas necesarias, ajustando los gastos a las posibilidades reales del país sin recurrir a financiaciones inflacionistas. Este costo es indudablemente elevado, pero hay que tener en cuenta que incluye importantes obras de utilidad pública, como por ejemplo los caminos, las escuelas, los servicios de distinta clase, etc.; y, de todos modos, es indudable que las tierras ya valen hoy día lo que se ha invertido en ellas, aparte de que se ha cumplido con la finalidad no solo económica, sino también social, perseguida por la reforma.

Desde luego, la reforma no basta por sí sola solo para resolver el problema agrícola en Italia, por cuanto no existe suficiente tierra para todos los agricultores, como tampoco la existe en el Perú, dicho sea de paso. Por esto, el profesor Mario Bandini, presidente del ente para la reforma en la marisma de Toscana y el Lacio, que es uno de los más reputados economistas agrícolas, artífice de la reforma y hoy día a cargo de la coordinación de la política agrícola a largo término de la Comunidad Económica Europea, advierte: «No debe abrigarse la ilusión de que la reforma agraria puede resolver todos los problemas ni tampoco es una vara mágica; sin embargo, constituye uno de los medios más poderosos para promover el mejoramiento social de las masas campesinas». Además de ello, se necesita promover la industrialización, como lo hace la Caja para el Mediodía, con el objeto de absorber una parte de la población agrícola que hoy presiona excesivamente sobre la tierra.

Conviene, ahora, preguntarse cómo puede aprovecharse la experiencia de Italia para nuestro país, en lo que ella sea aplicable a nuestras condiciones. Tenemos que comenzar por señalar que la Comisión para la Reforma Agraria, desde el primer momento, ha expresado también su opinión de que esta reforma debe ser entendida como un proceso integral encaminado al mejoramiento de las condiciones de vida de la población agrícola, concepto cuya amplitud puede parecer excesivamente ambiciosa, pero que es el que ha sido adoptado y aplicado en Italia en una forma tan completa que verdaderamente merece los mayores elogios, como le son prodigados por todas las opiniones técnicas, tanto personales cuanto de organismos internacionales.

De otro lado, el problema de nuestro país es mucho más difícil que el de Italia, por las dos razones principales siguientes: 1) porque el sector agrícola es proporcionalmente mucho más importante; y 2) porque la mayor parte de este sector que debe ser afectado por la reforma también es mayor aquí que allá. En efecto, mientras en Italia la agricultura ocupa solo el 35% de la población y constituye menos del 25% de la renta nacional, según acaba de declarar el presidente de la Federación de Cultivadores Directos en un discurso, en el Perú las proporciones

son de 60% y 35% respectivamente, o sea, mucho mayores que allá. Como el esfuerzo económico necesario para una reforma integral tiene que salir principalmente del resto de la economía, es evidente que resulta mucho más difícil desplegarlo en el Perú que en Italia.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, ya se ha dicho que en Italia la gran propiedad ocupaba la menor la menor parte del territorio y los agricultores sin tierra, o sin participación en la producción, eran menos de una cuarta parte del total. En cambio, en nuestro país, según las escasas y deficientes estadísticas, la propiedad de la tierra está mucho menos dividida o, por lo contrario, en ciertas zonas está excesivamente fraccionada en unidades que ya no son económicas, faltando la gran masa de chacras familiares y medianas que existen en aquel país. Por tanto, el sector de la población agrícola sobre el cual debe actuar la reforma es mucho más grande que en Italia.

Hasta aquí lo que se refiere a las diferencias principales. Veamos ahora lo que puede aprovecharse de la experiencia italiana. En primer lugar, hay que insistir en que una reforma agraria que solo atiende a la distribución de la propiedad es muy incompleta y no puede lograr sus fines, puesto que debe ser acompañada por un conjunto de elementos, tales como la preparación y mejoramiento de las tierras, la educación, la asistencia técnica y social, el crédito, las cooperativas, etc. En segundo lugar, en nuestro caso, muchísimo más que en Italia, la reforma debe cuidar de elevar la condición de los actuales pequeños propietarios y agricultores, cuya situación en la gran mayoría de los casos es sumamente deficiente. Económica y socialmente, sería un grave error desatender a un sector tan numeroso de nuestra población para concentrar todos los esfuerzos en una mera redistribución de tierras, que multiplicaría el número de estos agricultores de condición económica deprimida. Por otra parte, no hay que olvidar que también en el Perú es imposible dar tierra a todos los trabajadores agrícolas por limitaciones de orden natural, de modo que la reforma debe ser solo un aspecto, si bien muy importante, de un programa de desarrollo económico general, que fomente otras actividades, como la industria, para que absorban una parte de la población agrícola excedente, mientras la reforma eleva el nivel de vida y el poder adquisitivo de la población que continúa dependiendo la tierra.

Para concluir, las líneas sobre las cuales debe desarrollarse un programa integral de reforma agraria en nuestro país tienen que ser las que ya he señalado en otra oportunidad, a saber, el aumento de la superficie cultivada, por medio de la irrigación y la colonización de la montaña, dedicando estas nuevas áreas a chacras familiares; la elevación de la productividad agrícola por medio de la educación,

la asistencia técnica, el crédito, las cooperativas; y el mejoramiento de la distribución de la propiedad de la tierra, que hoy día presenta los dos extremos de gran concentración y gran fraccionamiento, con muy poco en el sector medio que debe desarrollarse, o sea, chacras familiares y medianas. Esta redistribución debe comenzar por aquellas propiedades de organismos públicos y otros semejantes que por regla general no son las mejor explotadas, como también por aquellas propiedades particulares sumamente extensas en las cuales no se invierte ni el dinero ni el esfuerzo necesarios para que rindan lo que la economía nacional exige. Hay que insistir en que toda redistribución o colonización debe ser acompañada de un plan de asistencia técnica, económica y social, sin lo cual el fracaso es seguro.

10. Las condiciones básicas para el desarrollo económico y social¹

Agradezco a mi querido amigo, el ingeniero Mario Samamé, por sus gentiles palabras de presentación, como también agradezco al IPAE el haberme proporcionado la ocasión para dirigirme a un auditorio tan selecto para hablar de un tema de tanta trascendencia y de verdadera urgencia. Realmente, el tema es tan vasto que resulta bastante difícil desarrollarlo dentro del límite de tiempo del cual dispongo, pero voy a tratar de hacerlo en sus líneas generales, poniendo de relieve sus aspectos más importantes.

Se me ha asignado hacer esta breve presentación de lo que deben ser las condiciones básicas para el progreso o desarrollo económico y social, y creo que es interesante comenzar por precisar qué se entiende por este progreso económico y social, porque algunas veces se dan definiciones algo parciales e incompletas, de modo que conviene delimitar el tema sobre el cual voy a tratar.

Qué cosa es el desarrollo económico

Se entiende por desarrollo económico y social **la elevación del nivel de vida de la población y la integración nacional de los distintos sectores que la componen en un conjunto homogéneo y solidario**². Estos dos aspectos no pueden

¹ Conferencia publicada en el libro *Ramón Remolina: pensamiento y acción*, editado por Arturo Salazar Larraín y publicado por el Instituto de Economía de Libre Mercado en 1995 (pp. 175-187). En la página inicial de esta conferencia se señala que este texto fue una exposición del ingeniero Rómulo A. Ferrero en la Conferencia Anual de Ejecutivos del IPAE (Instituto Peruano de Administración de Empresas), realizada en Paracas en setiembre de 1962.

² «Directivas para un programa de desarrollo económico nacional» (1956).

separarse, porque si se trata de medir el desarrollo económico simplemente por magnitudes globales, y dentro de esas magnitudes globales se encubren diferencias sectoriales o regionales muy grandes, entonces un progreso económico global medido por la elevación de la renta per cápita promedio de toda la población de un país puede resultar siendo un índice muy engañoso de lo que realmente está ocurriendo. En realidad, es justamente esta una característica de los países subdesarrollados, o sea, que se presentan grandes contrastes en la distribución de la renta entre los distintos sectores y entre las distintas regiones del país. No solo se presentan contrastes en este campo, sino que en realidad existe una serie de diferencias que trascienden el campo puramente económico para ir al campo cultural y al campo social en general. Por tanto, el desarrollo económico y social debe tratar no solamente de elevar el nivel de vida del conjunto de la población, sino de ir suavizando las diferencias entre los distintos sectores que la componen.

En el caso de nuestro país, esto es típicamente necesario. Me he dedicado, por razón de mi profesión desde hace 25 años a estos estudios, y una de las primeras cosas que pude comprobar en el campo agrario, como acaba de recordar el ingeniero Samamé, son las **profundas diferencias existentes en nuestro país**³. Prácticamente hay en el Perú dos sectores distintos de la población, a saber: el sector adelantado económico y socialmente, que se encuentra en la costa y que está organizado en una economía del tipo monetario, y, de otro lado, el sector más atrasado de la sierra, que está organizado en su mayor parte dentro de una economía no monetaria, que conserva todavía los rasgos tradicionales de su organización social que viene desde hace muchas centurias. Esto hace que no exista verdadera integración nacional, y que no haya tampoco una verdadera solidaridad o unidad entre los distintos sectores. La expresión numérica de esto, dentro de la relatividad de las cifras, se puede dar sabiendo que la renta per cápita de los habitantes de la sierra es en promedio solo menos de la tercera parte que la que tienen los habitantes de la costa; y también se puede expresar esta diferencia diciendo que la renta del sector agrícola, que en su mayor parte se encuentra en la sierra, es también menos de una tercera parte de la que tiene el sector no agrícola. Por tanto, no solamente se trata de que la renta nacional aumente para que esto signifique un desarrollo económico y social, sino que se trata de que este desarrollo descienda y se extienda por todas las capas que constituyen la sociedad o la colectividad nacional.

³ «Tierra y población en el Perú» (1938).

Condiciones necesarias para el desarrollo económico. Factores internos

Las condiciones necesarias para el desarrollo económico son muchas y se pueden agrupar en distintas categorías, porque en realidad hay muchos factores que intervienen en ese desarrollo. Este no es simplemente un problema que se pueda reducir o concretar a un solo factor, por ejemplo, al que en los últimos tiempos recibe mayor atención, o sea, la acumulación de capitales. El desarrollo económico y social es un proceso muy complejo, muy difícil, que está sujeto a la acción de una serie de factores que varían de un país a otro y que lo hacen de una época a otra. Yo voy a tratar simplemente de presentar los principales de estos factores y de subrayar algunos que tienen particular importancia para nuestro caso y para nuestro tiempo.

Los factores que intervienen y que condicionan el desarrollo económico pueden ser **internos**, del propio país, o pueden ser **externos** a él. Dentro de los factores internos encontramos **factores naturales, económicos, humanos, de organización social y de las instituciones jurídicas**. Comenzando por los factores internos, la primera condición necesaria para el desarrollo económico es que existan **recursos naturales** y, desde luego, cuanto más abundantes, más variados y más accesibles son estos recursos, más fácil es el desarrollo económico. Tal fue, por ejemplo, el caso ocurrido en el siglo pasado con los países de nueva colonización tanto en América, como pasó en Estados Unidos, Canadá y Argentina, cuanto en lo que se llama Australasia, es decir, en Australia y Nueva Zelanda. En el caso de nuestro país, tenemos recursos naturales abundantes en cierto sector, que es el mineral, y no abundantes sino muy escasos en el sector agrícola, por cuanto la zona que ofrece mayor extensión por conquistar es de muy difícil acceso, es la zona de la selva. La disponibilidad de recursos naturales es un factor importante para determinar el progreso económico, pero pueden ser reemplazados en cierta medida por otros, como prueba el desarrollo de países como Suiza.

Otro factor muy importante está constituido por la **población**, sus aptitudes y características. Un país debe tener un cierto equilibrio entre la población y los recursos naturales con los cuales cuenta; si la población es inferior a los recursos disponibles, el país no alcanza todavía su plenitud mientras no llega a desarrollarlos, lo que fue nuevamente el caso de los países del Nuevo Mundo que acabo de recordar. Pero hoy día, el caso de los países subdesarrollados, principalmente en América Latina y en Asia, es el contrario (India, China, Japón, Egipto, Perú). Por regla general, es el caso de una población que presiona excesivamente sobre la

tierra, de tal manera que se podría decir también que viene a ser la recíproca de la escasez de los recursos naturales.

Empero, no solamente se trata de que exista población y de la proporción que guarda con los recursos, sino de las características y de las aptitudes de esta población. En efecto, para que pueda haber un buen progreso económico y social, se necesita un **cierto nivel cultural y un cierto nivel tecnológico** de la población; por lo tanto, una de las primeras necesidades, especialmente en estos países, estriba en el campo de la educación. Me complazco, por ello, en sumarme a lo que se ha manifestado en el curso de la primera jornada de esta reunión acerca de la importancia que tiene la educación. Va creciendo en el mundo entero la conciencia de lo que significa este factor para propulsar el desarrollo económico, y no solamente sobre la base de consideraciones puramente teóricas, sino que también se ha llegado a efectuar estudios y hasta a cuantificar la influencia que ha tenido este factor. Por ejemplo, para hablar de un país que ya está muy desarrollado, como son los Estados Unidos, un estudio muy reciente del Comité para el Desarrollo Económico atribuye al progreso de la educación nada menos que un 23% del aumento de la producción económica de ese país en los últimos 30 años, y el 20% al progreso de los conocimientos, que son dos cosas complementarias; mientras que a la acumulación del capital no le atribuye sino el 15% del resultado obtenido. Tratándose de países subdesarrollados, muchos estudiosos de estas materias y muchos economistas de todas las escuelas, tanto de los que están más a la derecha hasta los más radicales, le dan importancia a este factor. Se ha señalado con justicia que una de las causas fundamentales del gran progreso alcanzado por México en los últimos 25 años se debe al gran apoyo que ha dado a la educación. Schultz, decano de Economía de la Universidad de Chicago, considera que el factor educativo ha sido mucho más importante que todos los demás para el desarrollo de México y lo mismo dice Kaldor del caso del Japón y de otros semejantes. Haberler y Galbraith subrayan así mismo la importancia de la educación para el desarrollo económico.

Si nosotros recordamos que, según se ha manifestado aquí, la proporción de analfabetos que existe en el país es de alrededor del 50% y que a esto se agrega que también falta educación especializada y formación profesional para distintas actividades, podemos comprender hasta qué punto esto repercute sobre el desarrollo económico. En efecto, basta examinar en el caso de la agricultura —que es la ocupación del 58% de la población— los bajos niveles de la técnica que se emplea (sí es que se puede llamar técnica) en la mayor parte de las tierras cultivadas del país, que se encuentran en la sierra, para comprender cómo po-

dría mejorarse la situación mediante una mayor difusión de los conocimientos técnicos. Desgraciadamente, sabemos que muchos países subdesarrollados no han prestado suficiente atención a este factor y los esfuerzos se han concentrado más bien en el tercero de los factores clásicos de la producción, esto es, en la acumulación de capitales.

Los **capitales** son indispensables para la producción, porque en la economía moderna prácticamente no es posible producir en términos económicos en ningún sector sin una inversión fuerte de capital y por el mismo hecho de que un país pobre no dispone de estos capitales porque ellos son el resultado del ahorro, es decir, de la parte de la producción que no se consume, sino que se dedica a una nueva producción. Si la producción es de por sí ya baja por definición, puesto que estamos hablando de países subdesarrollados, la acumulación de capitales es reducida; sin embargo, es relativamente más fácil acumular capitales o completarlos con las inversiones del extranjero que elevar el nivel cultural de la población, porque esto es un proceso mucho más lento y mucho más difícil, que necesita del paso probablemente no de una sino de varias generaciones.

Economía de mercado

El desarrollo económico depende no solamente de los distintos factores de la producción: del capital, de los recursos naturales, de las aptitudes de la población, sino que también depende de la forma como se empleen estos recursos, de la orientación que se le dé a la producción y del ambiente dentro del cual actúan. Es evidente que una orientación mala o errada puede conducir hacia tipos de producciones que contribuyen poco o nada al desarrollo económico del país, y es evidente también que, para que se pueda obtener el mayor partido de los recursos, es necesario que haya un ambiente en el cual puedan actuar sin estorbos o perturbaciones. La única forma realmente económica de orientar la producción para obtener el mayor valor es a través de una **economía de mercado**, es decir, una economía en la cual los precios están indicando qué cosas se deben producir, cuánto se debe producir y a qué costo. En una economía de mercado son los consumidores, que en realidad son los que constituyen el objeto final de la actividad económica, los que expresan sus preferencias y sus necesidades a través de los precios y en esta forma orientan la producción.

Desde luego, ya sabemos que en ciertos casos en los países subdesarrollados existen algunas circunstancias que no permiten que el mecanismo de los precios funcione como es debido y se presenten discrepancias entre los costos monetarios o privados y los costos sociales o reales. Tal sucede, por ejemplo, cuando existe el

fenómeno de la desocupación disimulada u oculta en la agricultura, que es típico de muchos de estos países, como el nuestro, en el cual hay ocupada en esa actividad una cantidad de mano de obra excesiva, que podría ser retirada sin mengua de la producción y dedicada a otras actividades. Empero, tratar de ello sería entrar más profundamente en este campo y no nos alcanzaría el tiempo simplemente para explorarlo. Lo único que quiero señalar es que, para una buena utilización de los recursos con los que cuenta un país, es necesario que funcione debidamente la economía del mercado, y esto significa, desde luego, que la producción económica debe estar fundamentalmente en manos de la iniciativa privada.

Se ha dicho en todos los tonos y por todas las autoridades, incluso en los documentos y encíclicas papales, que la economía **es fundamentalmente una actividad privada** y, por lo tanto, una de las condiciones necesarias para que pueda haber desarrollo y progreso social, por lo menos dentro de regímenes democráticos y no totalitarios (que sí pueden lograr el desarrollo, pero al precio de la libertad del individuo), es que funcione debidamente la iniciativa privada, que no se la interfiera y estorbe. El problema que se presenta es el de delimitar cuál es el campo de acción del Estado en la economía.

Papel del Estado

Nadie puede discutir que el Estado debe tener una función muy importante para el desarrollo económico y social del país. En primer lugar, para que la producción económica pueda llevarse a cabo y pueda crecer, se necesita que haya un cierto conjunto de facilidades generales, un cierto capital social o, como se acostumbra decir ahora, una cierta **infraestructura**; la insuficiencia de esta es una de las fallas de las cuales adolecen los países subdesarrollados. Esta infraestructura está constituida, por ejemplo, por caminos y vías de comunicación, especialmente importantes en países que tienen un territorio tan difícil y una topografía tan accidentada como el nuestro. También se necesita facilidades portuarias, se necesita muchas escuelas, sanidad para las poblaciones, asistencia médica para todos, irrigaciones, represas. Todo este tipo de cosas, que no son de una rentabilidad que se pueda medir en forma directa e inmediata, cuyos servicios no se venden a un precio, pertenecen por su naturaleza a la esfera del Estado.

El primer deber del Estado es así concentrar sus recursos y su personal, que por regla general no son demasiado abundantes en los países subdesarrollados, en proporcionar la infraestructura necesaria para que se desarrollen las actividades económicas privadas y no en tratar de incursionar en el campo de estas actividades, las que deben ser dejadas mejor a los particulares. Desde luego, en este campo

debe haber coordinación del Estado con los particulares, los cuales deben tener una cierta orientación acerca de las necesidades del país.

Planificación

Se ha puesto mucho en discusión en los últimos tiempos la cuestión de la planificación. Hace poco, tuve la oportunidad de leer un excelente artículo del doctor Emilio Romero referente a esta. En el Perú hemos tenido siempre planificación. No podemos quejarnos de que hayan faltado planes, lo que nos ha faltado ha sido la **coordinación de esos planes**, la revisión de ellos para **ponerlos de acuerdo con la realidad**, y formular planes que fueran permanentes y no para un solo Gobierno. Desde luego, en toda actividad económica hay planeamiento y, porque está implícito en la propia palabra economía, no se puede negar su importancia. Hay muchos tipos de planeamiento, desde el que podemos llamar, con la frase consagrada, del tipo liberal o completamente descentralizado, en el cual todas las decisiones están en manos de los empresarios y de los productores, hasta el otro extremo del planeamiento del tipo central de las colectividades comunistas, como son Rusia y todos los países de su bloque. Tenemos, por supuesto, una gama intermedia de planeamientos con mayor o menor intervención del Estado y con mayor o menor colaboración de los distintos sectores. Últimamente se está tomando como ejemplo el caso del planeamiento que se lleva a cabo en Francia, que es del tipo que se llama ahora indicativo, por el hecho de que simplemente el Gobierno y los particulares, incluyendo no solamente a los empresarios, sino también a los obreros, se ponen de acuerdo para fijar metas indicativas y tratar de alcanzarlas, pero no en forma coercitiva.

Desde luego, tampoco voy a entrar a discutir aquí la cuestión del planeamiento, pero simplemente quiero decir que, siendo necesario que haya planeamiento en el sentido general del término, no es indispensable que haya planeamiento estricto, centralizado y detallado; y que así como Francia en los últimos años, y en parte debido al planeamiento, ha alcanzado un ritmo de desarrollo alto, hay otros países vecinos, como Italia y Alemania, que sin este tipo de planeamiento han alcanzado un desarrollo todavía más rápido. En efecto, Francia en los 10 últimos años ha venido creciendo a razón de 4.1% anual en promedio, mientras que Alemania lo ha hecho a razón de 7.2% e Italia a razón de 5.7% anual, teniendo además estos países la ventaja de conservar una estabilidad monetaria mucho mayor.

Tratando de la acción del Estado, hay que señalar que este no solamente puede actuar en su propio campo para proporcionar al país la infraestructura necesaria para el desarrollo de las entidades privadas, sino que también puede alentarlas en

una serie de formas. Una de ellas es a través de los **alicientes tributarios**, tipo de medidas que ahora se están utilizando mucho por regla general con respecto a la industria. México fue precisamente uno de los países que primero aprobaron una Ley de Promoción Industrial hace aproximadamente 20 años, y su ejemplo ha sido seguido en otros países, entre ellos el Perú, en época muy reciente. Por medio de estos estímulos positivos, se puede fomentar determinadas actividades; desde luego, también hay que eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo de algunas, obstáculos como un sistema tributario que discrimina, como ha pasado y en parte sigue pasando todavía con la agricultura en nuestro país y en el caso de muchos países subdesarrollados.

Estabilidad monetaria

También le compete al Estado un rol muy importante en el desarrollo económico, que consiste en velar por el mantenimiento de la estabilidad monetaria. Desgraciadamente, los países subdesarrollados de la época actual quieren forzar el desarrollo económico para lograr en un período muy breve lo que otros países en épocas más favorables de la economía mundial lograron en el curso de varias generaciones. Esto trae consigo presiones de todos los sectores: del Gobierno, que desea hacer obras públicas en exceso de sus recursos; de los hombres de negocios, que desean obtener crédito y que no llegan a percibir en algunos casos la diferencia que hay entre el capital, que es el resultado del ahorro, y el crédito mismo, que es simplemente trasladar los ahorros de manos de quienes los hacen a manos de quienes los invierten; y finalmente, presión de los trabajadores, que desean elevar su nivel de vida, sobre todo hoy día, en que los medios de comunicación y de publicidad hacen más importante lo que se ha llamado el «efecto de demostración», que pone a la vista de estas poblaciones comodidades y niveles de vida muy distantes y que ellos aspiran alcanzar muy rápidamente. Todas estas presiones desembocan en un proceso inflacionista de subida de precios. No voy tampoco a desarrollar ahora este tema de la inflación, porque sería tema no solo para una sino para varias conferencias, pero quiero señalar que este proceso ha sido muy nocivo para el desarrollo económico de nuestro país y de otros semejantes.

En efecto, la falta de estabilidad monetaria tiene una serie de consecuencias muy serias. Voy a revisar muy rápidamente algunas de las principales, que señalé en un estudio que preparé hace exactamente ocho años, a pedido del Consejo Interamericano del Comercio y la Producción⁴.

⁴ «La inflación, sus causas y sus peligros» (1953); texto incluido en el tomo 1.

En primer lugar, la inflación provoca una **redistribución injusta de la riqueza y del ingreso nacional**, porque si la moneda pierde su valor, todas aquellas personas que tenían su riqueza fija en términos monetarios, por ejemplo, en cédulas hipotecarias, en una póliza de seguro, en un depósito en un banco, ven que se les ha expropiado, por decir, una parte de su riqueza. En la misma forma, quienes tenían ingresos derivados de estos valores fijos en términos monetarios ven reducido el poder adquisitivo de sus ingresos. En segundo lugar, la inflación **desalienta el ahorro**, porque si la forma más fácil de ahorrar, que es en efectivo mediante un depósito de ahorro o mediante uno de esos valores fijos, como nuestras cédulas hipotecarias tradicionales, va a perder su valor a razón de 10% por año, que es el promedio histórico en nuestro país en los últimos 25 años, evidentemente, la gente preferirá darse mejor vida y no ahorrar. No solamente se desalienta al ahorro, sino que, por una razón semejante, también **se estorba y aun impide la formación de un mercado de capitales**, de un mercado de valores, al cual se ha hecho referencia aquí también en estos días, porque evidentemente nadie va a invertir en un valor, como es un bono, para correr ese resultado. Esto hace que en el Perú sea muy difícil la financiación a largo plazo de todas las empresas.

Estando junto a mí mi amigo y gerente del Banco Industrial Tulio de Andrea, sacaré la cara por él, por así decirlo. Ayer escuchamos que se preguntaba la forma de ayudar a las pequeñas empresas, y entonces, empleando las palabras del señor Cabieses, «se le hizo un pase» al Banco Industrial, en el sentido de que esta institución estaba a cargo de eso. Empero, el Banco Industrial solo no puede hacer eso. El Banco no puede hacer financiaciones a 15 o 20 años, por su naturaleza y por sus recursos; en todas partes del mundo esto tiene que ser hecho por el ahorro privado que se invierte en determinados tipos de valores. No solo sucede esto con la industria, sino también con el Estado, que nunca puede llevar a cabo todo su plan de obras simplemente con los impuestos, sino a través de la colocación de bonos, y si no existe mercado para estos valores, porque la inestabilidad monetaria hace que no sean deseables, entonces se está retardando el desarrollo económico y el desarrollo social del país.

Además de esto, la falta de estabilidad monetaria no solo provoca una subida de los precios internos, sino, inevitablemente, **un desequilibrio de la balanza de pagos**, porque el desequilibrio de pagos no viene a ser otra cosa que la manifestación de un exceso de la demanda global de un país respecto a los bienes y servicios de los cuales realmente dispone. Los desequilibrios de la balanza de pagos traen una serie de consecuencias nocivas para todos los países, entre las cuales se puede mencionar el hecho de que en tanto que algunos países, tales como México y el

Perú, cuando se han visto en esa situación, han admitido que su moneda se había desvalorizado y han ajustado su tipo de cambio al nivel del valor interno disminuido de su moneda, otros países no han querido hacerlo, sino han tratado de mantenerlo a través de los controles. El resultado ha sido que han distorsionado su producción y sus inversiones, han paralizado su desarrollo económico y a la larga han experimentado una desvalorización mucho mayor. Casos típicos de estos procesos los tenemos en Argentina y en Chile. Para hacer una mención muy breve, cuando terminó la guerra en 1945, el Perú tenía una moneda que nominalmente valía 6.50 soles por dólar, hoy día vale 27 soles por dólar, o sea, el tipo de cambio ha aumentado casi cuatro veces; Argentina tenía un peso que estaba a razón de 4 por dólar, hoy día está a 110, de modo que el dólar ha aumentado cerca de 30 veces; y en el caso de Chile, el peso chileno estaba a 30 por dólar y hoy día se acerca a 2,000, o sea, casi 70 veces más. Por tanto, no ha sido posible corregir el desequilibrio de la balanza de pagos por medio del control de cambios.

Otro inconveniente de la inestabilidad monetaria que tiene un efecto perjudicial sobre el desarrollo económico es que esta inestabilidad va provocando una verdadera **erosión del activo fijo** de las empresas, porque en sus balances las autoridades tributarias no les permiten hacer castigos de acuerdo con el valor de la maquinaria, sino con su costo histórico. Por lo tanto, se les está cobrando impuestos sobre algo que no es utilidad, sino simplemente el desgaste de su activo fijo, y esto coloca a las empresas en la necesidad de volver a hacer desembolsos para reponer la maquinaria, porque los castigos que han podido hacer de acuerdo a las autoridades tributarias son manifiestamente insuficientes para reponer esas maquinarias.

Además, la inflación **desvía las inversiones** desde los campos verdaderamente productivos hacia los campos de seguridad o simplemente especulativos. Como recordaba ayer el señor Velando, una de las razones del auge de los bienes raíces, y de la preferencia que tienen por ellos los inversionistas, estriba en que esos bienes se defienden contra los efectos de la desvalorización monetaria; por eso el público invierte en ellos en lugar de invertir en valores fijos que sufren los efectos de la depreciación. También ocurre lo mismo con otra forma de inversión que no conduce al aumento de la producción nacional, que es la inversión en existencias, porque se sabe que los precios suben y, por lo tanto, se va a obtener buenas utilidades al venderlas; o la inversión en moneda extranjera, en divisas, para cubrirse de los efectos de una desvalorización. Por todos estos motivos, se va desalentando la producción nacional, la inversión nacional y también las inversiones extranjeras.

Un efecto particularmente nocivo de la inflación, de la falta de estabilidad monetaria, que es patente en todos los países subdesarrollados, es que ella termina **por desalentar precisamente aquellas inversiones y aquellas producciones que son más necesarias**, que son básicas para el desarrollo económico y social de estos países. Lo hace así por varios caminos: un camino es el que acabo de mencionar de la erosión de los activos fijos; otro camino es el aumento real de los impuestos progresivos; el tercero y el peor es el establecimiento de controles sobre los precios de los bienes y servicios básicos. Caso típico de esto es lo que sucede con los servicios públicos, con los ferrocarriles, con las tarifas de electricidad, con las compañías de ómnibus. En casi todos los países subdesarrollados estas tarifas están fijadas por los Gobiernos y con mucha dificultad son modificadas de acuerdo con la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Llega así el caso en que se produce muchas veces la quiebra, la ruina de las empresas y tiene que absorberlas el Estado, que sigue perdiendo y que en realidad está cobrando a través de impuestos o de inflación lo necesario para sostenerlas. Caso típico es el de los ferrocarriles de la Argentina, que como ustedes saben tienen un déficit de 20 mil millones de pesos que ha resultado siendo la parte más intratable de la situación fiscal de ese país. En otro campo, tal vez de mayor trascendencia todavía, se dejan sentir estos efectos funestos, y este es en el campo de la **vivienda**. Si hay un problema social agudo en todos estos países, es el de un déficit de viviendas enorme, que se va acentuando a medida que crece la población y avanza el proceso de urbanización por el cual vienen hacia las grandes ciudades –Lima principalmente, en nuestro caso– pobladores de la sierra. Así el establecimiento de controles sobre los alquileres ahuyenta automáticamente las inversiones en construcción de viviendas del tipo modesto que son necesarias y el fenómeno de la falta de vivienda se va acentuando año tras año. Cosa parecida pasa con la producción de **alimentos básicos**, que resulta desalentada cuando se le ponen precios tope en el vano intento de que no los afecte la desvalorización monetaria.

Con esta serie de puntos que acabo de señalar, pretendo dar una idea de los graves males que tiene la inestabilidad monetaria. Quiero agregar simplemente que en los últimos 12 años los países de Europa Occidental, que terminaron la guerra en condiciones deplorables por la devastación causada por ella, han dado un ejemplo de cómo se puede reconstruir un país y hacerlo progresar rápidamente en condiciones de gran estabilidad monetaria. Esto no quiere decir que el lograrlo no presente algunos problemas, pero es necesario hacerles frente para evitar males mucho mayores.

Desarrollo económico equilibrado

Finalmente, en este campo de los factores económicos internos quiero mencionar que el desarrollo económico debe prestar atención por igual a todos los sectores o actividades en los cuales sea posible crecer, porque hay una tendencia manifiesta en los países subdesarrollados a cifrar sus expectativas en el desarrollo de la industria y descuidar sus actividades tradicionales, que son las agrícolas. Ello conduce, a que muy pronto se presenten verdaderos cuellos de botella en la producción agrícola, manifestados en la insuficiencia de alimentos y en la elevación de sus precios, lo que conduce a presión para elevar los salarios y refuerza los procesos inflacionistas.

Es sabido que la mayoría de esos países han descuidado la agricultura, siendo el caso más notable el de Argentina. Tal vez el país que merece ser señalado como ejemplo, nuevamente, es México, que ha llevado a cabo una obra admirable en el campo de la irrigación, como también en el de la vialidad y en el de la educación. Esto ha sido un factor fundamental del gran éxito logrado, no solo en el campo de la producción agrícola, sino en el de la producción económica en general. Tiene que ser así, porque una industria no puede desarrollarse si no cuenta con un mercado interno de capacidad suficiente para adquirir sus productos, y este mercado interno está constituido en un 60% por la población agrícola. Por tanto, se necesita que ella tenga un poder adquisitivo suficiente para adquirir esos productos, pues de otra manera la industria no podrá desarrollarse, de tal modo que hay que procurar un desarrollo equilibrado en todos los frentes en que sea posible, teniendo como norma igualar el rendimiento marginal de los recursos empleados en las distintas actividades.

Condiciones sociales

Como factores o condiciones sociales necesarias para lograr un desarrollo económico, voy a mencionar en forma muy rápida algunas. En primer lugar, se necesita, como es evidente, que haya una **estabilidad política y social** que permita el desarrollo normal de las actividades; esto, como es natural, también es fundamentalmente cuestión del Estado. Se necesita que haya un **marco jurídico** dentro del cual se puedan desarrollar favorablemente los negocios; se necesita que haya **movilidad de las clases sociales**, es decir, que sea posible que una persona nacida en una clase pueda pasar a otra e ir subiendo en ella; se necesita **romper estructuras sociales anticuadas**, que representan barreras para el progreso. Esto se presenta de modo particular en aquellos países que han sido objeto de un pro-

ceso de conquista en épocas anteriores y que se encuentran en la zona andina de América del Sur, donde personas de raza distinta vinieron a apoderarse de un país y a superponer su cultura y su civilización a la cultura y civilización tradicionales. Se produjo así el fenómeno de una sociedad en la cual se pueden distinguir dos sectores netamente diferentes, con todos los problemas que ello representa, algunos de los cuales he mencionado al comenzar esta conferencia.

Por lo tanto, es necesario romper estas estructuras y una de las cosas que más se necesitan en el caso de estos países es actuar en el campo de la **reforma agraria**, porque existen en las poblaciones andinas propiedades que no solamente son muy grandes, sino que tienen una organización económico-social de tipo feudal o semifeudal ya superados, con formas de prestación de trabajo que no son remuneradas en efectivo, sino con el disfrute de la tierra, y que mientras no se rompan no podrán permitir un verdadero progreso. Se ha llamado la atención repetidas veces hacia el hecho de que ningún país ha podido lograr un desarrollo económico y social efectivo si primero no ha superado una situación de esta clase y si no ha logrado desarrollar una agricultura sana.

En este campo de los factores sociales que condicionan el desarrollo económico, quiero mencionar también las **creencias**, los hábitos, las costumbres de los países, que en algunos casos se oponen a esto. El desarrollo económico no solo necesita factores materiales, sino una cierta disposición mental, un espíritu de privación y sacrificio, el propósito de superación; pero en algunos casos no existe esta disposición de espíritu o existen tradiciones, costumbres o creencias religiosas que se oponen. El caso típico de esto sabemos que está constituido por la India, por su sistema de castas o por sus creencias religiosas; por ejemplo, la vaca es un animal sagrado que no puede ser objeto de sacrificio. Muchas creencias de este tipo son barreras al progreso.

Condiciones o factores externos

El desarrollo económico no es un proceso uniforme, no se puede efectuar en la misma forma en todos los países y en todas las épocas. En el siglo pasado, hubo condiciones muy favorables para el desarrollo económico de los países, porque el mundo europeo, que constituía en esa época la parte principal, se encontraba en medio de un crecimiento demográfico tremendo, de una revolución industrial muy grande, de una elevación de niveles de vida y de una demanda enorme de alimentos y de materias primas. Esto dio un campo muy favorable para que se desarrollaran los países nuevos que antes he mencionado, produciendo esos alimentos y materias primas que tenían gran demanda en los otros países. El comercio inter-

nacional se convirtió así, como dijo con mucha razón Robertson, en un verdadero agente transmisor o motor del desarrollo económico. Hoy día las condiciones no son las mismas, y en lugar de encontrarnos en materia de comercio internacional con una política de libertad y facilidades, nos encontramos con otra llena de restricciones, puestas muchas veces por los países más desarrollados: aranceles, cuotas, subsidios, etc., que tienen particulares inconvenientes para nuestro país.

Estamos presenciando en estos momentos la preocupación de toda América Latina por la suerte que van a correr sus productos frente al desarrollo del Mercado Común Europeo. Una respuesta parcial a ello ha sido el establecimiento de un sistema propio de integración regional formado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Por lo tanto, las condiciones en el campo externo del comercio internacional no son hoy día tan favorables como lo eran antes, porque no se puede contar con un mercado internacional de libre acceso y de gran capacidad de adquisición. Por lo contrario, los mercados extranjeros protegen fuertemente a sus productores y dificultan el acceso de los otros; y esto, unido a otras causas, trae como una de sus consecuencias más notables un fenómeno que preocupa particularmente a nuestros países, a saber, el de la **inestabilidad de los precios de sus exportaciones**. Estos precios están sujetos a fluctuaciones muy fuertes que repercuten sobre sus actividades económicas, dificultan la ejecución de sus planes de desarrollo y traen serios problemas, no solamente económicos, sino también políticos y sociales. Después de una etapa de bonanza entre 1950 y 1955, ha venido otra de decaimiento de los precios de las exportaciones que está provocando serias tensiones.

11. Equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial¹

Es para mí muy satisfactorio y muy honroso, al mismo tiempo, el dirigirme a una reunión de agricultores y colegas para hablar de uno de los temas que más les preocupa, con justa razón; y que no es sino una repetición de un problema que se ha venido presentando en los distintos países de América Latina que se encuentran en la etapa de desarrollo, o de subdesarrollo, en que se encuentra el Perú.

Este problema se está acentuando entre nosotros precisamente, aunque parezca paradójico, debido al hecho de que se ha intensificado el deseo de acelerar el desarrollo económico del país; y a que, al intensificarse este deseo y al comenzar a ponerse en ejecución una serie de medidas con este fin, parece que estamos incurriendo en el mismo error que se ha incurrido en otros países, y que se traduce justamente en una ausencia de aquello que sirve de título a esta conferencia: una ausencia de equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial, que puede tener consecuencias muy serias para toda la economía del país, como las ha tenido en otras partes. De una manera muy sucinta, yo voy a exponer fundamentalmente los siguientes puntos:

En primer lugar, ¿qué cosa es lo que en realidad se pretende cuando se habla del desarrollo económico?

En segundo lugar, ¿qué cosa es lo que debemos entender, y lo que debe entender todo el que se interesa por estas cuestiones, por equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial?

A continuación, ¿cómo debe lograrse este equilibrio?

¹ Texto de la conferencia presentada por el ingeniero agrario Rómulo A. Ferrero en la Primera Convención de Asociaciones de Agricultores del Sur Medio, tomado de la publicación con el mismo título (Lima, 1965).

Y, luego, los inconvenientes que proceden de que no haya el equilibrio debido entre estas dos ramas de la actividad económica.

1. En primer lugar, como todos sabemos, el desarrollo económico consiste en la elevación del nivel material de vida de la población y, además, como señalaba yo hace muchos años en un trabajo mío², en la integración de toda la población en un conjunto que sea lo más homogéneo y solidario posible; dos cosas que son indispensables porque deben desarrollar todos los sectores de un país y no solamente uno de ellos, pues de otra manera se deforma la estructura no solamente económica, sino social. Ahora bien, todos los países subdesarrollados, como es el caso del Perú, parten por definición de una situación en la cual la actividad predominante es la agricultura, y naturalmente lo que desean es superar esta etapa y alcanzar las etapas superiores del desarrollo, que se caracterizan por una disminución en la importancia relativa, pero no absoluta, de su agricultura, y un aumento de la importancia relativa y absoluta de la industria. Al hacerlo así es que descuidan la necesidad de provocar un desarrollo simultáneo y equilibrado de estos dos sectores, y se presenta el problema que nos ocupa.
2. El equilibrio no consiste en que se mantenga siempre la misma proporción entre el sector agrícola y el sector industrial, porque la historia económica y el raciocinio nos prueban que, a medida que un país se desarrolla y que su economía crece, debe satisfacer una serie de necesidades que no pueden ser satisfechas directamente por la agricultura. Las necesidades primitivas son alimentación, vivienda, vestido. A medida que avanza el progreso vienen una serie de necesidades que tienen que ser satisfechas con una serie de productos industriales, que van desde el automóvil hasta los artefactos eléctricos y todo lo demás. De tal modo que es natural y explicable que, en el curso del desarrollo económico, la agricultura vaya perdiendo importancia relativa dentro de la economía, pero esto no significa que debe perder importancia absoluta, es decir, no significa que no deba también desarrollarse.

El equilibrio consiste, justamente, en que en el proceso de desarrollo económico hay que estimular todas las actividades por igual, con las mismas o semejantes medidas de fomento, para que el país pueda desarrollarlas hasta el máximo posible de lo que sus condiciones naturales le permiten hacerlo. Desgraciadamente, como decía, esto no es lo que ha sucedido. Por regla general, los países subdesarrollados y, de manera especial, los latinoamericanos, que

2 «Directivas para un programa de desarrollo económico», 1956.

son los que primero han sufrido esta inquietud, han padecido de una especie de espejismo en virtud del cual han confundido el desarrollo industrial de los países más adelantados y más ricos, tomando esto como una causa de dicho desarrollo, siendo así que en la mayor parte de los casos no era una causa, sino era más bien un resultado, del desarrollo que habían tenido previamente otras actividades.

Como se ha expresado con mucha razón, y lo dijo un estudio de las Naciones Unidas que tiene más de 10 años, esto revela un desconocimiento de que el desarrollo industrial de Europa, o la llamada revolución industrial de la que tanto se oye hablar, fue solamente un proceso posterior a la revolución agrícola que había comenzado no uno sino varios siglos antes. Los que conocemos la historia de la evolución agrícola del mundo sabemos que la revolución agrícola comenzó desde cosas que ahora nos parecen tan sencillas y tan elementales como el establecimiento de la rotación en tres campos en Inglaterra, en que se pasaba del *two field system* al *three field system*, y desde la introducción de algo que hoy día parece un poco secundario, como el cultivo del nabo forrajero. Esta serie de medidas aumentó la capacidad agrícola y ganadera de Europa, permitiendo con ello que su agricultura prosperara y sobre esa base se edificara la industria.

Esto que sucedió en siglos pasados (estoy hablando de tres siglos antes) en Europa previamente a la revolución industrial, se repitió precisamente en este hemisferio en los países que alcanzaron el desarrollo económico más rápido, lo que pudieron lograr porque asentaron ese desarrollo sobre una base previa del desarrollo y del establecimiento de una agricultura muy próspera. Estos han sido los casos típicos de los Estados Unidos, del Canadá y aun de la Argentina, país que, aunque parezca mentira, al comenzar la Primera Guerra Mundial tenía un nivel de vida y un promedio de ingresos per cápita superior al de los propios Estados Unidos, cuando hoy día no es ni siquiera una quinta parte. El espejismo consiste en pensar que el desarrollo industrial puede llevarse a cabo sin guardar equilibrio con el desarrollo agrícola, sin tener en mente la necesidad de que haya también un desarrollo de la agricultura, y estos errores se vienen cometiendo año tras año, década tras década, en estos países subdesarrollados, de manera especial en América Latina.

3. ¿Por qué razones tiene que haber equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial? Las razones son evidentes. En primer lugar, si nosotros tomamos cualquier país subdesarrollado, y con mayor razón el Perú, nos encontramos con que el sector más numeroso de la población está constituido

por la agricultura. En el primer censo de ocupación que se hizo hace más de 20 años (1941), la agricultura ocupaba el 58% de la población; de acuerdo con el censo del año 1961, la proporción ha bajado a 50%, pero de todas maneras constituye la mitad del total y el sector más numeroso para una sola actividad. Por lo tanto, no puede hablarse de desarrollo económico del país si se descuida al sector más importante, el que da su sustento a esta población. ¿Y qué es lo que ha venido ocurriendo? Lo que ha venido ocurriendo para los 20 años de los cuales disponemos de cifras relativamente aproximadas, en algunos casos muy aproximadas, en otros simplemente estimados, es que la agricultura ha venido siendo una actividad deprimida y declinante.

La situación actual la he venido señalando desde hace muchos años, y quiero referirme aquí a que mi inquietud por este problema se remonta al año 1938, cuando me ocupé de «Tierra y población en el Perú» y señalé por primera vez en el país lo que he escuchado después aquí en esta tarde, a saber, la gran escasez de tierra en el país: un quinto de hectárea por habitante. Mi inquietud desde esa época ha venido acentuándose, porque si bien por ese tiempo la agricultura constituía el 38% del producto bruto nacional, hoy día la proporción se estima entre el 20 y el 25%, lo que quiere decir que su importancia ha disminuido. Ha disminuido no solamente lo que indican estas cifras, sino que, en muchos casos, escasamente hemos podido mantener la producción al nivel del aumento de la población. Como hemos escuchado varias veces, hoy día la producción alimenticia del país, que es uno de los cometidos principales de la agricultura, no es suficiente para sus necesidades. Desde luego, esto no significa que el Perú piense ni deba pensar en ser autosuficiente, pero sí que puede y debe hacer mucho para aumentar la eficiencia de su producción agrícola. Si nosotros nos ponemos a pensar que, con excepción de la caña de azúcar, el algodón, y unos cuantos cultivos fundamentalmente de la costa, los rendimientos del país se encuentran entre los más bajos del mundo, entonces podemos ver por qué la situación de la agricultura es tan mala.

Dicho en forma que es muy gráfica y que yo he venido empleando en mis trabajos, el ingreso promedio de la población agrícola en el Perú hoy día es entre una tercera y una cuarta parte del ingreso promedio que tiene el resto de la población, que no es agrícola. Estas proporciones resultan si consideramos que la mitad de la población recibe entre 20 y 25% del ingreso nacional y la otra mitad recibe entre 75 y 80%, o sea que el ingreso promedio es en el primer sector la tercera o la cuarta parte que en el segundo. Esto trae una serie de consecuencias desfavorables. En primer lugar, el bajo nivel de vida de la

población, lo que significa que no tiene absolutamente capacidad adquisitiva, y el no tenerla constituye un freno, un factor limitante para el desarrollo de la industria.

Nosotros estamos cansados de oír hablar de la necesidad de «ampliar el mercado interno», pero cuando nos ponemos a pensar concretamente qué cosa es «ampliar la capacidad del mercado interno», esto significa exclusivamente elevar el poder adquisitivo de la población, que es el mercado interno que compra los productos. Si esta población está constituida en un 50% por una actividad que tiene un ingreso tan bajo, salvo algunos casos contados, es evidente que no puede haber mercado interno amplio. Por lo tanto, el problema de la ampliación del mercado interno viene, en último análisis, a convertirse en gran parte en la elevación de la productividad y del nivel de vida de esta población agrícola, para que así pueda tener un poder adquisitivo que permita el desarrollo de las demás actividades.

Por consiguiente, si tratamos de desarrollar, como debemos hacerlo, la industria, esto exige que paralela y simultáneamente, o aun todavía antes que el desarrollo de la industria, se favorezca el desarrollo de la agricultura. Esto tiene que suceder, porque de otra manera las consecuencias que se van a seguir y que se están advirtiendo en muchos países son el retraso no solo del desarrollo industrial, sino del desarrollo económico de todo del país, porque las consecuencias de la falta del desarrollo agrícola son múltiples. En primer lugar, no aumenta la producción de alimentos en la misma proporción en que crece la población total del país y, lo que es todavía más importante, la población urbana. Ustedes saben que, a medida que un país aumenta su población, el fenómeno de la urbanización se intensifica y la población que vive en las ciudades es mucho mayor. Ahora bien, esta población tiene un nivel alimenticio superior y exige mayor producción de alimentos. De otro lado, a medida que se desarrollan las actividades en general y que sube el nivel de vida, el consumo de alimentos también aumenta y con ello aumenta la demanda. Entonces, si no se ha cuidado de desarrollar e impulsar la producción de alimentos, sube su precio, sube el costo de vida, y tenemos la queja constante de la carestía de la vida. ¿Por qué no hay alimentos? ¿Por qué escasean? ¿Por qué suben de precio? Esto se traduce en elevación del costo de la vida, en presión por la subida de los sueldos y de los salarios, en aumento del costo de producción de la misma industria, y no solamente de la misma industria, sino de todas las actividades en general, entre las cuales está incluida la agricultura y también de manera particular todos los sectores de exportación, los que

se encuentran en una situación muchas veces más difícil porque no pueden producir aumentos de precios, ya que están determinados en el mercado internacional.

4. Por esta razón es que el desarrollo económico tiene que ser un proceso en que se preste atención por igual a todas las actividades económicas y no se adopten simplemente medidas en beneficio de una de ellas, o, lo que todavía es peor, pero sucede en la práctica, en detrimento de las otras. La historia económica reciente nos muestra el caso extraordinario y que parecía increíble de un país como la Argentina, uno de los mejor dotados del mundo, agrícolamente muy fértil, pues las tierras de la pampa argentina figuran con las de Europa Central y el medio de los Estados Unidos y el Canadá entre las tierras de mejor calidad del mundo, con un coeficiente de más de una hectárea por habitante. Ese país fue durante muchos años el granero del mundo, el primer exportador de productos agrícolas; sin embargo, la política equivocada principalmente durante el Gobierno de Perón logró lo increíble, arruinar la agricultura y la ganadería y sumir al país en un estado de postración del cual todavía no sale, 10 años después de que hubiera sido despedido del poder el general Perón, y 20 años después de que comenzara esta política. Si esto ha sucedido con el país más importante agrícolamente de América Latina, ¿qué cosa puede suceder en un país que no está bien dotado para la agricultura como el Perú?

Estamos, por lo tanto, tomando un camino que, si no se rectifica a tiempo, nos puede conducir a los mismos errores sobre los cuales se ha venido llamando la atención desde hace muchísimo tiempo. Yo quiero, si ustedes me lo permiten, leer unas palabras que pronuncié precisamente cuando me estaba ocupando, no del desarrollo agrícola, sino del industrial en el año 1949 con motivo de un congreso, el Tercer Congreso Peruano de la Industria, en donde advertía sobre esos peligros de la falta de equilibrio del desarrollo económico con palabras que después he repetido en muchas ocasiones. Decía en aquella oportunidad lo siguiente:

Existe un juego de reacciones recíprocas entre las distintas actividades económicas por el cual favorecer a una repercute en ventaja de la otra y viceversa. Esto hace que una de las formas más eficaces para propulsar el desarrollo de la industria sea mejorar y extender la producción agrícola, que sigue y continuará siendo la ocupación y la fuente de ingreso de la mayor parte de la población del país. Cuanto más alto sea el ingreso promedio del trabajador agrícola, mayor será su capacidad para absorber productos de la industria; y cuanto mayores sean las utilidades que dejen las actividades agrícolas, tanto más cuantio-

Los serán los ahorros que ellas crearán y que alimentarán el reservorio general de donde debe extraer la industria los capitales necesarios para su desarrollo. Vuelvo a recordar el caso de la costa, cuyo progreso agrícola es muy superior al de la sierra, lo que coincide, mejor dicho, es la base de un nivel de vida incuestionablemente superior de sus habitantes y de un mercado relativamente amplio para sus productos. Esta es una de las razones que han determinado la localización preferente de la industria en esta región. Por tanto, la agricultura y la industria no deben considerarse como rivales; por lo contrario, sus intereses son comunes y su progreso está íntimamente vinculado.

Estas advertencias que yo hacía en el año 1949 me parece a mí que están cobrando cada día mayor actualidad, porque el curso que ha seguido la economía de América Latina, y aun la economía del país, confirma estos temores. Hablando de América Latina en general, la Cepal, que es un organismo que se ha caracterizado siempre por su deseo de promover la industria, en muchas oportunidades ha llamado la atención sobre la necesidad de impulsar el desarrollo de la agricultura en la región, ya que, según indica, está frenando el desarrollo industrial y el desarrollo económico general. Ha señalado que mientras en los últimos 12 años la producción agrícola solamente ha aumentado a razón de 2.5%, o sea, menos que la población, el desarrollo de la industria ha logrado un coeficiente que es el doble, y esto frena por completo el desarrollo. Las Naciones Unidas también han llamado la atención sobre eso, en citas que abonan los mismos principios que yo sustentaba en la época que les he mencionado hace 15 años. Voy a referir solamente una muy breve, que tomo de un trabajo magistral hecho sobre los «Problemas de la industrialización de los países sub-desarrollados». Dice así:

El desarrollo de la industria y de la agricultura son mutuamente dependientes y el problema de los países menos desarrollados no es escoger entre una y otra, sino más bien asegurar una expansión equilibrada de todos los sectores de la economía.

El crecimiento excesivamente rápido en el sector industrial, no acompañado por cambios semejantes en el sector agrícola, puede dar lugar a fenómenos que a la larga retardarán dicho desarrollo, tanto como dificultades de la balanza de pagos, inflación, exceso de población urbana y ruptura de patrones tradicionales.

Los tres sectores de la economía cuyo equilibrio es decisivo para el desarrollo económico son la agricultura, la industria y la infraestructura económica.

En muchos países subdesarrollados, la producción agrícola es el principal determinante del nivel de vida y los ingresos agrícolas constituyen el principal

determinante de la magnitud del mercado para la industria. De aquí proviene la importancia de elevar la producción agrícola antes, en el caso de las exportaciones, o por lo menos simultáneamente, en el caso de los productos para consumo interno, con el desarrollo industrial.

Esta es una advertencia que se encuentra en todas las publicaciones, no solo las que tratan del desarrollo agrícola, no solo las que tratan del desarrollo económico general, sino las que hablan precisamente del desarrollo industrial. Pero parece que no ha sido suficientemente acogida y en otros países han sucedido procesos iguales al de la Argentina. En Chile, no hay estudio que no señale la crisis de la agricultura chilena. Acabo de publicar en el *Boletín de la Cámara de Comercio* la exposición oficial de cómo la agricultura de Chile permanece estacionaria desde hace 20 años, y lo mismo se repite en todos los otros países. Otro tanto sucede en el Perú, pero este es el caso de decir que nadie escarmienta en cabeza ajena.

En el Perú nos hemos puesto a pensar en los últimos años en la necesidad de impulsar el desarrollo industrial, lo que por sí mismo está muy bien, pero lo que no está bien es que nos estemos olvidando de que esto va a ser solamente posible en una escala muy limitada, y que puede ser muy perjudicial si al mismo tiempo no se atiende al desarrollo agrícola. Por esto tenemos que señalar que no hay equilibrio en las medidas que se están tomando para desarrollar las dos actividades. Mientras que se ha dictado desde hace años una Ley de Promoción Industrial, resulta que, como se ha dicho aquí, en reuniones de agricultores y en la Sociedad Agraria, la única actividad económica del Perú que no tiene una ley de promoción es la agricultura. Tenemos sucesivamente un Código de Minería, una Ley de Petróleo, una Ley de Promoción Industrial, tenemos una Ley de Electricidad, pero no tenemos una Ley de Promoción Agrícola.

No solamente no tenemos una Ley de Promoción Agrícola, sino que sufrimos el castigo de medidas que discriminan contra la agricultura, como son el tipo de los impuestos de exportación que durante mucho tiempo funcionaron en contra de esta actividad, y que aún se mantienen bajo la forma atenuada de pagos a cuenta del impuesto a las utilidades. Seguimos padeciendo, porque algunas disposiciones de la Ley de Promoción Industrial están conspirando en su aplicación contra el desarrollo agrícola. La Ley de Promoción Industrial sabiamente no estableció un coeficiente de protección elevado como se pretendía, sino simplemente que se debía otorgar protección a la industria, pero en la práctica la protección que le está otorgando es exagerada y, para justificarla, en lugar de cuidarnos de repetir los errores de otros países, estamos invocándolos para imitarlos.

Hace menos de un año, con motivo de la adopción del nuevo arancel de

aduanas, escribí un artículo comentando los inconvenientes de este criterio de protección industrial, señalando a lo que conducía y poniendo en guardia contra los peligros de llegar a los resultados de los otros países. Cometí el error de poner un pequeño cuadrado en el que comparaba los aranceles del Perú con los aranceles de Argentina, de Chile, del Brasil. Pues bien, ese cuadrado ha servido para que se esgrima como un argumento de la necesidad de aumentar los aranceles del Perú hasta los mismos niveles de los otros países, que son condenados por cualquier estudio serio, incluso y principalmente por los estudios para fomento del desarrollo industrial. No hay un economista especializado en cuestiones de desarrollo económico en general, no hay un economista especializado en desarrollo industrial, no hay una publicación seria (he mencionado a las Naciones Unidas, la Cepal... , se podría mencionar muchas) que no pongan en guardia contra el exceso del proteccionismo industrial.

Me voy a permitir leerles, de una fuente insospechada con la que a veces no estamos de acuerdo, que es nada menos que el doctor Prebisch, director ejecutivo de la Cepal, una cita del trabajo que fue su testamento, por decir así, al retirarse de la jefatura de ese organismo, con el título de «Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano». Simplemente un pasaje muy breve, en el cual dice:

No se ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aun, sobre las espaldas de estos tiende a recaer una parte importante del costo de substitución de las importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y de los otros servicios del Estado, de los que apenas disfrutaban los trabajadores rurales, por carecer o tener en menos grado fuerza sindical y fuerza política. Siguen siendo los agricultores la clientela descuidada de los hombres influyentes de la política urbana.

Esta es la situación que nosotros vemos venir en el Perú y que deseamos evitar. Debemos decir, una vez más, que no somos enemigos del desarrollo industrial; somos partidarios de él, siempre que sea sano. Aceptamos que haya una protección, siempre que sea moderada y que sea una protección sensata, porque no se puede basar una protección sobre criterios tales como proteger todo aquello que se produce en el país, cualquiera que sea el costo al cual se produce. Ni mucho menos encarecer las materias primas, los elementos de costo o, como ahora se dice en términos más modernos, los insumos de la producción agrícola, porque esto conspira contra el propio desarrollo industrial, no solamente contra el desarrollo agrícola.

He señalado en distintos trabajos los problemas que trae el exceso de la protección industrial, y voy a hacer una reseña de ellos porque me parece que a

pesar de ser muy breve da una idea de todos los trastornos que acarrea. Ellos son los siguientes: el encarecimiento del artículo que se protege; la subida de los precios internos, tanto mayor cuando mayor sea el número de los artículos que se proteja y más elevada la protección; la elevación de los salarios y del costo de producción de todas las actividades, y, como consecuencia de esto, la necesidad de todavía mayor protección, con lo que entramos en un círculo vicioso que todos conocemos por algunas industrias antiguas establecidas que cada día tienen mayor protección; la depresión de las exportaciones, por aumento de sus costos; las dificultades de la balanza de pagos y la devaluación. Se culpa mucho a los agricultores de ser partidarios de la devaluación, pero los agricultores no tienen nunca interés en la devaluación. Son las medidas erradas de política económica, es la inflación, es el proteccionismo industrial exagerado, lo que conduce a la devaluación. Podría citar un estudio muy reciente del año pasado, también de la Cepal, que dice de manera categórica que una de las principales causas de la inflación y de la desvalorización monetaria de América Latina está constituida por el exceso de protección industrial.

Otras consecuencias son: la desviación de las inversiones y del capital, que es el factor más escaso, hacia las industrias protegidas; la excesiva demanda de crédito de estas, con detrimento de otras actividades y presiones inflacionistas; la mayor importación de maquinarias y materias primas; la sustitución antieconómica de importaciones; la mayor rigidez de la balanza de pagos. La industrialización no disminuye el coeficiente de importaciones como se cree, todo lo contrario, lo aumenta y hace incomprensibles las importaciones. Porque, cuando un país importa artículos de consumo, en determinado momento puede disminuir esa importación, pero si llega el caso al que ha llegado la Argentina o Chile, que no importan sino maquinarias, repuestos o materias primas, si es que reducen las importaciones, su industria sufre y se paraliza, que es el problema en que se encuentran hoy día todos estos países. Además, si bien se dice que el desarrollo industrial aumenta la magnitud del producto bruto nacional, hay que distinguir lo que hay de aumento real y lo que hay de aumento aparente. Porque, si aumentamos la producción económica mediante el desarrollo de la industria a costos superiores a los de los artículos importados; si producimos a un costo de 10 lo que podemos importar a 7, del aumento de 10 tenemos que descontar por lo menos 3 de recargo que estamos pagando demás, que es un subsidio que está pagando todo consumidor en beneficio de la industria.

Repitiendo lo que acabo de decir, somos partidarios de que haya un desarrollo industrial, pero siempre y cuando este desarrollo industrial vaya acompañado

de un desarrollo agrícola, no de la postergación, del descuido o aun, en algunos casos, de la discriminación en contra de la agricultura. Las dos actividades deben favorecerse por igual. Con el correr de los años, es natural que la industria llegue a alcanzar un mayor desarrollo, sobre todo en países como el Perú, que no han sido tan bien dotados por la naturaleza como Argentina, Canadá, o Australia, pero eso es muy diferente a descuidar la agricultura, sobre todo en un país donde esta tiene un nivel de productividad tan bajo, donde el ingreso agrícola es la cuarta parte o la tercera parte del ingreso de los demás y donde este sector agrícola tiene una limitadísima capacidad para adquirir los productos de la industria. Para dar solamente un ejemplo revelador, siendo el país un productor eficiente de algodón y teniendo materia prima más barata que casi todos los países del mundo, sin embargo, el consumo de algodón por cabeza es uno de los más bajos del mundo. ¿Y por qué es bajo? Porque el producto industrial en sí es caro, y para el poder adquisitivo de los consumidores todavía es más caro. Así, hay una gran parte de la población que no sabe, o casi no sabe, qué cosa es usar una sábana, un mantel, una servilleta, un pañuelo; está fuera de su alcance, fuera hasta de su costumbre.

Mientras no se desarrolle una industria que sea sana, y mientras no se cuide de impulsar el desarrollo agrícola, por más que nosotros hagamos, el desarrollo del país no podrá adelantar. En realidad, en honor a la verdad y en plena justicia, hay que reconocer que lo que ha impulsado el desarrollo económico del país durante su historia, y lo que todavía lo sigue impulsando es su sector agrícola de exportación y su sector minero, incluyendo últimamente al sector de la pesquería. Eso es lo que ha producido el mayor desarrollo del país, gracias especialmente al desarrollo de las exportaciones de estas tres ramas de la actividad. Por lo tanto, si en el futuro el país desea continuar con este ritmo de desarrollo, o aun acelerarlo, será necesario que estimule en mayor medida a su agricultura, porque el propio desarrollo de las demás actividades hace más necesario que nunca el estímulo a esta actividad básica, que sigue ocupando y durante mucho tiempo seguirá ocupando a la mayor parte de su población.

12. Reforma agraria, industrialización, desarrollo económico¹

I. La Reforma Agraria

El Perú ha iniciado en los últimos años una política de reforma agraria, y de fuerte estímulo a la industrialización, que han sido intensificadas por el actual Gobierno de la Junta Militar Revolucionaria. Claras muestras de ello son la expedición del D. S. N° 17716, que modifica y hace mucho más radical el proceso de reforma agraria establecido anteriormente por la Ley N° 15037, del año 1964, así como las distintas medidas tomadas para promover y proteger a la industria, entre las cuales cabe mencionar el estímulo a las exportaciones no tradicionales de manufacturas y semimanufacturas, y el establecimiento y ampliación de una lista bastante larga e importante de artículos cuya importación es prohibida, lo que representa el grado extremo de protección. Así mismo, en los últimos años se han sucedido diversas elevaciones de los derechos de importación con fines netamente proteccionistas, que han elevado el promedio ponderado de los derechos de 21%, que era al iniciarse la Alalc², a casi 85%, que fue en 1966.

Es conveniente y oportuno, por lo tanto, hacer algunas reflexiones acerca de estos dos procesos, reforma agraria e industrialización; de las relaciones que guardan entre ellos; y de sus efectos sobre el desarrollo económico general del país. Para comenzar, hay que recordar que **este desarrollo económico consiste en la elevación del nivel de vida de todos los sectores de la población** mediante un aumento de la producción y disponibilidad de bienes y servicios, y una distribu-

¹ Texto del libro del mismo nombre, publicado por la Editorial Antonio Lulli en 1970.

² Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (nota de edición).

ción menos desigual de ella entre esos sectores³. Ambos objetivos son igualmente importantes, porque un aumento de la producción que solo beneficia a un grupo o sector de la población, o lo hace en escala mucho mayor que a la gran mayoría de ella, constituye tan solo un proceso de crecimiento, pero no de desarrollo en el verdadero sentido. De otro lado, un simple proceso de redistribución de la producción económica o renta nacional para reducir las desigualdades existentes entre los distintos sectores tampoco conduce a un resultado satisfactorio, porque solo tiene efecto limitado y por una sola vez, pero en cambio no logra y aun estorba el aumento de la producción que se debe distribuir.

De aquí resulta que la política económica nacional debe atender a estas dos finalidades, debiendo advertirse que ellas son en cierto grado opuestas o competidoras, por lo cual no puede forzarse una sin causar serios perjuicios y retrasos a la otra. Así, un aumento de la producción económica sin consideración a su distribución puede acentuar, y de hecho acentúa, el grado de desigualdad de la distribución del ingreso nacional, como lo muestra la experiencia universal; y un énfasis excesivo en el proceso de redistribución del ingreso nacional retarda el necesario aumento de la producción, porque reduce la proporción que de ella se destina a la inversión (que es la diferencia entre el consumo total y la producción total), y desalienta el ahorro y su inversión, como también lo muestra la experiencia mundial en esta materia. El acierto de la política económica consiste en combinar en proporción adecuada las medidas destinadas a alcanzar ambas finalidades.

Pasemos, ahora, a considerar los procesos de reforma agraria y de industrialización en el contexto del desarrollo económico. Hay que comenzar por señalar que la finalidad que persigue el primero es elevar el nivel de vida de la población agrícola, la que en los países subdesarrollados constituye entre la mitad y las tres cuartas partes del total; y contribuir al desarrollo económico del país, no solo por el aumento de su propia producción, sino por la mayor capacidad adquisitiva de esa población agrícola, lo que hace posible el desarrollo de la industria, del comercio y otras actividades. **Empero, para lograr esto, es necesario que se eleve la productividad por habitante ocupado en la agricultura**, lo que determina la ampliación del mercado interno para las otras actividades, que no es otra cosa que el aumento de esa capacidad adquisitiva. La historia económica y la experiencia mundiales prueban que el desarrollo agrícola es un imperativo del desarrollo

³ Rómulo A. Ferrero, «Directivas para un programa de desarrollo económico nacional», 1956 (incluido en el tomo 1); «El desarrollo económico nacional».

industrial y debe precederlo, o por lo menos acompañarlo, para sentar las bases en las cuales reposará este último⁴. Sensiblemente, en América Latina ha habido la tendencia a descuidar este problema, de tal modo que el crecimiento de la producción agrícola ha sido muy lento en la mayoría de los países, con la notable excepción de México, que ha seguido una política muy acertada al respecto⁵, y como lo están haciendo ahora Argentina y Brasil.

Satisfacer la finalidad que persigue la reforma agraria no es empresa sencilla, por cuanto en un país como el nuestro no hay tierra suficiente para todos los trabajadores agrícolas, siendo sumamente costoso ampliar la superficie cultivada. Por ello debe buscarse el aumento de la producción sobre todo mediante una elevación de los rendimientos unitarios, que en la generalidad de los casos son muy bajos, con las excepciones notables de algunos cultivos, tales como la caña de azúcar, el algodón y el arroz. Como ha expresado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), no hay reforma agraria que pueda compensar esa insuficiencia de tierras, por lo cual debe ir acompañada de otras medidas que desarrollen actividades económicas distintas capaces de absorber la mano de obra excedente en la agricultura, ya sea en estado de desocupación franca o disimulada (subocupación). Además, la propia tecnificación y mecanización de la agricultura para elevar los rendimientos determina a menudo una intensificación de esta situación.

La reforma agraria persigue así un doble objetivo: económico y social. El primero consiste, como se ha dicho, en elevar el nivel de vida de la población agrícola y aumentar la producción económica; el segundo en distribuir mejor el valor de dicha producción entre quienes toman parte en crearla. La reforma debe comprender así no solamente medidas para distribuir la propiedad de la tierra de cultivo entre el mayor número posible de unidades que sean **económicamente eficientes**, condición que debe subrayarse, sino también otras, tales como el otorgamiento de la asistencia técnica y económica a los agricultores, incluyendo crédito, fertilizantes, asesoramiento, servicios de estadística e información, comercialización, etc. En cambio, es discutible que sea necesario suprimir la explotación indirecta de la tierra, o sea, el arrendamiento, ya que debidamente reglamentado permite a un agricultor trabajar sin ser dueño de la tierra y sin invertir capital en adquirirla, como sucede en países de técnica muy avanzada, principalmente en Europa.

⁴ «Procesos y problemas de la industrialización de los países subdesarrollados», Naciones Unidas, 1954.

⁵ Rómulo A. Ferrero, «El desarrollo económico de América Latina», 1966.

La importancia que tiene el **tamaño económico** de la unidad agrícola es decisiva porque la agricultura moderna, que no es de subsistencia sino comercial, exige alta productividad, moderna técnica, fuerte capitalización y elevados rendimientos. Es por ello que se aprecia universalmente una tendencia a eliminar las propiedades pequeñas, de lo cual hay una muestra clara en el Plan Agrícola Mansholt de la Comunidad Económica Europea, que persigue como objetivo tener unidades con un mínimo de 80 ha para poder ser eficientes y competir con los productos similares importados del extranjero. También en los países escandinavos se ha apreciado la misma tendencia, y en los Estados Unidos la tradicional chacra familiar está desapareciendo rápidamente. A cambio de esto, se ha logrado en el último país un tremendo aumento de la productividad agrícola, que en la época de la postguerra es el doble del aumento de la productividad industrial, hecho muy poco conocido, pero altamente significativo, y lo mismo ha sucedido en los países de la Comunidad Económica Europea. Este proceso de tecnificación, unido al apoyo económico que dan los Gobiernos en distintas formas (protección contra las importaciones competidoras, subsidios directos e indirectos, precios de sostenimiento, etc.), ha determinado un gran aumento de la producción, hasta el extremo que han aparecido fuertes sobrantes que constituyen un problema, tal como ha sucedido desde hace muchos años en los Estados Unidos, principalmente con el trigo y el algodón, y como sucede en Europa actualmente con la mantequilla y otros productos. Dicho sea de paso, ello conduce a esos países a adoptar medidas que han perjudicado a la producción latinoamericana similar, ya sea por subvencionar las exportaciones a los mercados mundiales, haciendo una competencia desigual, ya sea por imponer fuertes restricciones a las exportaciones de nuestra región a esos países, dando motivo a reiteradas quejas planteadas en múltiples reuniones internacionales, incluyendo desde luego las dos Conferencias Mundiales de Comercio y Desarrollo (Unctad).

II. Relaciones entre la agricultura y la industria

Las relaciones entre la agricultura y la industria en el desarrollo económico **son recíprocas**. La agricultura influye sobre la industria tanto desde el lado de la **oferta**, por los insumos de materias primas que produce para ella, cuanto por suministrar los alimentos que demanda la población consumidora en mayor escala que antes de trabajar en esa actividad; e influye también del lado de la **demanda** si la población agrícola, que es el sector más numeroso de la población total del país respectivo, eleva su productividad, sus ingresos y su poder adquisitivo. Por consiguiente, es condición indispensable para llenar estos fines el que haya aumento de la producción

y de la productividad en el sector agrario, pues de otra manera no solamente no los logra, sino que ese sector se convierte en un punto de estrangulamiento o cuello de botella que determina subida de los precios de los alimentos, consecuentes pedidos de aumentos de salarios con presiones inflacionistas, incremento de las importaciones de productos alimenticios y de insumos agrícolas para la industria, presiones sobre la balanza de pagos, etc. La experiencia de América Latina al respecto es muy ilustrativa. Entre nosotros también se ha reconocido que la agricultura es un sector rezagado y que debe recibir atención preferente en los planes de desarrollo.

También en el caso de la industria, sus efectos sobre la agricultura se dejan sentir del lado de la oferta y del lado de la demanda. Por lo que respecta a la **oferta**, porque el suministro de artículos manufacturados a precios al alcance del sector agrícola sirve de estímulo para el desarrollo de este, como se ha encontrado en todos los países subdesarrollados que han deseado modernizar su agricultura atrasada de subsistencia y convertirla en una agricultura comercial eficiente. Para ello, necesita precios remunerativos para sus productos y, también, artículos industriales al alcance de su poder adquisitivo. Del lado de la **demanda**, la industria influye sobre la agricultura porque determina una mayor adquisición de los productos de aquella, ya sean alimenticios en su estado original para los obreros, o para industrializarlos, ya sean textiles u otras materias primas. Hay, por consiguiente, un juego de relaciones recíprocas entre las dos actividades, por lo cual favorecer a una repercute en ventaja de la otra y viceversa; y esto hace que una de las formas más eficaces para propulsar el desarrollo de la industria sea mejorar y extender la producción agrícola. Basta considerar en nuestro país el caso de la costa, cuyo progreso agrícola es muy superior al de la sierra, lo que determina que sea un mercado mucho mayor para los productos de la industria, y sea una razón principal para la localización preferente de esta en la primera región. Por tanto, la agricultura y la industria no deben considerarse como rivales en el proceso de desarrollo económico; por el contrario, sus intereses son comunes y su progreso está íntimamente vinculado⁶.

Hay que decir, también en el caso de la industria lo que digo en el de la agricultura, a saber, que **su desarrollo es conveniente siempre que contribuya en forma real y no solo aparente el aumento de la producción económica nacional**. Más claramente, **ello depende de que sea eficiente, con costo y precios bajos**, pero no protegida en exceso con un valor aparente que, debido a la protección de la cual goza, es considerablemente superior, a veces el doble o más, que

⁶ «Problemas económicos de la industria», RAF, 1949.

el valor real medido por los precios internacionales. En tal caso, esto significa un subsidio, o sea, una transferencia de ingresos de los consumidores, que deben pagar precios más altos en beneficio del sector industrial; y un mal aprovechamiento de los recursos productivos nacionales (capital y trabajo).

Conviene aclarar aun más este punto, o sea, cual es la razón para estimular el desarrollo de la industria. Naturalmente no se trata, o por lo menos no debe tratarse, de desarrollarla tan solo por motivos de «prestigio», como ha ocurrido en muchos países subdesarrollados, grandes y pequeños, más pobres y menos pobres, en casos tales como el establecimiento de una industria siderúrgica o automotriz sin tener un mercado interno suficiente para que fuera económica, o una línea aérea nacional sostenida tan solo por subvenciones del Estado; u otros casos semejantes. De lo que se trata es de crear industrias que ayuden efectivamente al desarrollo económico en diversas formas, a saber: 1) porque dan ocupación y absorben mano de obra en estado de desocupación franca o disimulada (subocupación); 2) porque valorizan las materias primas nacionales, convirtiéndolas en manufacturas con el concurso de la mano de obra y de los capitales, así como de la tecnología; 3) porque suministran bienes manufacturados para el consumo de la población y posteriormente bienes de capital, ya sea **directamente**, esto es, produciéndolos en el mismo país, o **indirectamente**, obteniéndolos mediante el comercio internacional gracias al aumento de las exportaciones que suministran las divisas necesarias para importar dichos bienes; y 5) porque ayudan a mejorar la balanza de pagos del país, ya sea porque determinan una economía real de divisas sustituyendo **económicamente** importaciones, ya sea porque aumentan los ingresos de divisas y la capacidad de importar⁷.

III. La industrialización y las exportaciones

En el pasado, y aun en el presente, la política de fomento industrial de América Latina se ha concentrado puede decirse que casi exclusivamente en la sustitución de importaciones, descuidando y aun obstaculizando el incremento de las exportaciones. Tal actitud pudo justificarse durante la guerra mundial, en la cual el esfuerzo bélico de los países industriales no les permitía abastecer la demanda de productos manufacturados, y no había otra forma de obtenerlos que producirlos en cuanto fuera posible dentro del país, aun cuando a un costo superior al que habrían tenido en el caso de poder ser importados. Salvo en estas situaciones de emergencia, lo que conviene a cualquier país es emplear sus recursos productivos

⁷ Harry G. Johnson. «Política económica hacia los países menos desarrollados», 1967.

en aquella forma que sea más conveniente porque produce o economiza mayor cantidad de divisas. Por consiguiente, la guía de la política económica e industrial no debe ser solamente la sustitución de las importaciones, sino el empleo más económico de los recursos, que puede ser cualquiera de las dos formas indicadas: sustituir importaciones o aumentar exportaciones. Para citar un documento básico de la Cepal:

La industrialización se vuelve económica y antieconómico el aumento ulterior de las exportaciones cuando el incremento de ingreso obtenido por el empleo de factores productivos en ellas es inferior al que se obtendría en la industria; y por lo contrario, antes de alcanzar este punto, la industrialización sería antieconómica.⁸

Sensiblemente, la experiencia latinoamericana no ha seguido este criterio económico fundamental, sino que se ha caracterizado por un proteccionismo excesivo y una orientación antiexportadora, particularmente en el Brasil, Argentina y en grado menor en Chile, lo cual, unido a las políticas inflacionistas, ha agudizado seriamente la falta de capacidad de importar de esos países⁹. Podrían multiplicarse las citas a este respecto, entre las cuales cabe mencionar las de Prebisch¹⁰ y el valioso estudio de Macario «Proteccionismo e industrialización en América Latina»¹¹.

Los inconvenientes de esta situación son el encarecimiento del producto industrial, la imposibilidad de competir en el exterior, la limitación del mercado interno de baja capacidad adquisitiva y el desmejoramiento de la población agrícola

⁸ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, Cepal, «La cooperación internacional y el desarrollo económico», 1954.

⁹ Roberto de Oliveira Campos, «Dos puntos de vista sobre la inflación de América Latina», 1961.

¹⁰ «Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones, se ha tratado de producir internamente todo aquello que, por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población, podía dejarse de importar al menos temporalmente [...], no hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata, cualquiera que fuera el costo de producción» (Raúl Prebisch, «Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano», 1963).

¹¹ «La sustitución de importaciones sin tener en cuenta los costos ha dado lugar a estructuras industriales caracterizadas por su falta de eficiencia y sus costos elevados [...], este tipo de proteccionismo ha dado lugar al desarrollo de industrias ineficientes o de otras que tendrían una prioridad muy baja [...], esta industrialización ha obstaculizado y en muchos casos ha impedido desarrollar las industrias de exportaciones tradicionales [...], por otra parte, esta industrialización, lejos de disminuir las necesidades de importación, las ha aumentado y ha cambiado su composición, dándole una estructura cada vez más rígida, que hace difícil y sumamente perjudicial comprimir las en casos de emergencia» (Santiago Macario, «Proteccionismo e industrialización en América Latina», *Boletín Económico de América Latina*, marzo de 1964).

debido al empeoramiento de los términos del intercambio doméstico entre los productos de la agricultura y de la industria. Este fenómeno en el campo internacional ocupa mucho a los economistas y políticos latinoamericanos, los que en cambio parecen ignorar o descuidar su existencia dentro de cada país. Además, dado que la economía moderna es un complejo conjunto de relaciones entre distintos sectores, una industria poco eficiente encarece los insumos para las otras actividades (agricultura, minería, servicios, otras ramas de la misma industria)¹² y se convierte en una fuente importante de presiones inflacionistas, como ha señalado Santiago Macario en su estudio mencionado «Proteccionismo e industrialización en América Latina».

También ha señalado, como lo han hecho reputadas autoridades internacionales en la materia, el efecto perjudicial que tiene una industria poco eficiente sobre el desarrollo de las exportaciones al elevar sus costos y reducir sus posibilidades de expansión, aumentando las dificultades de pagos por esta razón y porque no disminuye el gasto de divisas. Este continúa, pero no en la forma de productos manufacturados, sino de bienes de capital, repuestos, materias primas y otros insumos sin que haya economía neta, acentuándose los males con la mayor rigidez de la balanza de pagos, tal como lo ha señalado la Cepal y muchas autoridades en la materia. Es por estas razones que los tres países más importantes de América Latina, Argentina, Brasil y México, han reconocido ya los inconvenientes del proceso de industrialización a base de proteccionismo exagerado y lo están reduciendo con la rebaja de los aranceles y otras medidas tendentes al mismo fin.

IV. El fomento de la industria

Tiene particular importancia al planear el desarrollo industrial de un país el saber escoger adecuadamente las industrias que deben ser estimuladas, la forma que deben adoptar estos estímulos, y la duración o período en el cual deben ser otorgados. Por lo que se refiere a la primera cuestión, la política que un país siga depende del criterio que adopte para justificar la protección o ayuda que otorga. Fundamentalmente, como señaló Mynt, hay dos criterios principales, uno de los cuales se basa en la necesidad de proteger a las industrias durante su primer período (argumento de las **industrias infantiles**), mientras alcanzan la experiencia, eficiencia y desarrollo del mercado necesarios para competir. Este argumento, que tiene más de 100 años, fue invocado desde el siglo pasado en Alemania por List y en Estados Unidos por Hamilton, pero ha sido reemplazado en gran parte

¹² H. G. Johnson, obra citada.

en las últimas décadas por otro, a saber, el argumento de **la diferencia entre los costos monetarios o privados y los costos reales o sociales de la industria**. Su base consiste en la afirmación de que existe una masa considerable de mano de obra en situación de desocupación disimulada, la que se encuentra en el sector agrícola primitivo y también en muchos servicios de secundaria importancia. El argumento afirma que podría retirarse tal excedente actual sin que la producción económica nacional decayera, o sea, sin costo real alguno. Desde luego, esto es muy discutido, tanto en lo que se refiere a la existencia real y al grado de desocupación, cuanto a que no haya costo real o social en su utilización en la industria, puesto que, por una parte, requiere una inversión muy cuantiosa, que se estima entre 7 mil y 10 mil dólares por cada persona ocupada en esa actividad; y, por otra parte, exige capital social en la forma de vivienda, servicios públicos, etc.

Sin entrar a discutir en esta oportunidad tal cuestión, sobre la cual no hay acuerdo definitivo, basta señalar que el primer argumento justifica una **protección selectiva**, otorgada solo a aquellas industrias que se considera que podrán prescindir de ella pasado el período de «infancia», en tanto que el segundo argumento, apoyado por distinguidas autoridades académicas en la materia, como Kaldor y Haberler¹³, propugna una **protección uniforme**, ya que se trata de compensar condiciones que afectan en general a toda la economía, dejando que funcione al amparo de esa protección el principio de las ventajas comparativas para que surjan las industrias más adecuadas a las condiciones del país. También existe una posición intermedia, que propugna protección de altura diferente para grandes grupos de industrias, a saber: nula para las materias primas y productos intermedios; baja para los bienes de capital y de consumo duradero; y más elevada para los bienes de consumo no duradero. En la práctica, sobre todo en América Latina, la protección no ha seguido ningún criterio definido, sino que se ha otorgado, como dicen la Cepal y Macario, indiscriminadamente y con mucha frecuencia, no por razones intrínsecas del valor de cada industria, sino por situaciones de emergencia de la balanza de pagos¹⁴.

La elección de las industrias que ofrecen mejores perspectivas debe hacerse inspirándose en el **principio de las ventajas comparativas**, que señala que en los países en los cuales el factor más escaso es el capital y el menos escaso es la mano de obra (no calificada) debe escogerse industrias que empleen la mayor cantidad posible de este segundo factor, así como materias primas nacionales y

¹³ Nicolás Kaldor, «Ensayos sobre el desarrollo económico», 1960.

¹⁴ Gottfried Haberler, «Conferencias sobre desarrollo económico», Río de Janeiro, 1958.

que produzcan el mayor valor agregado por el proceso industrial, dentro del cual la proporción correspondiente a la mano de obra sea preponderante sobre la del capital (menos intensivas de capital). Esto tiene, desde luego, cierto límite, determinado por la necesidad de adoptar una tecnología y una maquinaria que asegure la eficiencia de la industria respectiva, lo cual complica el problema. Para tener idea aproximada de cuáles serán tales industrias, se dispone a manera de orientación, de una comprobación bastante reciente hecha por Lary¹⁵, quien ha encontrado que ordenando las diferentes industrias en distintos países según el valor agregado por el proceso industrial se llega a resultados muy semejantes en todos los países, lo que da una primera pauta. Desde luego, cuando se trata de países cuyas condiciones son más o menos semejantes, la elección es más difícil, y en definitiva es solo el mecanismo del mercado el que resuelve cuáles son las industrias que debe establecerse en cada país¹⁶. Es por esto que la planificación del desarrollo industrial de un solo país, y con mayor razón la de una región o de un conjunto de países, solo puede ser indicativa, mas no obligatoria.

En cuanto a las clases de medidas de estímulo a la industrialización, la más corriente es desde luego la **protección arancelaria**, pero ello no significa que sea necesariamente la mejor. La gran mayoría de los expertos considera que es preferible a ella el pago de un subsidio a las industrias que se desea ayudar, por varias razones, a saber: porque el costo de la ayuda es claramente aparente y, como significa un desembolso fiscal, los Gobiernos y el público en general están más alertas a la necesidad de mantenerlo dentro de límites moderados; en segundo lugar, porque permite al Gobierno presionar a las industrias que no cumplen con alcanzar el grado de eficiencia necesaria; en tercer lugar, porque el pago de un subsidio disminuye el precio del producto nacional para el consumidor, en lugar de elevarlo, como sucede con el derecho de importación; y, en cuarto lugar, porque el subsidio se paga con los ingresos fiscales totales y no con los derechos de importación, que pueden tener efectos regresivos sobre los consumidores.

Como la forma más corriente en la práctica ha sido la protección y no el subsidio, que solo se está comenzando a utilizar en América Latina en los últimos tiempos para fomentar las llamadas exportaciones no tradicionales, hay que concentrarse en la discusión de lo que significa el derecho de importación. Para comenzar, conviene recordar que lo que interesa no es la protección **nominal** o aparente (medida por la proporción entre el derecho de importación y el valor

¹⁵ Hal B. Lary, «Las manufacturas señalan el camino del comercio de los países subdesarrollados», *Columbia Journal of World Business*, vol. 1, N° 3, 1966.

¹⁶ Gottfried Haberler, «La integración económica de los países subdesarrollados», 1963.

CIF del artículo), sino la protección real o **efectiva**, medida por la proporción entre el derecho nominal y el valor agregado por el proceso industrial. La justificación de este enfoque, que es relativamente reciente, consiste en que lo que la industria aporta, y por lo tanto el costo sobre el cual incide la diferencia de productividad, es solo el proceso de manufactura, pero no los insumos de materias primas y combustibles, sean nacionales o importados, los que tienen precios iguales prácticamente en todos los países, sean industrializados o no. Una aclaración importante de este enfoque es que, si una industria tiene que pagar derechos por la importación de materias primas u otros insumos, la protección efectiva está dada por la relación entre la diferencia del derecho aparente que protege al artículo terminado y el derecho que pagan los insumos importados con respecto siempre al valor agregado.

Supongamos que la importación del artículo manufacturado que se desea proteger paga un derecho de 50% *ad valorem*, pero que la manufactura nacional que se desea proteger requiere insumos importados que ascienden al 20% de su valor total y que pagan derechos de 25%, lo que viene a ser 5% del valor total (25% - 20%). Supongamos, además, que el valor agregado es el 45% del valor total. Todas estas cifras corresponden aproximadamente a lo que sucede en promedio con la industria peruana, y podría decirse con la latinoamericana en general. Si los insumos importados no pagaran derechos, la protección nominal sería en este caso de $50/100 = 50\%$ y la protección efectiva sería de $50/45 = 111.1\%$. Pero como los insumos importados pagan derechos, la protección efectiva viene a ser de $(50 - 5)/45 = 100\%$. Por consiguiente, la existencia de derechos que gravan los insumos importados disminuye el grado de protección efectiva.

Una segunda cuestión que debe decidirse es la referente a la **altura que debe tener la protección**, sobre todo la efectiva. En América Latina la protección aparente pasa de 100% (en el Perú era en 1966 de 85%) y la protección real es más del doble. Esta protección es excesivamente alta y debería ser moderada para permitir que las industrias adquieran eficiencia por estar sujetas a la competencia externa. En el trabajo que ya hemos citado de Santiago Macario se propone una tarifa racional constituida por o dividida en tres grandes categorías de importaciones: 1) las materias primas y los combustibles no deberían pagar derechos, o cuando mucho hasta un máximo de 10%; 2) los productos intermedios deberían tener una protección variable entre 0% y 20%, pero sin que la protección efectiva pasara nunca de 30%; y, 3) los productos manufacturados deberían tener una protección nominal que no pasara de 40%. Hay que advertir que si el valor agregado por el proceso industrial fuera de 45%, que es aproximadamente el promedio en Amé-

rica Latina, y si los insumos importados no pagaran derechos, ello representaría una protección efectiva de 89% (40/45); si dichos insumos pagaran en promedio un derecho de 20%, la protección efectiva sería algo menor, 77.8%. Por supuesto, podría haber cierta gama, aunque no demasiada amplia, para los derechos de los distintos artículos que componen cada una de las grandes categorías.

La tercera cuestión que se debe considerar es la **duración** que debe tener la protección. De acuerdo con todas las autoridades en la materia y con las conclusiones del seminario de la Cepal sobre la industrialización de América Latina en 1966, **la protección no debe ser permanente ni del mismo nivel**, sino que debe ir reduciéndose progresivamente a medida que las industrias adquieren mayor experiencia. De otro modo, nunca alcanzarán el grado de eficiencia que deben tener para constituir verdaderas adiciones al desarrollo económico y para poder competir no solo dentro de su propio mercado sino dentro del mercado regional de los proyectos de integración (en este caso, Grupo Andino y Alalc) y más tarde en el mercado internacional; finalmente, también ello es necesario para que su crecimiento sea rápido y motive ocupación de un gran número de personas, cometido muy importante, en el cual hasta ahora no se ha tenido éxito, como señaló la Cepal en su estudio sobre el proceso de industrialización de América Latina, expresando que solo había dado trabajo a una séptima parte del aumento de la población activa de la región entre 1925 y 1960¹⁷.

En resumen, la protección es necesaria, pero debe ser justificada. Debe otorgarse con un criterio racional y no simplemente porque pueda producirse algo, ya que entonces lo que suele resultar es que la protección se da en razón inversa a la eficiencia de la industria en cuestión; cuanto menos eficiente, más se le protege, y esto significa en buena cuenta un desperdicio de los recursos productivos del país. Además, es bueno que tengamos presente que hay otra forma de juzgar cuál es el costo de la protección, o sea, no solamente su efecto sobre el precio, sino su efecto sobre lo que se deja de producir para dedicarse a esa industria. El desperdicio de recursos en muchos casos llega a ser del orden del 100%, porque cuesta el doble que producir una exportación que podría permitir importar el producto protegido¹⁸.

Entendemos que el programa nacional de desarrollo a largo plazo considera para el sector industrial propósitos semejantes a los que se ha enunciado en este trabajo, o sea, establecer industrias que sean técnicas y económicamente viables

¹⁷ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, Cepal, «La industrialización de América Latina», 1965.

¹⁸ H. G. Johnson, obra citada.

y capaces de competir dentro y fuera del país, que aprovechen eficientemente las materias primas y la mano de obra nacional, y que disminuyan el contenido importado de insumos, que significa un gasto de divisas. El propio presidente de la Junta Militar Revolucionaria ha expresado en su discurso en la Conferencia de Ejecutivos en Paracas esta necesidad de eficiencia y capacidad de competir. El propósito de este artículo ha sido tratar de contribuir a esta misma finalidad y señalar relaciones existentes entre la reforma agraria, el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial, así como los efectos probables de la reforma agraria sobre ambos procesos y sobre el desarrollo económico general.

13. Función social de la riqueza¹

La riqueza tiene una función social, es decir, debe emplearse en forma que contribuya al bienestar general, mirando más allá de la esfera personal del que la detenta, y completando el punto de vista social con el personal. Esta función social impone, pues, el deber de tratar de mejorar por los medios al alcance de quien posee riqueza la situación de los menos favorecidos. Así el papa Pío XI ha escrito que un grave precepto obliga a los ricos no solamente a practicar la limosna, sino también la beneficencia y la munificencia. Esta última debe estar de acuerdo a las necesidades de los tiempos actuales, y la practica meritoriamente aquel que emplea los recursos sobrantes de que dispone en desarrollar una industria que es fuente abundante de trabajo remunerador para producir bienes útiles.

En la vida social y económica, el capital y el trabajo no son enemigos, sino socios que deben marchar de acuerdo con un mismo fin, a saber: producir la mayor cantidad de bienes y servicios a los precios más bajos para el beneficio de toda la población consumidora. Toca al capital recordar que los valores económicos deben ser supeditados a los valores morales, los que son más importantes; que el trabajo no es una mercancía, sino una forma de adquirir medios de subsistencia, por lo cual debe respetarse la dignidad de los trabajadores y promover su mejoramiento, no solo en cuanto a salario o remuneración, sino también en cuanto al trato personal y a las condiciones materiales en las que se desarrollan sus actividades. También tiene el capital obligaciones con el público, a saber: producir y

¹ Texto tomado de la revista *La Vida Agrícola*, en 1961. Esta revista era editada por la Sociedad Nacional Agraria del Perú.

vender al precio más bajo artículos de buena calidad para que pueda beneficiarse toda la masa consumidora sin sacrificar estos fines en aras de la competencia o del enriquecimiento propio.

Por su parte, el trabajo en la empresa tiene también deberes, los que son: colaborar con el capital para aumentar al máximo la producción, rindiendo con esfuerzo y racionalidad hasta donde permiten sus facultades. Su posición no debe ser antagónica con el capital, sino de colaboración en beneficio mutuo. Debe tener presente también el trabajo que el capital, cuando cumple sus deberes, lejos de ser su enemigo, es su mejor amigo, ya que, como prueba la experiencia mundial en los últimos 150 años, el mejoramiento mayor de las condiciones de vida de los trabajadores y de toda la población depende del desarrollo de la producción económica, que no es posible si no se deja a la iniciativa privada toda la libertad compatible con el interés general, y si no se le permite que recoja el fruto de sus esfuerzos en la forma de utilidades. Hay que tener presente que estas no son solamente la recompensa del capital, sino, también, lo que es mucho más importante desde el punto de vista social, la fuente indispensable para que se realicen inversiones que den ocupación a los trabajadores y promuevan el adelanto económico general.

Finalmente, hay que señalar que tanto el capital como el trabajo y el Gobierno se reparten los frutos de la producción económica, y que esta repartición debe efectuarse en una forma equitativa. Si una de estas partes exagera sus pretensiones pretendiendo remuneraciones excesivas, utilidades exageradas o impuestos muy recargados, o, según el caso, si hay abuso del crédito por los particulares o por el Estado, entonces, aunque esa parte parezca lograr de inmediato su propósito, el resultado real es la inflación, la subida general de los precios que crea profundas desigualdades, enriqueciendo a unos pocos, empobreciendo a la mayoría y despertando el malestar social.

14. El desarrollo económico del Perú en el período 1950-1964¹

El comité para el Desarrollo Económico (Committee for Economic Development) de los Estados Unidos, prestigiosa organización de hombres de negocios y dirigentes de universidades de ese país, cuyas publicaciones gozan de gran autoridad, está preparando un estudio sobre los factores clave que más han contribuido para favorecer o, a la contra, obstaculizar el desarrollo económico de los países menos adelantados. Con este fin, ha convenido con el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp), organización que agrupa a las entidades económicas de este hemisferio, que este Consejo, por intermedio de las secciones nacionales respectivas, encomiende a economistas calificados la preparación de un estudio sobre este tema en cada uno de los siete países latinoamericanos principales, a saber: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. La Sección Peruana del Cicyp encargó este trabajo al ingeniero Rómulo A. Ferrero.

La Cámara de Comercio de Lima tiene el agrado de publicar dicho estudio como una contribución al conocimiento y discusión de los problemas del desarrollo económico y social del país.

Lima, abril de 1965

¹ Texto completo del libro del mismo título publicado en 1965 por la Cámara de Comercio de Lima.

Introducción

En los últimos 25 años, y en particular a partir de 1950, el Perú ha experimentado un considerable crecimiento demográfico y económico, acompañado en menor grado de un progreso social. La población ha crecido a un ritmo elevado, que se viene acelerando cada vez más, y dentro de ese crecimiento ha habido un aumento mayor de la población de la costa, así como de la población urbana, cuya importancia dentro del total ha aumentado notablemente. Este incremento de la población ha sido acompañado por un crecimiento aun mayor de la producción económica nacional, lo que quiere decir que el nivel de vida, medido por el ingreso promedio per cápita, ha aumentado. Desde luego, el crecimiento de la producción económica no ha sido uniforme a lo largo de los 25 años, sino que ha habido períodos de desarrollo rápido alternados con períodos de crecimiento lento, o aun de estancamiento. Tampoco ha sido uniforme el crecimiento de las distintas actividades económicas ni el de las distintas regiones del país.

El factor más importante de este crecimiento, así como de su ritmo desigual, ha estado constituido por la situación de las exportaciones: cuando ellas han aumentado con rapidez, también lo ha hecho el producto nacional; y, a la contra, cuando se han estabilizado o aun disminuido, el producto ha seguido el mismo curso. Debe anotarse que el crecimiento de las exportaciones ha sido mayor que el del producto bruto, o sea que los demás sectores económicos, que corresponden al campo interno, no han tenido el mismo ritmo. En consecuencia, la importancia del comercio exterior, medida con relación al producto bruto nacional, ha aumentado notablemente. Además del aumento de las exportaciones, ha habido una diversificación de ellas, con la aparición de nuevos productos, algunos de los cuales han llegado a adquirir una importancia mayor que la de los productos tradicionales.

Otro hecho que conviene subrayar es el cambio experimentado por la composición del producto bruto o renta nacional, caracterizado por una fuerte disminución de la importancia de la agricultura y el aumento de las otras actividades, especialmente el comercio, la industria y el Gobierno. Correspondiendo a esto último, el presupuesto nacional o, mejor dicho, los gastos fiscales han crecido en forma muy acelerada, mucho más rápido que la producción económica. Desgraciadamente, este aumento de los gastos públicos se ha efectuado con un desequilibrio, esto es, con fuertes déficits del presupuesto, lo cual en las condiciones de nuestro país ha significado cobertura de ellos con prestamos del Banco Central de Reserva. Esta emisión inorgánica ha sido la causa principal del tremendo aumento experimentado por el circulante y por los medios de pago desde 1938, lo que a su vez ha repercutido en

la elevación del coste de vida como expresión principal del proceso inflacionista, y también en la devaluación repetida de nuestra moneda con respecto a las demás, ya que no puede divorciarse permanentemente su valor interno de su valor externo.

Durante todo este período, con la excepción de un lapso relativamente breve, el Perú ha practicado una política de libertad económica amplia. Es de destacar, en especial, que ha mantenido la libertad del comercio exterior y de los pagos internacionales, no como se cree, solo desde el año 1949, sino tradicionalmente. La única interrupción fue el período de controles rígido de 1945 a 1949; y en realidad desde setiembre de 1948 dicho control fue aboliéndose progresivamente. Gracias a esto, ha podido desarrollar su producción y su exportación, atraer capitales del exterior y, a pesar de la presión inflacionista derivada principalmente del desequilibrio fiscal, ha sufrido menor desvalorización monetaria interna y externa (medidas debidas a la subida del costo de vida y del tipo de cambio de las monedas extranjeras) que otros países sudamericanos que han vivido permanentemente bajo tales controles, desde la crisis mundial de principios de la década de 1930.

A pesar del crecimiento de la producción, el estado de subdesarrollo aún no ha sido superado, y por ello se vienen manifestando los síntomas y problemas que son característicos de estos países, a saber: creciente urbanización, desarrollo de la industria, retraso y disminución de la importancia de la agricultura alimenticia, aumento de la intervención del Estado en la vida económica, presiones inflacionistas, subida del coste de vida casi continua, desvalorización externa periódica. El bajo nivel de la renta nacional y su desigual distribución, acentuada por los efectos perniciosos de la inflación y unida a la «revolución de las expectativas crecientes», están creando en los últimos años las tensiones conocidas en los países en proceso de desarrollo. En algunos casos, estas tensiones son intensificadas por el imperfecto conocimiento de la naturaleza de los problemas económico-sociales del país, de sus causas y de sus remedios, como también a veces por la demagogia de algunos sectores políticos.

En el presente trabajo, se tratará de las siguientes cuestiones:

- I. Principales índices del desarrollo económico del Perú y su variación en el período 1950-1965
- II. Comparación con los principales países de América Latina
- III. Factores positivos más importantes para el desarrollo económico: factores naturales, iniciativa privada, política económica
- IV. Factores negativos u obstáculos para el desarrollo económico: factores naturales, factores humanos y sociales, factores de política económica

I. Desarrollo económico del Perú en el período 1950-1964

1. Población

La población del Perú según el Censo de 1940 era 6 millones 208 mil habitantes; la censada en 1961 fue 9 millones 907 mil, lo que da un aumento de 59.6%, con un promedio anual de 2.3%. La población calculada para 1950, principio del período que se estudia, fue 7 millones 430 mil y para 1964, 10 millones 800 mil, con un aumento de 46%, o sea, un **promedio anual de 2.7%** (cuadro 1). En los últimos años, la tasa ha subido a 2.9%, estimándose que no aumentará apreciablemente en el futuro. Este aumento se debe fundamentalmente a un descenso del coeficiente de mortalidad, que, se estima, ha bajado de 33 por mil en 1940 a 18 por mil en 1960. En cambio, la tasa de natalidad debe mantenerse aproximadamente al mismo nivel promedio, de alrededor de 48 por mil. La diferencia de 30 por mil corresponde casi al ritmo de aumento de los últimos años de 29 por mil.

Cuadro 1
Población, 1950-1964 (en miles)

Año	Total	Urbana		Rural	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
1950	7.430	3.177	40.7	4.624	59.3
1955	8.409	3.851	43.5	4.994	56.5
1960	9.633	4.686	46.5	5.392	53.5
1964	10.800				
Aumento total (1950-1964)		46%			
Aumento promedio anual		2.7%			

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La población actual tiene la siguiente **composición por grandes grupos de edad**: 0 a 14 años, 43.3%; 15 a 64 años (edades de trabajo), 52.9%; 65 o más años, 3.8%. Por tanto, se trata de una población «joven».

Junto con el crecimiento de la población total, ha habido un notable desplazamiento a favor de la **población urbana**, la cual ha pasado del 36% del total en 1940, a 40.7% en 1950 y a **47.5%** en 1961, con un crecimiento de 114%, lo que da un promedio anual de 3.7%, contra 2.3% de la población total. En cambio, la población rural ha descendido del 64.5% al 52.5%, y en términos absolutos ha aumentado solo 30%, con un promedio anual de 1.3%.

Una definición más restrictiva de la población urbana (la que habita en localidades con 2 mil y más habitantes) muestra un aumento de 25% del total a **39.4%**, siendo probablemente mejor representativa de la realidad.

La población económicamente activa fue sobrestimada por el Censo de 1940 por deficiencias conceptuales, habiendo sido reajustada posteriormente a una proporción casi igual a la que ha arrojado el Censo de 1961. Este último ha dado una proporción de 31.5% del total, o sea, 3 millones 125 mil personas, divididas casi exactamente entre la población urbana y la rural.

El sector primario (agricultura y minería) ocupaba en 1961 el 51.9% de la población activa; el secundario (industria, construcción, electricidad, agua y servicios), 16.8%; y el terciario (comercio, transporte, almacenaje, comunicaciones, servicio), 27.3%; quedando un 4% no especificado.

2. Producto bruto nacional

En el período 1950-1964, como se muestra en el cuadro 2, el **producto bruto nacional** medido a precios constantes (de 1960) ha aumentado de 34,400 millones de soles a un estimado de 73,000 millones de soles en 1964 (67,700 millones en 1963). Esto da un aumento de 106% para los 14 años, equivalente a una tasa anual promedio de 5.4%. Desde luego, el ritmo de crecimiento no ha sido uniforme; así, entre los años 1949 y 1953, el producto creció a una tasa de 6.0%, la que se redujo después considerablemente, para ser tan solo de 3.2% en el período de 1953 a 1959, volviendo a aumentar luego a 7.8% en el período 1959-1964.

Considerando el **producto bruto per cápita** (a precios constantes de 1960), este ha aumentado de 4,650 soles en 1950 a 6,760 soles en 1964, lo que da un aumento de 44% en estos 14 años. Este corresponde a una tasa promedio anual de 2.6%, la cual, combinada con la tasa de crecimiento de la población igual a 2.7%, da el crecimiento del producto bruto total a una tasa de 5.4%, como se ha dicho.

Cuadro 2
Producto nacional bruto, 1950-1964 (en millones de soles)

Año	A precios de 1960	A precios corrientes	Composición				
			Agricultura y pesquería	Minería	Industria	Comercio	Varios
1950	34,408	16,049	26.2	5.3	15.6	16.0	36.9
1955	44,161	30,211	22.7	6.3	17.6	16.9	36.5
1960	55,650	55,650	21.8	8.8	18.8	16.7	33.9
1963	67,650	76,330	21.6	7.8	19.5	17.5	33.6
1964 ⁽¹⁾	73,000	93,000	21.4	7.6	19.6	17.6	33.8
Aumento total (1950-1964)	106%						
Aumento promedio anual	5.4%						

Nota

⁽¹⁾ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

Expresando en dólares, el producto bruto a precios constantes de 1960, mediante la conversión de los valores al tipo de cambio de ese mismo año (S/ 26.82), el producto bruto total de 1964 equivale a 2,760 millones de dólares, lo que corresponde a un promedio de 280 dólares por persona. Expresado en **soles corrientes**, el producto bruto de 1964 viene a ser de 95,000 millones de soles (puesto que el índice del coste de vida ha subido 30% desde 1960), lo que daría un equivalente de 3,500 millones de dólares y un producto per cápita de 324 dólares. En conclusión, puede decirse que el producto per cápita oscila en alrededor de 300 dólares.

La proporción del producto bruto que se ha dedicado a **inversión** ha variado entre un máximo de 28.6% y un mínimo de 15.4% en 1959, dando un promedio de **23.2%**.

3. Exportaciones

Durante el período 1950-1964, las exportaciones del Perú han crecido a un ritmo excepcionalmente rápido, mucho mayor que el del producto bruto nacional y mucho más rápido que las de América Latina en conjunto y del mundo entero. En 1950, dichas exportaciones ascendieron a 193 millones de dólares, en 1955 subieron a 269 millones, en 1960 llegaron a 432 millones y en 1964 han llegado

a 667 millones. Esto representa un aumento total de 246%, lo que corresponde a un promedio anual de 9.3% (cuadro 3).

Cuadro 3
Comercio exterior, 1950-1964 (en millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1950	193	176	+ 17
1955	269	300	- 31
1960	432	373	+ 59
1963	541	553	- 12
1964	667	580	+ 87
Aumento total	246%	230%	
Aumento promedio anual	9.3%	8.9%	

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La composición de las exportaciones ha experimentado grandes cambios en este período, tanto por grupos cuanto por productos. Las exportaciones agrícolas y pecuarias han bajado del 57% en 1950, al 36% en 1960 y al 32% en 1964; las exportaciones de pesquería han aumentado del 3.0% al 12.1% en 1960 y al 25% en 1964, pero con fuertes variaciones (cuadro 4). Por tanto, ha habido sobre todo un fuerte aumento de las exportaciones de pesquería, que han pasado de una proporción muy baja a una cuarta parte del total, mientras que las exportaciones agropecuarias han pasado de poco más de la mitad a poco más de una tercera parte en 1963 y a una cuarta parte en 1964.

Cuadro 4
Composición de las exportaciones, 1950-1964 (en porcentajes del total)

Año	Agropecuarias	Pesqueras	Mineras	Otras
1950	57.1	3.0	37.9	2.1
1955	47.4	4.7	45.3	2.6
1960	35.7	12.1	49.4	2.8
1963	37.2	22.6	38.4	1.8
1964	32.1	25.0	41.3	1.6

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La importancia del comercio exterior puede apreciarse por su relación con el producto bruto. Las exportaciones han pasado del 13.5% en 1950 al 21.7% en 1960, y a un máximo de 23% en 1961 y 1962. Las importaciones han aumentado en 16.2% en 1950 y en 22.6% en 1963.

Por cuanto se refiere a las importaciones, como también muestra el cuadro 3, ellas han aumentado de 176 millones en 1950 a 300 millones en 1955, luego a 373 millones en 1960, a 553 millones en 1963 y a 580 millones en 1964, lo que da un aumento total de 230%, correspondiente a un promedio anual de 8.9%.

La composición de las importaciones ha variado en este período de 14 años en la forma mostrada en el cuadro 5.

Cuadro 5
Composición de las importaciones, 1950-1963 (en porcentajes del total)

Año	Bienes de consumo	Combustible	Materias primas	Bienes de capital	Diversas
1950	27.3	2.0	30.2	39.2	1.2
1955	26.5	3.1	29.7	39.5	1.2
1960	22.7	4.6	32.1	40.2	0.4
1963	25.0	2.8	27.0	44.8	0.3

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

La principal variación en las importaciones ha sido en la disminución de bienes de consumo y el aumento de bienes de capital.

4. Circulante y medios de pago

El circulante (billetes del Banco Central y depósitos en el mismo Banco) ha aumentado de 1,334 millones de soles a fines de 1950, a 10,206 millones a fines de 1964, o sea, 670%, lo que representa un promedio anual de 15.7%. Los medios de pago, que comprenden los billetes en poder del público y los depósitos bancarios de retiro inmediato han aumentado en el mismo período de 2,206 a 13,350 millones de soles, o sea, 505%, con un promedio anual de 13.7% (cuadro 6).

5. Coste de vida

El coste de vida para obreros en Lima y Callao (que es el único índice antiguo del cual se dispone), ha aumentado de 481.5 soles en 1950, a 1,340 soles en 1946 (julio), o sea, cerca del triple (180% de aumento), como se muestra en el cuadro 6. Esto repre-

senta un promedio de 7.6% anual, hubo desde luego períodos y años en los cuales la subida ha sido mucho mayor. Así, considerando solo quinquenios, el coste subió 41% entre 1950 y 1955; casi 50% entre 1955 y 1960, y 31% entre 1960 y 1964.

Cuadro 6
La moneda peruana y su poder adquisitivo, 1950-1964

Año	Medio circulante (en millones de soles)	Medios de pago	Coste de vida (1934-1936 = 100)	Tipo de cambio (soles por dólar)
1950	1,334	2,206	482	14.85
1955	2,408	4,073	683	19.00
1960	5,419	8,114	1,022	27.50
1963	8,269	11,063	1,211	26.82
1964	10,206	13,350	1,340	26.82
Aumento total	670%	505%	180%	80%
Aumento promedio anual	15.7%	13.7%	7.6%	

Fuente: Banco Central de Reserva.

6. Tipo de cambio

También en el cuadro 6, se aprecia que el tipo de cambio del sol peruano respecto al dólar ha subido de 14.85 soles en 1950 (15.3 soles para los giros) a 19.00 en 1955, 27.50 en 1960 y 26.82 desde fines de dicho año hasta la fecha, lo que da un aumento de prácticamente 80%. En realidad, ha habido períodos de bastante estabilidad, como los años 1950-1953, 1955-1957, 1960-1964, separados por períodos de subida: segunda mitad de 1953 y primera de 1954, 1958 y siete meses de 1959, a diferencia de la subida del costo de vida, que ha sido constante aun cuando no a un ritmo uniforme.

7. Índices sociales: mortalidad, analfabetismo

Durante el período de 21 años comprendido entre los censos de población, el coeficiente bruto de natalidad ha permanecido prácticamente estable, en alrededor de 48 por mil; en cambio, el coeficiente bruto de mortalidad ha experimentado una considerable disminución, bajando de 33 por mil a 19 por mil. Como resultado de ello, la tasa de crecimiento de la población ha subido en este período del 1.4% al 2.9%.

Según el Censo de 1961, sobre una población censada total de 10'365 mil habitantes, se encontraban en edad postescolar (con 17 o más años de edad) 5'423 mil personas, de las cuales 2'162,300 (39.87%) no sabían leer ni escribir. Si bien esto representa un evidente progreso con respecto al 57.60% que arrojó el Censo de 1940, revela un grave problema nacional aún no resuelto.

II. Comparación entre el Perú y los principales países de América Latina

Es interesante comparar la evolución de los principales índices económicos del Perú con la experimentada por otros países importantes de América Latina. En los cuadros que se presenta a continuación, se efectúa esa comparación en lo referente a los siguientes índices: población, producto nacional bruto, exportaciones, coste de vida y tipo de cambio con el dólar.

1. Población

La población de América Latina (20 repúblicas) ha subido de 156.1 millones de habitantes en 1950 a 206.2 millones en 1960 y a un estimado de 224.6 millones en 1963, con un aumento de 68.5 millones, o sea, 43.9% en estos 13 años. La población de los principales países ha aumentado en la forma siguiente: Argentina, 28.5%; Brasil, 49.6%; Chile, 34.8%; Colombia, 48.7%; México, 48.2%; Perú, 39.1%; y Venezuela 63.6%. Por tanto, el crecimiento demográfico del Perú ha sido menor que el promedio de América Latina, lo que se debe a las altas tasas de Venezuela, Colombia, Brasil y México. Los 7 países enumerados en el cuadro 7, comprendían en 1963 el 81.6% de la población total de América Latina.

Cuadro 7
América Latina. Población, 1950-1963 (en miles de habitantes)

País	1950	1960	1963	Aumento (porcentaje)
Argentina	17,189	20,956	22,117	28.5
Brasil	51,976	70,600	77,800	49.6
Chile	6,073	7,627	8,184	34.8
Colombia	11,334	15,468	16,821	48.7
México	28,826	34,988	38,279	48.2
Perú	8,521	10,857	11,854	39.1
Venezuela	4,974	7,331	8,128	63.6
Total (con otros países)	156,130	206,246	224,583	43.9

Fuente: *Boletín Económico de América Latina* (Cepal, vol. VII, N° 1, 1962).

2. Producto nacional bruto

El producto nacional bruto de estos países ha crecido entre 1950 y 1963 (como promedio anual) en la forma que se indica a continuación y en el cuadro 8: Argentina, 2.5%; Brasil, 5.6%; Chile, 3.6%; Colombia, 4.7%; Ecuador, 4.7%; Perú, 5.4%; México, 5.8%; Venezuela, 6.7%. Por consiguiente, el Perú ocupa uno de los primeros lugares después de Venezuela, México y, hasta 1960, el Brasil.

Cuadro 8

América Latina. Ritmo de crecimiento del producto bruto de algunos países, 1955-1963 (tasas de crecimiento anual, en porcentajes)

País	1950-1955	1955-1960	1960-1963	1961	1962	1963 ⁽¹⁾	1950-1963
América Latina, excluida Cuba	5.1	4.7	- 3.6	5.2	3.5	2.1	4.6
Argentina	3.2	2.7	0.8	5.9	3.3	4.7	2.5
Brasil	5.7	5.8	4.9	7.7	5.2	2.1	5.6
Chile	3.1	3.4	4.7	4.8	4.7	4.7	3.6
Colombia	5.3	4.0	4.6	4.9	5.0	4.0	4.7
Ecuador	5.3	4.5	4.0	2.8	4.1	5.0	4.7
Perú	5.1	4.8	6.7	9.2	7.4	3.6	5.4
Venezuela	8.7	6.4	4.4	0.4	7.2	5.7	6.7
México	6.1	6.1	4.8	3.5	5.0	6.0	5.8

Nota

⁽¹⁾ Estimaciones preliminares.

Fuentes: estadísticas nacionales elaboradas por la Cepal.

3. Exportaciones

Entre 1950 y 1963, las exportaciones de los principales países (expresadas en millones de dólares) han aumentado en las siguientes proporciones: Argentina, 15.9%; Brasil, 4.4%; Chile, 92.2%; Colombia, 12.6%; México, 85.1%; Perú, 185.7%; Venezuela, 126.4%; América Latina, 54.4% (sin Cuba; cuadro 9). Por tanto, el Perú es el país que ha tenido el mayor crecimiento de sus exportaciones, seguido a buena distancia por Venezuela y luego por Chile, país que en realidad ha aumentado muy poco desde 1952.

Cuadro 9
América Latina. Exportaciones, 1950-1963 (en millones de dólares)

País	1950	1960	1963	Aumento (en porcentajes)
Argentina	1,178	1,079	1,365	15.9
Brasil	1,347	1,269	1,406	4.4
Chile	281	488	540	92.2
Colombia	396	466	446	12.6
México	532	764	985	85.1
Perú	189	430	540	185.7
Venezuela	1,161	2,432	2,629	126.4
Total de los 7 países	5,084	6,928	7,911	
América Latina ⁽¹⁾	5,955	7,950	9,200	54.4

Nota

⁽¹⁾ 19 países, sin Cuba, ni Antillas Europeas.

Fuente: «International financial statistics», Fondo Monetario Internacional.

Los siete países considerados en el cuadro 9 constituyeron en 1950 el 85.3% de las exportaciones de América Latina (excluyendo a Cuba) y en 1963, prácticamente el 86%.

4. Coste de vida

En el cuadro 10 se indica la variación del índice del coste de vida en los mismos países y en el mismo período. La subida en estos 13 años ha sido la siguiente: Argentina, 1,946% (más de 20 veces); Brasil, 2,530% (más de 26 veces); Chile, 2,860% (más de 29 veces); Colombia, 242% (3.4 veces); México, 114% (2.1 veces); Perú, 155% (2.5 veces); Venezuela, 18%.

Cuadro 10
América Latina: siete países. Coste de vida, 1950-1963 (1958 = 100)

País	1950	1960	1963	Aumento (en porcentajes)
Argentina	24	226	452	1,946
Brasil	26	189	790	2,530
Chile	7.1	141	285	2,860
Colombia	48	112	181	242
México	52	108	108	114
Perú	58	120	147	155
Venezuela	90	106	106	18

Fuente: «International financial statistics», Fondo Monetario Internacional.

En orden descendente, hay tres países con alto grado de inflación: Argentina, Brasil y Chile; otros tres con una inflación mediana: Colombia, Perú y México; finalmente, Venezuela tiene gran estabilidad monetaria.

5. Tipo de cambio

Se compara el tipo de cambio libre, por cuanto el oficial ha estado completamente fuera de línea con el valor interno de la moneda en muchos de estos países debido a la existencia del control de cambios, que lo mantenía muy sobrevaluado respecto al dólar. Puede verse en el cuadro 11 que el tipo de cambio de Argentina ha aumentado en estos 13 años casi 10 veces; el del Brasil, 31 veces; el de Colombia, 3½ veces; el de Chile, más de 40 veces; el de México, tan solo 44%, manteniéndose estable desde el año 1953; el del Perú ha aumentado 79%, manteniéndose estable desde 1960; y el de Venezuela ha aumentado solo 35%.

Cuadro 11
América Latina: siete países. Tipo de cambio (libre) con respecto al dólar, 1950-1963

País	1950	1960	1963	Aumento
Argentina	14.0	82.7	140	10 veces
Brasil	19.66	205.1	620	31 veces
Colombia	3.0	7.2	9.99	3½ veces
Chile	72.5	1,050	3,000	41 veces
México	8.64	12.5	12.5	44%
Perú	14.95	26.76	26.82	79%
Venezuela	3.35	3.35	4.54	35%

Fuente: «International financial statistics», Fondo Monetario Internacional.

Es interesante señalar que los países que han sufrido mayor desvalorización monetaria interna son también los que han experimentado mayor desvalorización monetaria externa.

III. Factores positivos más importantes para el desarrollo económico del Perú

1. Crecimiento de las exportaciones

No cabe duda alguna de que el factor que más ha contribuido al desarrollo económico del Perú ha sido el rápido crecimiento de sus exportaciones, constituyendo así un caso muy claro de la importancia decisiva que tiene el sector externo, o sea, el comercio internacional, en los países subdesarrollados. Desde hace muchos años, se ha señalado esta relación y, en el caso del Perú, lo he hecho en anteriores trabajos², siendo también reconocido en los estudios del Banco Central de Reserva y del Instituto Nacional de Planificación. Como se ha señalado en la parte I, en el período 1950-1964 las exportaciones peruanas han crecido a la tasa extraordinariamente rápida de 9%, frente a solo 3.4% en toda América Latina, por lo cual el Perú ha pasado a contribuir casi el 6% de las exportaciones de la región, contra algo menos del 3% al comenzar el período indicado. Dicha tasa ha sido, también, mucho mayor que la del crecimiento del producto nacional bruto, en promedio 5.4%, o sea, solo el 60% de la primera. Esto revela que los demás sectores de la economía nacional no han tenido un crecimiento tan rápido como el primero.

² Ver: Rómulo A. Ferrero, «La renta nacional» (1956).

La estrecha dependencia del crecimiento del producto bruto respecto de las exportaciones se manifiesta no solo comparando el período 1950-1964 en conjunto, sino también examinando las variaciones del ritmo de su crecimiento dentro de ese período de tres lustros y comparándolas con las de las exportaciones. El caso más reciente y claro lo constituye el último quinquenio (1960-1964), en el cual el producto bruto nacional ha aumentado (a precios constantes) 47%, o sea, un promedio anual de 7.7%, debido a que las exportaciones han aumentado en 112%, lo que da un promedio anual de 16.2%. Dividiendo todo el período en quinquenios, se tiene el crecimiento mostrado en el cuadro 12.

Cuadro 12
Crecimiento del producto bruto y las exportaciones, en quinquenios, 1950-1964 (en porcentajes)

Quinquenio	Producto bruto	Exportaciones
1950-1954	30	60
1955-1959	16	27
1960-1964	47	112

Nota

El crecimiento se calcula entre el último año del quinquenio anterior y el último del quinquenio respectivo. Por ejemplo, el del período 1950-1954 corresponde al aumento entre 1949 y 1954.

Si bien la causa visible e inmediata, por decir así, del satisfactorio crecimiento del producto nacional bruto ha estado constituida por el rápido aumento de las exportaciones, es necesario señalar las causas básicas que han determinado la notable expansión de estas. Ellas son esencialmente las siguientes: la variedad de los recursos naturales del Perú; el dinamismo y espíritu de iniciativa de la empresa privada; y una política económica en general acertada. Estos tres factores han sumado sus efectos y todos han contribuido, pues la ausencia de uno de ellos no habría dejado actuar, o solo en forma mucho menos eficaz, a los otros. Se examinarán estos factores a continuación.

2. Variedad de recursos naturales

El Perú no tiene una gran extensión de tierras cultivadas ni, por lo tanto, una gran riqueza agrícola, que pueda compararse proporcionalmente a la de los países bien dotados de la región en este campo, como, por ejemplo, la República Argentina. La superficie cultivada es de 2.2 millones de hectáreas, lo que es solo el 1.7% de la superficie total y representa un promedio de 0.2 hectáreas por habitante, que es uno

de los más bajos del mundo, agravado por la baja productividad de la mayor parte de las tierras de cultivo³. En cambio, la República Argentina, por ejemplo, cuenta con más de una hectárea de tierras fértiles por habitante, y prácticamente todos los países de América Latina tienen un coeficiente superior al del Perú. México tiene un tercio de hectárea por habitante, y se considera que hay escasez de tierras.

A pesar de esto, el Perú ha desarrollado en la zona mejor dotada, que es la de la costa —con tierras fértiles de aluvión, agua para el riego y una técnica avanzada—, cultivos de una alta eficiencia, como son el algodón y la caña de azúcar, cuyos rendimientos figuran entre los más elevados del mundo (575 kilos de fibra de algodón por hectárea y 17,200 kilos de azúcar). Debido a esto, no solo satisface las necesidades del consumo interno, que es todavía reducido, sino además exporta a los mercados mundiales casi el 90% de su producción de algodón y las dos terceras partes de la de azúcar, en competencia con los demás países productores, sin recibir tratamiento preferencial en mercado alguno. Tradicionalmente, el algodón ha sido, desde hace un cuarto de siglo, uno de los principales productos de exportación, y el azúcar también ha ocupado un lugar importante.

La verdadera riqueza natural del Perú no se encuentra, sin embargo, en la agricultura, por lo menos en el presente y en el futuro inmediato, sino en las industrias extractivas, a saber, la minería y, más recientemente, la pesquería. Debido a la propia geografía, especialmente a la cordillera de los Andes que corre a todo lo largo de su territorio, el país cuenta con una gran riqueza mineral diversificada, que lo compensa en parte de los inconvenientes que origina dicha cordillera, como son las dificultades de transportes y comunicaciones, la reducción de la superficie aprovechable agrícolamente, la dificultad de acceso a la gran región tropical del oriente y, en unión con la corriente fría de Humboldt, la aridez de la costa, región en la cual solo se cultiva poco más del 4% de la superficie total.

En forma semejante, si bien la corriente fría que corre a lo largo de su litoral, llamada corriente Peruana o de Humboldt, determina junto con la cordillera de los Andes la aridez de la costa, por otro lado, en ella se desarrolla un plancton muy rico, que sostiene una población abundante de peces, en especial la anchoveta. Hasta hace poco tiempo (apenas 10 años), este pescado solo era aprovechable por las aves guaneras que se alimentaban con él, produciendo el fertilizante natural de gran riqueza (13% de nitrógeno). Llegó a desarrollarse en los últimos 20 años una pequeña industria de pescado, pero, a partir del año 1957, ha cobrado un gran impulso la producción de harina de pescado, que en dicho año ya pasó de

³ Ver: Rómulo A. Ferrero, «Tierra y población en el Perú» (1938).

100 mil toneladas métricas, llegando en 1962, 1963, a 1'200 mil toneladas, y en el año 1964 a 1'550 mil toneladas. Con este desarrollo, el Perú se ha convertido en el primer país productor de harina de pescado en el mundo; y los productos de pesquería —harina de pescado, aceite, pescado en conserva, etc.— han pasado a ocupar el primer lugar entre las exportaciones nacionales desde el año 1962, superando al algodón y al cobre, que rivalizaban anteriormente por el primer puesto.

La otra riqueza natural está constituida por los minerales, de los cuales el Perú produce los siguientes: cobre, plomo, zinc y plata (que vienen por lo general juntos), hierro, oro (en su mayor parte junto con el cobre) y una serie de minerales de menor cuantía, como vanadio, bismuto, etc. Por esta razón, las exportaciones de minerales, incluyendo petróleo, han venido constituyendo tradicionalmente entre 40% y 45% de las exportaciones totales, en tanto que el resto estaba constituido por las exportaciones agrícolas y pecuarias (algodón, azúcar, café, lanas), a las cuales se ha venido a agregar en los últimos años, como se ha dicho, la harina de pescado y otros productos de la pesquería. Es de advertirse que, si se descuenta el petróleo, cuyas exportaciones se han reducido a causa del consumo interno a cantidades insignificantes, los demás minerales han aumentado de 14% del total, en 1950, a 37% en 1963.

En el cuadro 13 se indica la composición porcentual de las exportaciones del Perú desde 1950 hasta 1963, lo que permite apreciar su creciente diversificación y la forma como ha venido variando la importancia de los distintos productos.

Cuadro 13

Principales productos de exportación: composición de los valores corrientes, 1950-1964
(en porcentajes del total)

Año	Azúcar	Algodón	Harina de pescado	Cobre	Plomo	Zinc	Hierro	Plata
1950	15.4	35.2	0.1	5.3	6.3	5.4	-	4.1
1955	13.7	25.3	0.7	10.9	9.7	5.1	3.0	6.0
1960	11.0	16.9	9.0	21.9	5.0	3.9	7.6	5.6
1963	11.7	16.8	19.3	16.1	3.0	2.9	6.7	6.6
1964	9.5	13.5	22.3	15.0	4.9	5.9	5.8	6.9

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

El algodón, el azúcar y el cobre han sido los principales productos de exportación, constituyendo habitualmente alrededor de la mitad del total. A partir de 1960, ha disminuido sensiblemente la importancia del algodón y ha aumentado

en compensación la del cobre. La harina de pescado comenzó a adquirir gran importancia en 1959, el 10% del total, proporción que casi se ha duplicado en 1963, y que en 1964 ha llegado a cerca de una cuarta parte del total.

En toda América Latina, el único país que puede compararse en este aspecto con el Perú es México, país que tiene también una exportación diversificada, aunque menos que la del Perú, y constituida por productos que también son semejantes, principalmente algodón, azúcar, café, plomo y zinc. Esta diversificación da mayores posibilidades al desarrollo de las exportaciones nacionales, y al mismo tiempo las hace menos vulnerables a las violentas fluctuaciones de precios de los productos primarios en los mercados internacionales, que constituyen un factor desestabilizador que entorpece el desarrollo de las economías latinoamericanas. Mientras que en el Perú ningún producto ha llegado a constituir por sí solo el 30% de las exportaciones, la casi totalidad de los demás países latinoamericanos depende de uno o dos productos para la gran mayoría de sus exportaciones, según se vio al comparar estas en los casos del Perú y los principales países de América Latina. Así, en el último trienio el café constituyó 53% de las exportaciones del Brasil; el cobre, 64% en Chile; en Colombia, el café fue 67%; en Venezuela, el petróleo fue 93%; en Bolivia, el estaño sumó 82%; en Ecuador, el banano fue 60%; etc.

3. Dinamismo de la empresa privada

La empresa privada ha sabido aprovechar las oportunidades que ofrecía la riqueza natural del país para desarrollarlas y aumentar de una manera notable sus exportaciones, las que han constituido indiscutiblemente el factor principal determinante del desarrollo económico alcanzado. Esto ha sido reconocido no solo por los estudios privados, sino también por los oficiales, como son los del Banco Central de Reserva y el Instituto Nacional de Planificación.

En el «Análisis de la situación económica social del Perú,» publicado por dicho Instituto en julio de 1963, se reconoce este dinamismo del sector privado con las siguientes palabras:

La iniciativa privada ha conseguido por sí sola y sin apoyo, a veces de ningún género, resultados espectaculares. Es interesante el vigor con que se han creado nuevas fuentes de riqueza y productos de exportación en el Perú, cuando el país atravesaba condiciones difíciles. La reacción de los empresarios de la costa ha sido ciertamente espectacular en la expansión de la producción de algodón en tiempos pretéritos y en la fecunda aventura que ha sido la pesca y el aumento de la exportación de productos marítimos —en un país tradicionalmente

vuelto de espaldas al mar— en fecha más reciente. El programa de desarrollo futuro debe fomentar la libre manifestación de impulsos tan espectaculares que tanto sirven a la comunidad.

Conviene agregar que el dinamismo manifestado en el sector de las exportaciones no se ha expresado en la misma medida en el campo de la industria, la cual se ha desarrollado muchísimo menos. A ello han contribuido diversos factores, pero principalmente lo reducido del mercado interno por el bajo poder adquisitivo de la población, dado el grado de desarrollo insuficiente del país y la desigual distribución de la renta nacional. La mitad de la población vive de la agricultura, la cual tiene un nivel bajo de productividad y de ingresos, con las contadas excepciones de la industria azucarera y los fundos algodoneros y arroceros medianos y grandes, así como la ganadería lanar desarrollada. Esta situación se refleja en un ingreso promedio para el sector agrícola que es solamente una cuarta parte del ingreso promedio para la población dedicada a las otras actividades, según se verá en la cuarta parte de este estudio. Además, aun en el sector no agrícola hay una mayoría de personas con ingresos bajos.

Los campos en los cuales se ha manifestado más el dinamismo de la empresa privada han sido así aquellos para los cuales el Perú tenía mejores condiciones naturales, que han sido los vinculados al mercado mundial, vale decir, a las exportaciones. Por ello, se han desarrollado principalmente los cultivos agrícolas destinados en su mayor parte a la exportación, como son el algodón, la caña de azúcar y el café; además, la minería; y, en los últimos años, la pesquería. En cambio, el desarrollo de la industria ha sido mucho menor por la falta de mercado interno y en algunos casos de eficiencia en la producción debido a instalaciones anticuadas, deficiente manejo y oposición de los sindicatos a la adopción de métodos modernos.

En los últimos años, sobre todo a raíz de la promulgación de la Ley de Promoción Industrial en 1959, el desarrollo industrial ha cobrado mayor impulso y se han establecido una serie de industrias nuevas, tales como de productos químicos (fertilizantes, soda cáustica y carbonato de sodio), plásticos, industrias metalúrgicas y metálicas, etc. Puede decirse que el Perú ha ingresado ya a la etapa de las industrias intermedias, después de haber estado limitado a las industrias ligeras dedicadas a los bienes de consumo, como son las tradicionales industrias de productos alimenticios (molinería de trigo y de arroz, elaboración de azúcar, conservas, etc.), bebidas (vinos, licores, aguas gaseosas, cerveza), textiles (de algodón, lana y fibras artificiales), vestuario (calzado, confección de ropa hecha), etc.

Tanto en el desarrollo de las exportaciones, principalmente la de la minería y en menor escala las agrícolas y las de pesquería, cuanto en las industrias tradicionales y nuevas, ha contribuido de manera importante el aporte de las inversiones extranjeras acompañado también por el *know how*. De manera particular, hay que mencionar las enormes inversiones hechas en el período que se considera para el desarrollo de los yacimientos de cobre en Toquepala y de hierro en Marcona, los cuales han requerido la inversión de varios centenares de millones de dólares, sin contar con las antiguas empresas mineras extranjeras.

4. Factores de política económica

El tercer factor que ha hecho una contribución decisiva al desarrollo económico satisfactorio, y en algunos aspectos impresionante (exportaciones), del país desde 1950 ha estado constituido por una política económica acertada que ha permitido explotar los recursos naturales ya conocidos (agrícolas y mineros), desarrollar otros nuevos (pesquería, nuevas minas) y, de otro lado, ha dado aliciente para atraer las inversiones del exterior, que han contribuido enormemente al proceso de desarrollo económico del país.

Los principales aspectos de esta política económica han sido los siguientes: a) régimen de libertad económica: de precios, de comercio exterior, de pagos internacionales, de tipo de cambio, etc.; b) menor inestabilidad monetaria interna (nivel de precios, coste de vida) y externa (tipo de cambio con las monedas extranjeras); c) tributación no excesiva, ni discriminatoria contra empresas extranjeras; d) incentivos para las inversiones nacionales y extranjeras: códigos o leyes de minería, electricidad, industrias; alicientes tributarios; libertad de comercio y de pagos; y e) contribución de las inversiones extranjeras, como resultado de lo anterior.

A continuación, se examina cada uno de estos puntos.

a) Régimen de libertad económica

El Perú, a diferencia de la mayoría de los países sudamericanos, casi podría decirse que todos los demás, salvo Venezuela, ha seguido tradicionalmente una política de libertad económica, no total, pero sí en gran medida. Ha habido y hay controles de precios de ciertos bienes y servicios básicos, como se verá en la parte IV, pero, fuera de estos casos, el Perú ha mantenido un régimen de libertad económica, sobre todo en el campo muy importante del comercio exterior y de los pagos internacionales, lo que constituye, repetimos, una diferencia sustancial con los

otros países de Sudamérica. Con excepción de un período relativamente breve (enero de 1945 a setiembre de 1948), el Perú no ha tenido restricciones en la forma de licencias o prohibiciones de importación, cuotas, controles de divisas y de los pagos internacionales. Es bueno subrayar que esta política ha sido mantenida siempre, y no solo en los últimos 15 años, como frecuentemente se cree.

En efecto, los controles de cambio y del comercio exterior fueron establecidos en el mundo en la época de la crisis del principio de la década de 1930. El Perú se encontraba entonces bajo el sistema monetario de patrón de oro, hasta que en mayo de 1932 abandonó dicho régimen para adoptar su política tradicional de un tipo de cambio libre y flexible (aunque regulado por el Banco Central de Reserva, pero no contra la tendencia básica). Desde aquella época (con la excepción del período 1945-1949), el Perú ha mantenido este sistema estabilizando de facto su moneda en algunos períodos (1934-1937, 1940-1945, sin controles; 1945-1948, con controles; 1950-1953, 1954-1957, 1959-1964, sin controles). Estos períodos han estado separados por otros de subida del tipo de cambio, o sea, de desvalorización externa de la moneda, que han llevado el dólar sucesivamente de S/ 4.00, a S/ 6.50, a S/ 15.00, a S/19.00, y finalmente a S/ 26.82. Mayores detalles sobre este sistema se dan en un breve apéndice al final de esta parte. Solo se mencionará aquí que, después de tres años y medio de control de cambios, en setiembre de 1948 se introdujo el sistema de certificados de moneda extranjera para las exportaciones con el objeto de controlar la salida de capitales. Dichos certificados eran utilizables para pagar importaciones y se vendían libremente en el mercado local, por lo cual su cotización tenía una diferencia insignificante (y en algunos casos ninguna) respecto a los giros de moneda extranjera completamente libre, con los cuales se pagaba todos los demás gastos (remesa de utilidades y amortizaciones, servicios de préstamos no autorizados por el Ministerio de Hacienda, otros servicios financieros, viajes, etc.).

Debido a este sistema de libertad, el valor exterior de la moneda, o sea, su tipo de cambio, ha estado siempre en equilibrio con su valor interior, salvo algunos períodos en los cuales se le ha mantenido a un nivel superior mediante ventas de las reservas del Banco Central, como ocurrió durante el año 1957, hasta que el Banco tuvo que retirarse del mercado y dejar subir el tipo; o, a la inversa, se ha mantenido a un nivel inferior, como ha sucedido entre fines de 1959 y 1964, debido a la fuerte subida de las exportaciones e ingreso de capitales. Cuando la moneda ha estado sobrevaluada (1957), las reservas internacionales del Banco Central se han consumido; inversamente, cuando ha estado subvaluada (1960-1963) las reservas han aumentado considerablemente.

En nuestra opinión, este régimen ha sido decisivo para que el país pudiera aprovechar la variedad de sus recursos naturales y el espíritu de empresa del sector privado. Todo esto hubiera servido de poco en el caso de que hubiera mantenido un sistema de control de cambios con paridades irreales que sobrevalúan grandemente la moneda, con tipos de cambios múltiples y con reajustes tardíos y casi siempre insuficientes, como ha ocurrido en otros países de Sudamérica, tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Se ha librado así la economía del país de los obstáculos y distorsiones que caracterizan a las economías de esos países debido a la inflación y al control de cambios.

b) Menor inestabilidad monetaria externa e interna

Aun cuando el Perú ha sufrido un proceso nada satisfactorio de desvalorización monetaria, sin embargo, esta ha sido mucho menos intensa que en los otros países sudamericanos. En la segunda parte de este estudio, se ha señalado cómo en los últimos cinco años, mientras el coste de la vida ha subido en el Perú solamente 47% (1958-1963), en Argentina la subida ha sido de 352%, en Brasil de 69% y en Chile de 185%. Desde 1950 hasta fines de 1963, la subida del coste de vida en el Perú ha sido de 155%, en Argentina de 1,946%, en Brasil de 2,530% y en Chile de 2,860%. En 1964, nuevamente ha habido mucho mayor subida en los países citados que en el Perú.

Por otro lado, la subida del tipo de cambio (tipo libre), en el mismo período 1950-1963, ha sido así: Perú, 79%; Argentina, 900%; Brasil, 3,000%; Chile, 4,000%; y en el año 1964, mientras que en el Perú el tipo de cambio se ha mantenido estable, en los otros países ha continuado subiendo.

La mayor estabilidad monetaria del Perú o, mejor dicho, la menor inestabilidad, respecto a la mayoría de los otros países sudamericanos se explica por los siguientes factores: i) menores déficits fiscales, que han constituido siempre la principal causa de los procesos inflacionistas; ii) menor presión laboral, en conjunto, para subida de sueldos y salarios; iii) mayor elasticidad de la oferta de exportaciones y, por lo tanto mayor capacidad de importar; y iv) menores controles de precios, lo que ha significado mucha menor distorsión económica y mucho menor estorbo para el aumento de la producción.

Desde luego, esto no significa que no haya habido déficits fiscales, subidas excesivas de remuneraciones y beneficios sociales, y controles de precios y bienes de servicios básicos. Empero, todos estos factores han actuado con menor intensidad que en otros países y, sobre todo, se ha evitado (salvo un período relativamente corto) el control de cambios y de comercio exterior. Por ello la inflación ha sido

del tipo «abierto» y no del tipo «reprimido», provocando menores distorsiones y obstáculos para el crecimiento de la economía nacional.

La menor inestabilidad monetaria ha determinado que se hayan sentido con menor intensidad los efectos desfavorables de la inflación sobre el desarrollo económico, que son bien conocidos y principalmente se pueden resumir así: distorsión de la estructura de los precios, redistribución injusta del ingreso nacional, depresión y falta de desarrollo de la clase media, desaliento del ahorro, falta de atractivo para las inversiones extranjeras, erosión del activo fijo, depresión de las actividades que producen bienes y servicios básicos con precios controlados a niveles antieconómicos (alimentos, viviendas, servicios públicos, exportaciones), aumento de la incidencia real de los impuestos progresivos, desviación de las inversiones hacia fines especulativos o de protección contra la desvalorización (bienes raíces, edificios de renta para oficinas y departamentos de lujo o semilujo, inventarios), huida de capitales al exterior, falta de desarrollo de un mercado para bonos y cédulas a largo plazo que dificulta la financiación de industrias y de obras públicas y, finalmente, establecimiento de controles de cambio en el vano intento de contener la subida de los precios, lo que termina inevitablemente en un reajuste retrasado, y mucho peor, porque los controles desalientan la producción, la desvían hacia campos secundarios y alejan las inversiones.

No es una simple coincidencia que los países latinoamericanos que han logrado un mayor grado de crecimiento económico en forma sostenida hayan sido los que han presentado un mayor grado de estabilidad (o menor inestabilidad) que los otros. Si se compara, de un lado, México y Perú y, de otro lado, Argentina y Chile, se aprecia que entre 1950 y 1960, según cifras de la Cepal, los dos primeros han crecido a un ritmo anual promedio de 6.1% y 5.0%, respectivamente, mientras que los otros dos lo han hecho a un ritmo de 3.0% y 3.2%, respectivamente. En el último trienio 1961-1963, el crecimiento de México ha promediado 4.8%, el del Perú 6.7%, el de Argentina 0.8%, el de Brasil 5% y el de Chile ha subido 4.7%, siempre mucho menor que el Perú.

La excepción a esta afirmación parecía ser el Brasil, país que ha logrado crecer a un ritmo promedio de casi 5.8% entre 1950 y 1960, pero ello se debe a que durante ese largo período contó con la importante ayuda del exterior en la forma de donativos de los Estados Unidos y fuertes préstamos del exterior, por más de 2,000 millones de dólares, lo que le permitió vivir más allá de sus propios medios y soportar un intenso proceso inflacionista. Sin embargo, esto no podía continuar indefinidamente y ha desembocado en una crisis desde 1962, al punto de que en el año 1963 y en 1964 su ritmo de crecimiento económico se ha reducido a menos de la mitad y es inferior al aumento de su población, sin contar con la pesada carga que representa

el servicio de las deudas del exterior, que constituye una hipoteca para el futuro, reduciendo notablemente su capacidad de importar y de contraer nuevos préstamos o inversiones del exterior. En realidad, ni Brasil, ni Argentina, ni Chile pueden hacer el servicio de la deuda externa que han contraído. Además de esto, han distorsionado sus economías y han creado un problema social de muy difícil solución.

c) **Tributación no excesiva ni discriminatoria contra extranjeros**

Durante la mayor parte del período que se considera, digamos hasta 1958, el peso de la tributación en el Perú no ha sido excesivo, aunque en los últimos años viene aumentando considerablemente. Medida por la relación entre los impuestos y el producto bruto nacional, la presión tributaria ha sido relativamente baja: 10.3% en 1950, 12.4% en 1955, 14.4% en 1960, 16.8% en 1963 y 20% en 1964; medida por los impuestos que más afectan a los negocios, tampoco ha sido exagerada, como puede verse por el siguiente resumen de los principales impuestos que han afectado a los negocios hasta fines de 1964:

- Las utilidades industriales y comerciales pagan un impuesto progresivo cuya tasa máxima es de 35%, más una tasa adicional de 2% prodesocupados. Para empresas medianas, se puede considerar un promedio de 32% y para empresas grandes un promedio de **36%**. La parte de las utilidades que se distribuyen en el país en el caso de dividendos de acciones al portador es 30%, más 1% prodesocupados, lo que sumado al impuesto a las utilidades viene a dar un total de 53% para empresas medianas y **55.8%** para empresas grandes. Los porcentajes anteriores eran mucho más reducidos hasta el año 1958, porque el impuesto a los dividendos era solamente de 15%, más 1% prodesocupados.
- Las empresas extranjeras pagan el mismo impuesto a las utilidades y, además, si son sucursales o establecimientos permanentes, pagan por lo que les queda un impuesto complementario de 16%, más 1% prodesocupados. Por consiguiente, vienen a pagar en total, si son empresas grandes, 46.9%. Si son subsidiarias, pagan como las empresas nacionales, en el caso de tener acciones al portador, o 48.8%, si son nominativas.
- La parte de la utilidad de las empresas nacionales no distribuidas paga 10% en forma definitiva si se capitalizan hasta seis meses después del balance; y 10% en forma provisional, a cuenta del impuesto complementario, si no se distribuyen ni capitalizan dentro del período indicado. Por consiguiente, esta parte paga en total, considerando el impuesto a las utilidades, 38.8% para las utilidades medianas y 42.4% para las grandes.

- Debe advertirse que la minería ha estado sujeta a un régimen especial más favorable, del cual se hablará más adelante; que el petróleo tiene también un régimen especial; y que la industria ha recibido una serie de concesiones muy importantes, de las cuales se hablará también más lejos.

Sensiblemente, en los últimos años ha venido elevándose la carga tributaria y acaba de aprobarse en el Congreso a fines de 1964 un nuevo aumento al impuesto complementario, que ya eleva la carga total a mayores niveles que en los Estados Unidos, lo que no dará aliciente a las empresas para efectuar nuevas inversiones en el país. De esto se hablará en la parte IV.

d) Incentivos para las inversiones

Los incentivos para la inversión de capitales, tanto nacionales cuanto extranjeros, han estado constituidos fundamentalmente por dos factores, a saber, por un lado, la libertad de cambio, que ha permitido el ingreso sin restricciones de dichos capitales y la salida, también sin restricciones, de sus amortizaciones, utilidades e intereses; y, por otro lado, alicientes tributarios otorgados para distintas actividades por medio del Código de Minería, la Ley de Electricidad y la Ley de Promoción Industrial. En cuanto al primer factor, ya nos ocupamos de él en el punto I, referente al régimen de libertad económica, por lo cual pasaremos a considerar el segundo.

El **Código de Minería** entró en vigencia en el mes de junio de 1950. Sus principales disposiciones (algunas de las cuales han sido modificadas posteriormente), fueron las siguientes:

- i. Las actividades mineras quedaron exoneradas del impuesto a las sobreutilidades y de los impuestos adicionales, prodesocupados (a las utilidades, los dividendos y las remesas de sucursales al exterior), que se cobraban a las demás actividades económicas (industria y comercio). Se estableció, también, que la minería quedaría exonerada de los nuevos impuestos que se crearan hasta 1975 (25 años). A cuenta del impuesto a las utilidades mencionado en primer lugar, se estableció un pago al momento de exportarse el mineral a razón de 4% del valor neto, reducido a 2% en el caso del carbón y de los minerales no metálicos.
- ii. Se autorizó a deducir por agotamiento (*depletion*) 5% del valor de la producción en el caso del carbón y de los minerales no metálicos y 15% en el caso de los minerales metálicos. Esta deducción tiene un límite de 50% de las utilidades netas, o sea, las que quedan después de pagar los impuestos, pero antes de deducir el agotamiento.

iii. El código estableció, también, que el concesionario de una mina podría solicitar al Gobierno la sustitución del impuesto a las utilidades con una participación del Estado en estas, que sería fijada de común acuerdo entre el 10% y el 20%.

Este sistema dio un gran impulso a las actividades de la minería y determinó, junto con el régimen de libertad de comercio y pagos, la inversión de fuertes capitales, tanto para el desarrollo de minas ya explotadas cuanto para explotaciones nuevas. Entre las últimas, se destacan los yacimientos de cobre de Toquepala, con una inversión de 250 millones de dólares, y los de mineral de hierro de Marcona. Debido a esto, la producción y las exportaciones de minerales aumentaron tremendamente, como se ha visto en la parte I de este estudio, de tal modo que las exportaciones de productos de la minería (excluyendo el petróleo) han subido de 47 millones de dólares en 1950, a 198 millones en 1963, esto es 320% (más de cuatro veces).

La **Ley de Electricidad N° 12378** fue promulgada en el mes de junio del año 1955 y ha contribuido también poderosamente al desarrollo de esta industria, en especial, la ampliación considerable de las instalaciones existentes destinadas al abastecimiento de energía eléctrica a la población metropolitana de Lima y Callao y a las numerosas industrias establecidas allí. Las principales disposiciones de fomento de esta ley son las siguientes:

- i. Las concesiones de servicio público de electricidad se otorgan por un plazo no mayor de 50 años ni menor de 15, y podrán ser prorrogadas cuando comprenden la generación de energía por un período no mayor de 50 años ni menor de 25, si la energía es de origen hidráulico, y no mayor de 25 ni menor de 15, si es de origen térmico.
- ii. Se crea la Comisión Nacional de Tarifas con delegados del Gobierno, de la Universidad de Ingeniería, de la Sociedad de Industrias, de la Asociación de Electrotécnicos y de la Asociación de Empresarios Eléctricos. La Comisión tiene como atribuciones fijar, revisar, modificar e interpretar las tarifas de venta de energía eléctrica.
- iii. El precio previsto de la energía eléctrica deberá cubrir el costo de producción de esta, más el dividendo anual y la utilidad comercial anual. El dividendo anual es 8.5% del capital propio del concesionario, cuando la producción de energía es igual o mayor a 50 millones de kilovatios hora, pudiendo elevarse hasta un máximo de 12% para producciones menores a ese límite. La utilidad comercial será igual al 3% sobre el capital propio del concesionario.
El precio anterior servirá de base para fijar las tarifas, teniendo en cuenta la naturaleza de los consumos, su importancia para el progreso social del país, su

incidencia en el coste de vida y la capacidad económica de los consumidores. Dentro del costo de producción, se considera, además de los gastos usuales, los intereses de bonos y otras deudas, las pérdidas por diferencia de cambio en el pago de obligaciones en moneda extranjera, la cuota anual para el fondo de depreciación y la cuota anual para el fondo de ampliación.

- iv. Los concesionarios de servicios públicos de electricidad estarán sujetos únicamente a los impuestos vigentes al promulgarse la ley, que serán calculados deduciendo de la utilidad el dividendo fijo anual de 8.5%.
- v. Las maquinarias, repuestos, materiales y equipos necesarios quedan exonerados del pago de derechos de importación y adicionales.

Como resultado de esta ley, la capacidad instalada de energía eléctrica en el país ha aumentado de 321 mil kilovatios en 1950, a 972 mil en 1963, o sea, tres veces.

La **Ley de Promoción Industrial** fue promulgada en noviembre de 1959. Los beneficios que otorga consisten fundamentalmente en los siguientes: i) exoneración parcial o total de derechos de importación a maquinarias y equipos nuevos, así como a materias primas o bienes parcialmente manufacturados que no se producen en el Perú; ii) exoneración de todos los impuestos, salvo el de timbres, a las industrias básicas que se establezcan en los 10 primeros años, por plazos variables según las regiones; iii) exoneración de impuestos a una parte de las utilidades que se reinviertan, en proporciones y durante plazos variables según las regiones; iv) facultad de calcular los castigos de las maquinarias e instalaciones teniendo en cuenta la desvalorización monetaria; v) facultad de emplear la depreciación acelerada de maquinaria y equipo; y vi) reducción de la tasa del impuesto a las utilidades en la sierra y en la selva, pero no en la costa. El cuadro 14 detalla estas disposiciones.

La ampliación de las actividades de los bancos de fomento es otro aspecto muy importante de la política económica, lo cual ha contribuido a fomentar la producción. Se constata el aumento de las actividades crediticias de los bancos estatales especializados creados con tal fin. Así, el Banco de Fomento Agropecuario ha subido sus colocaciones e inversiones de 119 millones de soles en 1950 a 2,296 millones en 1963; el Banco Industrial, de 49 millones a 1,055 millones; y el Banco Minero, de 54 millones a 260 millones. En conjunto, estos tres bancos han aumentado sus créditos de 222 millones a 3,631 millones, o sea, algo más de 16 veces. Descontando la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, medida por la subida del costo de vida en el mismo período (de 481.5 a 1,211, o sea, 2.5% veces), el aumento vendría a ser de 6.5 veces.

2. Beneficios de carácter tributario desde la aprobación del Reglamento (26 de abril de 1960)			
a. Exoneración de todo impuesto, excepto el de timbres fiscales, desde el día en que la planta empieza a funcionar, durante los siguientes plazos			
Lima y Callao	No	3 primeros años	No
Otras provincias de la costa	No	5 primeros años	No
Sierra	No	10 primeros años	No
Selva	No	15 primeros años	No
b. Exoneración de impuestos que se aplican directamente a la producción o comercio de artículos, salvo el de timbres fiscales, renta, patente, consumo y arbitrios municipales (a partir de la fecha del funcionamiento de la planta durante los siguientes plazos)			
Lima y Callao	15 años	15 años	15 años
Otras provincias de la costa	15 años	15 años	15 años
Sierra	15 años	15 años	15 años
Selva	15 años	15 años	15 años
c. Facultad de invertir, libre de impuestos, una parte de utilidad neta			
Lima y Callao	30% - 15 años	30% - 15 años	40% - 10 años
Otras provincias de la costa	50% - 20 años	50% - 20 años	60% - 15 años
Sierra	80% - 40 años	80% - 40 años	80% - 30 años
Selva	100% - 50 años	100% - 50 años	100% - 40 años
d. Facultad para aplicar castigos a las maquinarias, repuestos e instalaciones tomando en cuenta la depreciación del valor de la moneda nacional mayor a 5% en relación con el dólar norteamericano			
Lima y Callao	Permanente	Permanente	Permanente
Otras provincias de la costa	Permanente	Permanente	Permanente
Sierra	Permanente	Permanente	Permanente
Selva	Permanente	Permanente	Permanente

e. Facultad para acelerar la tasa anual de castigos sobre maquinarias o equipos industriales				
Lima y Callao	10 años	10 años	10 años	10 años
Otras provincias de la costa	15 años	15 años	15 años	15 años
Sierra	30 años	30 años	30 años	30 años
Selva	40 años	40 años	40 años	40 años
f. Reducción de tasas de impuesto a las utilidades				
Lima y Callao	No	No	No	No
Otras provincias de la costa	No	No	No	No
Sierra	40%, primeros 10 años			
	30%, siguientes 10 años			
	20%, siguientes 10 años			
Selva	50%, primeros 10 años			
	40%, siguientes 10 años			
	30%, siguientes 20 años			

Notas

Además de los beneficios generales que figuran en el cuadro precedente, concedidos por la Ley de Promoción Industrial N° 13270, existen franquicias especiales destinadas a impulsar y promover el establecimiento de plantas de montaje e industrias conexas (Leyes N° 13270 y N° 9140, y Decreto Supremo N° 3, del 27 de enero de 1961).

Liberación de derechos de importación

- 100% por 3 años
- 85% por los 2 años subsiguientes
- 70% por los 3 años subsiguientes
- 50% para el 9° y 10° años

Obligaciones de las empresas

- 10% de los materiales empleados deben adquirirse en el país dentro de los 3 primeros años.
- 20% de los materiales empleados deben adquirirse en el país dentro de los 2 años siguientes.
- 40% de los materiales empleados deben adquirirse en el país dentro de los 3 años siguientes.
- 50% a 70% por dos años más de acuerdo con la importancia de la industria establecida.

Por vía comparativa, se agregará que las colocaciones o préstamos de los bancos comerciales aumentaron en el mismo período (1950-1963) de 1,755 a 10,729 millones de soles, o sea, poco más de 6 veces, contra el aumento anteriormente indicado de 16 veces en las colocaciones de los bancos de fomento. Por ello, estas últimas, que ya constituían en 1950 una suma igual al 12.6% de las primeras, han pasado a constituir en 1963 el 34%, o sea, una proporción casi 3 veces superior.

e) Ingresos de capitales al país

Debido a los factores favorables anteriormente enumerados (régimen de libertad de comercio y de pagos, relativa estabilidad monetaria, alicientes tributarios, etc.), el Perú ha recibido un importante aporte de capitales que han contribuido a su satisfactorio desarrollo económico. Así, de acuerdo con los estimados del Banco Central de Reserva sobre la balanza de pagos nacionales, en el período de 11 años que abarca 1951 a 1961 inclusive, el ingreso de capitales privados y públicos ascendió prácticamente a 1,000 millones de dólares (991 millones), de los cuales correspondieron las dos terceras partes (634 millones) a los primeros y el resto a préstamos oficiales. Para apreciar mejor la importancia de ese ingreso de capitales, conviene agregar que ascendió al equivalente de 35% del valor de las exportaciones durante el mismo período (2,830 millones).

Naturalmente, las cifras anteriores se refieren al ingreso bruto, sin descontar las remesas al exterior por conceptos de amortización, intereses y utilidades, pero, de otro lado, tampoco comprenden las utilidades de compañías extranjeras reinvertidas en el país, que sí constituyeron un valioso aporte a la producción económica nacional. Es sabido que la comparación directa del aporte de las inversiones extranjeras a la economía de un país a través de las cifras de la balanza de pagos es engañosa y subestima notablemente dicha contribución.

Apéndice (de la parte III) **El control de cambios en el Perú**

El tipo de cambio había permanecido estable en alrededor de S/ 4.00 por dólar entre 1934 y 1937, años de recuperación de la economía nacional y mundial, pero se debilitó en los dos años siguientes por efecto del descenso de las exportaciones, los trastornos de los mercados internacionales por la guerra mundial y la iniciación del proceso inflacionista interno. En mayo de 1940, dicho tipo fue estabilizado a S/ 6.50 por dólar, lo cual era una devaluación excesiva, pero permitió, junto con la imposibilidad de obtener importaciones, mantenerlo hasta el fin de 1944. Ya para esta última fecha, la inflación interna lo hacía estar fuera de equilibrio, pero, en lugar de dejar que encontrara su nivel, se adoptó a fin de enero de 1945 el control de las importaciones y del comercio de divisas por primera vez en el país.

Este control se fue haciendo cada vez más rígido, a medida que avanzaba la inflación y la desvalorización interna, y se hacía sentir la demanda atrasada de importaciones, aumentando así la diferencia entre el tipo oficial y el real o de equilibrio. En el año 1948, la cotización en el mercado libre era de S/ 14.00 por dólar, o sea, más del doble del tipo oficial; por tanto, las exportaciones se encontraban aprisionadas entre los costos crecientes y un tipo de cambio invariable. Esto, agregado a las dificultades que ocasionaba el control a otras ramas de la producción, al comercio, al consumo y al movimiento de capitales, llevó a tomar la decisión de eliminarlo, lo que se hizo en forma paulatina para disminuir el impacto del reajuste.

En setiembre de 1948, siendo ministro de Hacienda el autor de este trabajo, se otorgó a los exportadores certificados de divisas libremente negociables para pagar importaciones por un monto igual al 35% del valor de lo exportado después de deducir los derechos, lo que equivalía al 28% del valor del total. En diciembre, se elevó el porcentaje al 55% de las divisas totales y se suprimió el requisito de licencia de importación; en agosto de 1949, se entregó certificados por el 100% para las exportaciones de minerales y las pagadas en monedas excedentes o «blandas» (libras esterlinas y pesos argentinos); finalmente, en diciembre del mismo año, se generalizó ese porcentaje a todas las exportaciones. Se formuló una lista de mercaderías cuya importación estaba prohibida, lista que rápidamente se fue reduciendo y se abolió con el auge traído por la guerra de Corea. Por tanto, el proceso de abolición duró poco más de un año; y solo quedó como rezago el régimen de certificados creado para prevenir la salida de capitales, régimen que también fue eliminado en mayo de 1960.

IV. Factores negativos u obstáculos para el desarrollo económico

El reverso de los factores positivos que han favorecido el desarrollo económico del país está constituido por los factores negativos y obstáculos que han estorbado dicho desarrollo, los que pueden agruparse de la manera siguiente: 1) factores naturales, constituidos por las dificultades geográficas del territorio nacional y la escasez de tierras cultivadas; 2) factores humanos y sociales, constituidos por la falta de unidad étnica y lingüística, el bajo nivel de instrucción, la diferencia de estructuras económico-sociales y las grandes desigualdades regionales y sectoriales; y, finalmente, 3) factores de política económica, algunos de los cuales han venido actuando desde hace 20 a 25 años, aproximadamente, y otros están apareciendo o acentuándose notablemente en los últimos 5 años, más o menos. Se revisará a continuación cada uno de estos factores.

1. Factores naturales

a) Dificultades geográficas

El territorio del Perú está caracterizado por una geografía muy accidentada, la que se debe a la cordillera de los Andes, que recorre su territorio desde el extremo sur hasta el extremo norte, con dos y tres cadenas de montañas. Este accidente geográfico ha tenido una influencia decisiva en la topografía, el clima, la dispersión de la población, el transporte y, como resultante, el desarrollo económico de las distintas regiones del país.

Existen tres regiones geográficas bien definidas a saber: la costa, situada entre el mar y una altura de 1,500 metros, con una superficie de 144 mil kilómetros cuadrados (km²; 11.2% del total) y la tercera parte de la población del país; la sierra, con una superficie de 335 mil km² (26.1%) y una población del 53% del total; y, finalmente, la selva, con una superficie de 806 mil km² (62.7%) y solo el 13.5% de la población total.

El clima de la costa es subtropical, pero sin caída de lluvias debido a que la cordillera de los Andes hace descargar los vientos saturados de humedad del lado del Atlántico antes de llegar a esta región y la corriente fría que corre a lo largo del litoral también condensa la humedad de los vientos que soplan del lado del Pacífico. Por ello, la temperatura promedio de Lima es 5 grados centígrados menos que la que tiene la ciudad de Salvador, situada a la misma latitud en el Brasil. La mayor parte de la superficie de la costa está constituida por desiertos y la extensión cultivada no llega sino a 4.5% del total (650 mil hectáreas). Su agricultura se

lleva a cabo bajo riego, con una alta densidad económica, exportando algodón y azúcar. La costa ha formado la base para el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios, de modo que la región produce el 61.6% de la renta nacional.

La sierra tiene un clima frío, con lluvias en el verano; y una topografía muy accidentada, con valles, quebradas y mesetas a grandes alturas. La población vive entre los 1,500 y 3,500 metros o más de altitud. La agricultura es pobre y atrasada, con rendimientos bajos. Los cultivos principales son alimenticios: maíz, papas, trigo, cebada, etc. La superficie cultivada es de 1.2 millones de hectáreas, lo que viene a ser solamente el 3.6% de la superficie total, situación mejorada por la existencia de pastos naturales (entre 12 y 15 millones de hectáreas), en general de baja productividad, por estar situados a grandes alturas, que sostienen el ganado lanar. La minería es la actividad más importante en la sierra, y gracias a ella aumentan los bajos ingresos de la agricultura, pero, con todo, la región solo produce la tercera parte de la renta nacional, a pesar de contar con más de la mitad de la población.

La selva, situada al este de la cordillera de los Andes, tiene una parte alta en la pendiente de las montañas, en la cual se han desarrollado cultivos como el café y frutales, y una parte baja inundable en la época de creciente de los ríos, con clima muy cálido y lluvioso durante todo el año. Su desarrollo económico es muy incipiente, produciendo menos del 5% de la renta nacional.

Debido a este accidente topográfico, la cordillera de los Andes, la población se encuentra muy dispersa en el territorio, y el transporte y las comunicaciones son largos, difíciles y costosos. Para tener idea de esto, basta mencionar que los dos ferrocarriles de penetración que unen la costa con la sierra y dan salida a los productos agrícolas y mineros de esta última –uno en el centro y otro en el sur del país– tienen las alturas mayores del mundo, ya que pasan de 4,500 metros (del Callao a la Oroya y de Mollendo a Juliaca); y que el camino carretero para automóviles y camiones pasa todavía a altitudes mayores (4,900 metros).

Estas dificultades geográficas han contribuido a retrasar el desarrollo, así como la unificación o integración de las distintas regiones del país, tanto en el campo económico cuanto en el campo social.

b) Gran escasez de tierras cultivadas

Como se dijo anteriormente, el Perú no tiene una gran extensión de tierras cultivadas, sino por el contrario una fuerte escasez con un coeficiente de un quinto de hectárea cultivada por habitante, que sube a dos quintos si se considera solamente la población agrícola (50% del total). Esta proporción es una de las más bajas del

mundo y se agrava por dos hechos, a saber: porque las dos terceras partes de esa superficie está constituida por tierras de baja productividad en la sierra, debido a la topografía, al clima, al agotamiento de los suelos y a la técnica atrasada; y, segundo, porque la propiedad está sumamente concentrada como resultado del proceso histórico de la Conquista por los españoles hace cuatro siglos, que condujo a la constitución de grandes propiedades, determinando desde entonces la estructura agraria de la tenencia de la tierra.

2. Factores humanos y sociales

a) Falta de unidad étnica y lingüística

Como resultado del mismo proceso de la Conquista, en el Perú falta unidad étnica y lingüística, por haberse superpuesto la raza blanca de los conquistadores y su cultura a la raza y cultura indígena nativa. En los cuatro siglos largos que han transcurrido, se ha llevado a cabo un proceso de mestización que ha avanzado mucho y abarca más de la mitad de la población, pero todavía existe un gran sector indígena netamente diferenciado de los blancos y de los mestizos, no solo por la raza y por el idioma, sino también por una estructura económico-social, como se describe a continuación.

b) Diversidad de las estructuras económico-sociales

Esquemáticamente, existen en nuestro país tres situaciones, o estructuras económico-sociales netamente diferentes, las que en muchos casos presentan influencias recíprocas o estados de transición de una a otra. Estas tres situaciones son las siguientes⁴: la economía capitalista, más o menos desarrollada, de la costa; la economía feudal o semifeudal, en parte de la sierra; y la economía primitiva, colectivista, más o menos pura, de las comunidades indígenas de la misma región.

Comenzando por la última de las tres situaciones expuestas, que es la más antigua, ella corresponde a la supervivencia de la organización económico-social de los ayllus preincaicos e incaicos, si bien apreciablemente modificada en el curso de los siglos bajo la influencia de la Conquista y del contacto con organizaciones económico-sociales modernas.

Como se sabe, este tipo de organización social estaba caracterizado por la propiedad colectiva de la tierra de cultivo y de los pastos naturales y por la ayuda

⁴ Rómulo A. Ferrero, «El desarrollo económico nacional» (1963).

mutua para su trabajo, con distribución periódica de la primera y apropiación particular de los frutos de ella. Este sistema ha experimentado una evolución considerable, al punto que hoy día predomina la posesión individual o familiar de la tierra de cultivo, sin reparto periódico, si bien persiste la explotación colectiva de los pastos naturales.

De modo general, la economía de este sector se basa en una agricultura de autosuficiencia con alguna ganadería, sobre todo lanar. Las tierras son escasas para la población que sustenta, el nivel técnico es muy atrasado y, como consecuencia de ello, la situación económica, cultural y social es de modo general muy deficiente.

La segunda situación o tipo de organización económico-social existente en el país, también en la sierra, es la de las propiedades, grandes y medianas, constituidas originalmente en la época de la Conquista del país por los españoles. El régimen de trabajo corresponde a una organización de tipo feudal o semifeudal, en el cual las prestaciones que rinde el trabajador son pagadas con un salario nominal, en realidad con el disfrute de un pequeño lote de tierras y el derecho de pastar el ganado en los pastos naturales.

Por regla general, estas explotaciones son conducidas a un nivel de técnica y de eficiencia muy bajo. El resultado es que su contribución a la economía nacional es relativamente reducida, y que por ello y por el tipo de organización del trabajo el nivel de vida es muy bajo.

Finalmente, resta la primera de las tres situaciones enumeradas, que corresponde a una economía capitalista o, por lo menos en ciertos casos, precapitalista, caracterizada por el desarrollo de la industria y los servicios, y en el campo agrícola por la inversión de fuertes capitales y la remuneración del trabajo en dinero (salario), aunque en algunos pocos casos una parte en especie (alimentación, sobre todo), pero no con el disfrute de una parcela; además de una técnica adelantada y orientación comercial de la producción.

Este tipo de organización prevalece en la costa y limitadamente en la sierra, en algunas grandes haciendas fundamentalmente ganaderas. Son explotaciones comerciales destinadas principalmente a producir para la exportación (algodón, azúcar, lanas), pero también para el consumo interno (arroz, leche, la misma azúcar, el aceite de semilla de algodón, frutales, etc.). Debido a su mayor eficiencia, y al hecho de disponer de riego en la costa, la densidad económica de la producción es muy alta y la situación de la población es muy superior a la de la sierra. Por ello se han desarrollado, siguiendo la evolución clásica en este proceso, las actividades secundarias y terciarias, como son la industria, el comercio, las finanzas y los

servicios. Es una economía fundamentalmente monetaria, en tanto que la mayor parte de las otras dos organizaciones económico-sociales no lo son.

Hay que señalar que existe un gran número de pequeños agricultores, artesanos, comerciantes, etc., que trabajan independientemente, por su propia cuenta, y que ya han ingresado a la economía capitalista, aun cuando en un nivel bajo. También hay que recordar, como ya se dijo, que existen situaciones mixtas y estados de transición, pero creemos que el esquema anterior refleja bastante bien la realidad económico-social del país.

3. Desigualdades sectoriales y regionales

La distribución del producto bruto no es uniforme ni entre los distintos sectores económicos ni entre las distintas regiones del país, como siempre sucede, sobre todo en los países subdesarrollados. Considerando solamente los dos grandes sectores de la población, o sea, la población dedicada a la agricultura, que es la mitad del total, y la dedicada a las otras actividades, que es la otra mitad, resulta que en 1963 la primera recibía un ingreso igual al 40% del promedio (0.8/0.5). Esto significa, en otras palabras, que el producto per cápita de la población agrícola era solamente una cuarta parte (25%) del producto de la población agrícola.

Pasando a las diferencias regionales, aunque no existen estadísticas o estimados muy aproximados, puede decirse, sobre la base de los datos contenidos en la última publicación del Banco Central de Reserva (1962), que la costa tenía en 1960 el 33.4% de la población y percibía el 61.6% del ingreso nacional, mientras que las otras dos regiones, que tenían en conjunto las dos terceras partes de la población (66.6%), recibían tan solo el 38% de dicho ingreso. Por tanto, el ingreso promedio de la población de la costa era tres veces el de la sierra.

Como no hay suficiente confianza en estos estimados, y lo que interesa es el orden de magnitud más bien que la cifra absoluta, puede decirse que la costa, con una tercera parte de la población, recibe 6/10 de la renta nacional, y las otras dos regiones, con las otras dos terceras partes de la población, reciben solo 4/10. Expresado esto en otra forma, el ingreso per cápita de la primera región venía a ser el triple que el de las otras dos regiones. Ello se debe a los siguientes factores: primero, a que en la costa está concentrado alrededor de 90% de la industria y las finanzas, y probablemente más de dos tercios del comercio y los servicios; y, segundo, a que la agricultura de la costa es mucho más productiva, estando destinada en su mayor parte a cultivos de exportación, como el algodón y la caña de azúcar. En cambio, la minería (pero no el petróleo) se encuentra casi totalmente en la sierra, sin lo cual la situación sería todavía más desigual.

Desde luego, huelga recordar que se necesita muchas reservas para traducir a términos reales estas diferencias expresadas en términos monetarios, sobre todo cuando se trata de regiones de distinta estructura económica y sistema de vida. Sin embargo, quedan en pie de manera clara las notables diferencias entre las dos regiones, diferencias señaladas ya hace más de un cuarto de siglo por el autor de este trabajo⁵ y que constituyen uno de los más serios problemas nacionales. Por ello, ha señalado que este es el primer problema que debe atacar una política nacional de desarrollo económico y social⁶.

4. Factores de política económica

Los factores de política económica que han venido obstaculizando el desarrollo económico del país, algunos de ellos desde hace varios lustros y otros que solo recientemente han aparecido o se han intensificado, son los siguientes: a) tendencia a controlar los precios de bienes y servicios básicos: alimentos, tarifas de transporte urbano, alquileres de viviendas, etc.; b) deficiente inversión en obras básicas de infraestructura; c) descuido de la agricultura; d) tendencia a proteccionismo industrial exagerado; e) falta de un mercado de valores; f) gastos fiscales excesivos y desequilibrados con fuerte aumento de los impuestos; g) leyes sociales excesivas y mal equilibradas; y, h) difusión de doctrinas y recomendaciones de política económica equivocadas. Se examinarán brevemente a continuación.

- a) Aun cuando en general el Perú ha seguido una **política de libertad económica**, señaladamente en el campo del comercio exterior y de los pagos internacionales, ha establecido controles sobre los precios de ciertos bienes y servicios básicos, como son: alimentos, la harina y el pan, la carne, el arroz, el azúcar; combustibles; alquileres; y tarifas de transporte urbano. Estos controles se establecieron, o por lo menos se hicieron efectivos, durante la época de la guerra y los años que la siguieron, debido, de una parte, a los trastornos económicos causados por el conflicto y, de otra parte, al proceso de inflación interna de esa época, que determinó la subida rápida de los precios, lo que se trató de contener, o más bien de disimular, con dichas medidas que atacan los síntomas, pero no las causas de esa subida.

⁵ Ver: «Tierra y población en el Perú. La escasez de tierras cultivadas y sus consecuencias» (1938); «Política agraria nacional» (1940); etc.

⁶ Ver: «Directivas para un programa de desarrollo económico nacional» (1956; texto incluido en el tomo 1); «El desarrollo económico y social del Perú» (1963).

En algunos casos, estos controles se ejercen porque el Estado fija o regula los precios a los cuales el productor puede vender dichos bienes y servicios (harina, azúcar, cemento, alquileres, transportes, combustibles), mientras que en otros casos el Estado compra el respectivo bien y lo vende a los intermediarios, como sucede con el arroz y en ciertas épocas con la carne, a veces con pérdidas que representan un subsidio. Este sistema tiene inconvenientes bien conocidos, porque la tendencia es mantener los precios más bajos que los del mercado internacional (azúcar, combustibles) y en otros casos es fijarlos de modo que no dejan suficientes márgenes (y a veces ninguno) de utilidad, como sucede en los casos de la harina, de los servicios de transporte urbano y del teléfono. Por esta razón, se crean problemas que tienden a agravarse con la inflación, que eleva los costos, y con el crecimiento demográfico y urbano, que aumenta la demanda; y en algunas épocas se producen verdaderas crisis de abastecimiento y escasez, hasta que vuelven a reajustarse los precios. Lo peor de esta situación es que no ha habido estímulo para el crecimiento de la producción de esos bienes y servicios, que son básicos para el desarrollo económico, y cuya deficiencia se va haciendo cada vez más aguda, en particular la de viviendas. Afortunadamente, no ha llegado a tomar proporciones tan graves como en otros países, debido a que el Perú ha tenido mayor grado de estabilidad monetaria o, mejor dicho, menor grado de inestabilidad, que es lo que determina fundamentalmente tales problemas.

- b) **No se ha prestado siempre suficiente atención a los gastos en obras destinadas a dotar al país de la infraestructura económica y social** que exige su desarrollo, tales como son caminos, viviendas, fomento de la producción de alimentos, educación, agua potable y desagüe. Desde luego, esto no quiere decir que no se haya efectuado obras de esta clase, sino que se ha debido dar mayor impulso de preferencia a proyectos cuya necesidad y urgencia eran y son secundarias respecto a las anteriores obras, como son grandes edificios públicos, o que pueden hacerse con el concurso del capital privado, como en la siderurgia, que ha sido y es sumamente costosa y, además, ineficiente, porque exige una protección arancelaria sumamente alta; o aun las grandes centrales hidroeléctricas, que exigen una inversión de miles de millones de soles. Considerando que en el país hay un déficit de viviendas (incluyendo las que necesitan reconstrucción a fondo) de cerca de un millón de unidades; que el 60% de la población urbana y el 98% de la rural carecen de agua potable y desagüe; que la producción de alimentos crece menos que la población y la dieta diaria promedio es solo 2 mil calorías; que la mortalidad infantil (con

menos de 1 año de edad) es de 10%; que hay casi 40% de analfabetos en la población mayor de 17 años; y que la red de caminos es muy insuficiente (41 mil kilómetros, de los cuales solo 10% pavimentados), dejando de conectar muchos pueblos y zonas; parece indiscutible que las inversiones públicas han debido concentrarse en esta clase de obras, que son de responsabilidad del Estado.

- c) **La producción agrícola del país ha crecido a un ritmo mucho más lento que el producto bruto y que las otras actividades.** Así, mientras que el producto bruto creció entre 1950 y 1962 a una tasa anual promedio de 5.3%, la producción agrícola solo ha aumentado a razón de 3.2%, y ello se debe principalmente al sector de exportación, porque la tasa de consumo ha aumentado menos de 2% anual. La agricultura para consumo interno no ha crecido en la misma proporción que la población, de modo que el consumo de alimentos no ha mejorado en promedio, a pesar del aumento de las importaciones, estimándose actualmente en las mismas 2 mil calorías diarias que hace 15 años. Basta mencionar los rendimientos de los principales cultivos alimenticios del país para comprobar su bajo nivel: el trigo, 1,000 kilos por hectárea; el maíz, 1,250 kilos; la cebada, 1,000 kilos; la papa, 5,500 kilos. Estos rendimientos serían aceptables y no tendrían mayor trascendencia desfavorable si la relación tierra cultivada-hombre fuera favorable, como en Estados Unidos, Canadá y Argentina, pero son muy inconvenientes en un país donde hay gran escasez de tierras cultivadas. En cambio, los cultivos de exportación (algodón y azúcar) tienen rendimientos que figuran entre los más altos del mundo. Esta situación se debe a las dificultades naturales que se ha señalado anteriormente, a la existencia de latifundios atrasados en la sierra y a que ha faltado una acción de extensión agrícola, asistencia técnica y crédito a los pequeños agricultores, incluyendo las comunidades, que son los que producen principalmente estos artículos en la sierra y en parte de la costa. En ciertos casos, como la carne y la leche, la producción ha sido desalentada por una política de precios topes. El presupuesto del Ministerio de Agricultura es tan solo el 5% del presupuesto del Gobierno, y no hay una Ley de Promoción Agrícola, como las hay para la minería, la industria, el petróleo y la electricidad. Es por esto que la reforma agraria que se ha iniciado y que es necesaria debe prestar atención preferente a este aspecto, porque sino, lejos de mejorar, empeorará la situación.
- d) Al lado de este descuido de la agricultura, está manifestándose en los últimos tiempos una fuerte corriente para **aumentar la protección a la industria na-**

cional, lo que ha encontrado su manifestación más clara en la directiva dada en la Ley de Presupuesto de 1964 para que se eleven los aranceles hasta los niveles promedio de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Aun cuando no se disputa la necesidad de proteger razonablemente a la industria nacional por las razones sobradamente conocidas (argumento de las industrias infantiles, de la desocupación disimulada, de la diferencia entre costos privados y costos sociales, etc.)⁷, es conocido que en América Latina se ha ido demasiado lejos en este campo, lo que es criticado no solo por economistas autorizados en esta materia (Viner, Haberler, Kaldor, Tinbergen, etc.), sino por la Cepal, por la boca autorizada del doctor Prebisch, en distintas oportunidades⁸. El exceso de protección eleva el nivel de los precios internos, encarece los costos de las industrias exportadoras y permite el desarrollo de industrias ineficientes. Considerando que en los países latinoamericanos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio la protección arancelaria industrial pasa en promedio de 100%, hay razón justificada para esta preocupación.

En el año 1964, las importaciones del Perú han aumentado solamente 5%, mientras que los derechos recaudados han subido 40%. Por consiguiente, esto significa que los derechos han aumentado en conjunto aproximadamente 35% y han constituido ya el 36% del valor de todas las importaciones y alrededor del 50% de las importaciones que efectivamente pagan tales derechos.

- e) **Falta de desarrollo de un mercado de valores.** Otro factor adverso para el desarrollo de la economía nacional está constituido por la falta de desarrollo de un mercado de valores, ya sea de rendimiento fijo (bonos), ya sea variable (acciones). La existencia de un mercado eficaz de esta clase es indispensable para que puedan financiarse a largo y medio plazo tanto las necesidades de capital del sector privado cuanto la del mismo sector público mediante la captación de ahorros privados. La ausencia de un mercado desarrollado origina una financiación deficiente, que se traduce para las empresas privadas en préstamos a corto plazo, aun para financiar la adquisición de activo fijo, lo cual no es sano, y en limitaciones para el establecimiento y el desarrollo de nuevas empresas; y, para el sector público, en el recurso al Banco Central para solventar sus necesidades mediante la emisión inorgánica de circulante, lo que constituye la principal fuente de inflación en estos países latinoamericanos. La falta de desarrollo del mercado de capitales se debe a varias causas, que

⁷ Rómulo A. Ferrero, «Comercio y pagos internacionales» (1962).

⁸ Rómulo A. Ferrero, «Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano» (1963).

son especialmente las siguientes: la concentración de la propiedad de las sociedades, unida a la poca oportunidad que tiene el accionista minoritario para informarse de su marcha y de su situación económica, y para poder intervenir en ella; la costumbre muy generalizada de no repartir utilidades, sino dejarlas dentro de la misma empresa; la falta de un régimen legal adecuado de sociedades anónimas, que considere la representación de las minorías y otros aspectos; los defectos de funcionamiento de la Bolsa; y, finalmente, la desvalorización monetaria, que retrae al público de invertir en valores de rendimiento fijo, como son bonos y cédulas hipotecarias.

- f) **Crecimiento exageradamente rápido de los gastos públicos, aumento de impuestos y déficits presupuestales.** En los últimos años, el presupuesto público ha venido creciendo a un ritmo sumamente rápido: los gastos han subido de 9,773 millones en 1960 a cerca de 25 mil millones en 1964, pasando del 14% del producto nacional bruto al 28%. Los ingresos tributarios (impuestos) han subido en el mismo período de 8,000 millones a 16,700 millones, o sea, del 14% del producto bruto al 20%, lo cual ya es el límite. Como resultado de este crecimiento de los gastos fiscales, ha habido que elevar los impuestos a niveles que, por una parte, presionan los precios, como sucede con los impuestos indirectos, principalmente el impuesto a las ventas o *turn-over*; y, por otro lado, los elevan en el caso de los impuestos directos, como el impuesto a las utilidades, a niveles que superan los que se pagan en Estados Unidos y algunos países de Europa, lo que va a desalentar las inversiones extranjeras. Por ejemplo, el impuesto a las utilidades de las sociedades anónimas que sean distribuidas como dividendos de acciones al portador será la suma de 37% (incluyendo el 2% prodesocupados) a las utilidades más 36% sobre los dividendos (o sea, 22.7% de la utilidad primitiva), lo que da un total de casi 60% (**59.7%**), que es muy elevado. En el caso de sucursales de sociedades establecidas en el extranjero dicha tasa será menor, a saber: 37% más 21% sobre el resto (13.2% de la utilidad primitiva), igual a **50.2%**; si son subsidiarias en vez de sucursales, pagan 53.3%.

Es innegable que en los países subdesarrollados hay muchas necesidades que satisfacer, sobre todo en materia de infraestructura económica y social: caminos, facilidades portuarias, irrigaciones, escuelas, obras sanitarias, hospitales, etc., y que para ello el Gobierno necesita impuestos. Empero, no puede subsanarse en pocos años el gran déficit que existe, y se necesita hacerlo teniendo en cuenta los tres principios siguientes: i) reducir al mínimo posible los gastos puramente administrativos; ii) dar preferencia a aquellas obras que, por no producir ren-

dimientos directos e inmediatos, solo puede acometerlas el Estado, dejando de lado las que puede hacer el sector privado (por ejemplo, centrales hidroeléctricas o siderurgia), ya sea por sí solo o en sociedad con el Estado; y no gastar grandes sumas en edificios públicos y otras obras secundarias, como ha sucedido en ciertas épocas; y iii) no elevar los gastos totales a un nivel que provoca inflación, como ha sucedido, por ejemplo, en el caso de Brasil, Argentina y Chile.

A pesar de este gran aumento de los impuestos, no se ha podido cubrir los gastos públicos y el presupuesto ha mostrado, no solo en los últimos años, sino en la mayoría, un fuerte déficit, lo cual en las condiciones de nuestro país ha significado cobertura de ellos con préstamos del Banco Central de Reserva. Esta emisión inorgánica ha sido la causa principal del tremendo aumento experimentado por el circulante y por los medios de pago desde 1938, lo que a su vez ha repercutido en la elevación del coste de vida como expresión principal del proceso inflacionista y, también, en la devaluación repetida de nuestra moneda con respecto a las demás, ya que no puede divorciarse permanentemente su valor interno de su valor externo.

- g) Como sucede en muchos países latinoamericanos, **continuamente se aprueban leyes estableciendo o aumentando beneficios sociales sin responder a un criterio técnico y aun contra él**, sin calcular su costo ni prever sus repercusiones. Desde hace años vengo estudiando este problema⁹ y proponiendo soluciones.

El régimen actual tiene los siguientes defectos principales:

- i. Un coste muy elevado, que pasa ya del 60% de los sueldos y salarios, sin considerar beneficios voluntarios como gratificaciones ni beneficios en especie, que son frecuentes en el medio rural. Esto inevitablemente reduce la remuneración directa de los trabajadores, ya que la suma de esta y de los beneficios no puede superar los límites señalados por la productividad del trabajo.
- ii. Una distribución defectuosa, que no otorga suficiente atención a los gastos de seguridad social y, en cambio, le da excesiva a otros beneficios menos importantes (vacaciones, compensación por tiempo de servicios).
- iii. Duplicación de beneficios, como ocurre con: el seguro de vida y la pensión de sobrevivientes; la compensación por tiempo de servicios y la pen-

⁹ Rómulo A. Ferrero, «La realidad económica de los beneficios sociales» (1957 y 1963; incluido en el presente tomo 2); «Estudio económico de la legislación social peruana y sugerencia para su mejoramiento» (1957); «Estudio económico de la legislación social peruana para obreros» (1960).

sión de vejez; la jubilación a los 30 años de servicios y la pensión de vejez a los 60 años de edad.

- iv. Vacíos importantes, como son la falta de asignaciones familiares y de pensiones de sobrevivientes de obreros que no alcanzan la jubilación.
 - v. Finalmente, beneficios a cargo exclusivo del empleador y con un monto que es función del tiempo de servicios, pero no de la necesidad, tal como ocurre con la compensación por tiempo de servicios, la bonificación de 30% a los 30 años de trabajo y la jubilación también a los 30 años con sueldo completo. Ello establece diferencias entre los distintos trabajadores, pues solo algunos de ellos alcanzan esos dos últimos beneficios, y el monto del primero varía según el tiempo. También establece una causa de fricción, porque determina retraso en el aumento de los sueldos, para no incidir sobre esos beneficios, así como porque obliga a las empresas a mantener reservas muy elevadas, que llegan a un monto varias veces superior al de la planilla anual y mucho mayor que el capital.
- h) En los últimos años están difundiendo **doctrinas y recomendaciones de política económica** que ya están extendidas en otros países latinoamericanos y que han contribuido, consciente o inconscientemente, a la mala situación en la que se encuentran los principales de ellos, como son Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Esencialmente tales ideas pueden resumirse en la forma siguiente:
- i. Subestimación de la importancia que tienen los déficits fiscales como causa del grave proceso inflacionista que sufren dichos países y, consecuentemente, subestimación de la importancia que tienen el equilibrio de las finanzas públicas y la política monetaria y crediticia para prevenir o contener las presiones inflacionistas.
 - ii. Simultáneamente, sobrestimación de la importancia de las causas llamadas «estructurales» de la inflación, entendiéndose por ellas la desigual distribución del ingreso nacional, la concentración de la propiedad de la tierra, el retraso del desarrollo agrícola y el crecimiento insuficiente de las exportaciones. Además, se olvida, o subestima, el hecho de que la política económica equivocada ha contribuido a que actúen estos dos últimos factores a través de controles de los precios de alimentos y servicios básicos, de tipos de cambio sobrevaluados y de proteccionismo industrial exagerado, lo que ha repercutido adversamente sobre las otras actividades por la subida de sus costos, y también ha presionado hacia arriba el nivel general de los precios internos.

- iii. Recomendaciones para elevar los impuestos, que ya han alcanzado un nivel muy elevado en muchos de estos países, descuidando el aspecto esencial del control de la evasión, siendo así que es opinión general que está muy extendida y hace perder una proporción considerable de lo que podría obtenerse de los impuestos directos. No quiere decir esto que no sea posible, ni en muchos casos necesario, introducir modificaciones en el sistema tributario.
- iv. Énfasis en la reforma agraria como redistribución de la propiedad de la tierra, no acompañado en igual medida por la insistencia en la necesidad de elevar la productividad agrícola, que en muchos casos es sumamente baja, y que constituye un aspecto esencial de la reforma.
- v. Énfasis también excesivo en el desarrollo industrial, con tendencia a protección excesiva, descuidando el desarrollo del sector agrícola, cuyo retraso e ineficiencia limita el primero por falta del mercado y provoca la subida de precios de los alimentos.
- vi. Énfasis exagerado en la redistribución del ingreso nacional, no acompañado en la misma medida por el énfasis en la necesidad de aumentar la producción. Sin discutir que esta distribución es muy desigual, como ocurre en todos los países subdesarrollados, y aun en los adelantados, mejorar esta situación exige ante todo aumentar la producción nacional, corregir los abusos que existan en sectores atrasados o débiles, elevar la productividad de los trabajadores, aplicar un sistema tributario progresivo sin exceso y emplear óptimamente los ingresos fiscales. Empero, en la práctica, la política de redistribución del ingreso se ha traducido en muchos países en aumento excesivo de sueldos, salarios y beneficios sociales, elevación exagerada de impuestos y otras medidas semejantes que no han tenido ni pueden tener éxito, como lo prueba la experiencia de países que lo han intentado sin lograrlo, pero sí se ha provocado fuertes procesos inflacionistas por subida de costos y precios, gastos excesivos de los Gobiernos y desaliento de la producción.
- vii. Exageración de las imperfecciones del mecanismo del mercado y, paralelamente, de las ventajas del planeamiento y de la intervención estatal, en lugar de corregir las primeras (por ejemplo, eliminando abusos y monopolios creados a veces por la propia protección del Estado) y limitar la segunda a su esfera propia (dotar al país de infraestructura económica y social, orientar al sector privado y suplir sus deficiencias).

Tomo 3

**Comercio y sistema
monetario internacional**

Prólogo

La vigencia del pensamiento de Rómulo A. Ferrero

LUIS CARRANZA UGARTE

Revisar la obra de Rómulo A. Ferrero es una bocanada de aire fresco. No solo por la vigencia de sus ideas en la actualidad, sino también por su contundencia, claridad y consistencia, que contrastan claramente con la confusión actual, donde los adjetivos priman sobre lo sustantivo y las ideas se acomodan a los intereses.

La reedición de la obra del autor, además de ser un merecido homenaje, es sobre todo una gran oportunidad de revisar sus ideas y ponerlas en el contexto histórico en que se dieron, resaltando su relevancia. Y, sobre todo, en un ejercicio mental contrafactual, nos da la oportunidad de preguntarnos qué hubiese pasado en el país si se hubiera seguido sus recomendaciones. Con esta idea en mente, quiero destacar tres pilares centrales en su obra: la importancia del sector externo, la estabilidad macroeconómica y el concepto de desarrollo.

Respecto al primer punto, para Rómulo A. Ferrero era clave la integración del Perú al mundo. No podíamos avanzar como país si no nos integrábamos. Eran tiempos cepalinos en América Latina, de desarrollo del mercado interno y de mirarnos el ombligo. En esa teoría de industrialización por sustitución de importaciones en la que caímos, igual que varios otros países de América Latina, la recomendación fundamental era poner restricciones al comercio internacional. La posición de Ferrero fue diametralmente opuesta: había que abrirnos y eliminar barreras al comercio. En su concepto, la única posibilidad de tener desarrollo industrial derivaba de aumentar la capacidad exportadora, lo cual generaba empleo, demanda intermedia y divisas para importar bienes de capital¹. Además,

¹ Ver: «El desarrollo económico y el comercio exterior», 1956.

esto permitía mantener los grandes equilibrios económicos que requiere el país y explicaba muy bien cuáles eran los riesgos de no respetarlos. En dicha línea, el desarrollo de la agricultura era fundamental en esta visión de integración, pero basado en productividad. Aunque Ferrero reconocía que en épocas de crisis era necesaria la intervención temporal del Gobierno para evitar agravar las condiciones de empleo y producción. Cuando miramos el asombroso crecimiento de nuestras exportaciones agrícolas en los últimos 20 años, con el importante impacto de más de un millón de puestos de trabajo directos e indirectos, así como más de 7 mil millones de dólares de exportaciones, queda claro que la ruta planteada por Ferrero era la correcta.

Cabe preguntarse cuánto perdimos de crecimiento por no haber seguido antes sus recomendaciones. Sin embargo, preocupa que, a pesar de la evidencia de creación de riqueza, todavía no consolidamos ese modelo de desarrollo y tenemos detractores de la libertad de comercio. Es evidente que el cambio de las condiciones internacionales generó demanda por otros productos agrícolas y el libre mercado permitió una mejor asignación del uso de recursos. Pero el resultado final que estamos viendo es lo que se entendía en la obra de Ferrero como una fuente de promoción de riqueza y de aumento del mercado interno. Además de esta posición muy clara sobre la necesidad de comerciar con el resto del mundo, Ferrero fue un estudioso de las condiciones monetarias internacionales en la época de la institucionalización del acuerdo monetario de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial, y discutió las implicancias de esto en la política monetaria nacional.

El segundo elemento importante en la obra de Ferrero es la estabilidad macroeconómica producto de una buena coordinación entre la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. Existe una posición muy clara sobre los objetivos finales de estas políticas en términos de lograr tanto el crecimiento y el bienestar de la población, entendiéndose por esto estabilidad monetaria, como el equilibrio externo, significando el equilibrio logrado en la balanza de pagos del país². Estas políticas deben ser gestionadas en un marco de libertad económica en los precios y transacciones con el exterior, así como de atracción de inversiones tanto nacionales como extranjeras.

En su trabajo, Ferrero analiza cómo la tendencia al control de precios, la falta de infraestructura, la falta de desarrollo financiero, el alto proteccionismo y los desórdenes fiscales se constituyen, a lo largo de la historia peruana, como los prin-

² Ver: «El costo de la mano de obra y productividad», 1965.

cipales lastres para alcanzar el desarrollo económico. Más aun, se expone de manera muy clara que la política económica debe tomar en cuenta las características estructurales de la economía, tales como la estructura económica, la propensión a la inflación y la estructura de las exportaciones, además de factores culturales de la población.

Hay que destacar tres grandes preocupaciones en esta discusión: los desórdenes monetarios, que llevan a la inflación; el desorden cambiario, que lleva a afectar las relaciones con el exterior; y el mal manejo fiscal, que lleva a impuestos altos –lo que desalienta la inversión y la creación de empleo– y a una mala composición del gasto público –lo que reduce el gasto en infraestructura básica–. Hemos logrado manejar el tema monetario y cambiario con reformas constitucionales que garantizan la independencia del Banco Central, libertades de comercio básicas y la no discriminación entre inversión nacional y extranjera. Sin embargo, en términos de infraestructura pública, seguimos con una enorme brecha por problemas de ejecución y de financiamiento público. Este tema es central para el desarrollo del país, tal como lo resalta Ferrero.

El tercer punto al cual quiero referirme es el tema del desarrollo económico. Si las posiciones de Ferrero eran novedosas en los dos temas anteriores por ir en contra de lo que mayoritariamente se pensaba, en este último se adelantó a su época. Para la ciencia económica, el desarrollo económico era, hasta hace poco, un tema de la dinámica de las variables que conforman la función de producción: la productividad, el capital físico y el capital humano. Las instituciones políticas y los aspectos sociales y culturales no eran variables relevantes en el análisis y se daban como exógenos. A raíz de tres enfoques recientes –en el campo de la historia económica, la economía institucional y la teoría de crecimiento endógeno– empiezan a plantearse cuestiones relevantes en la esfera política y en la social.

En el caso de Ferrero, esto estaba medianamente claro. Las condiciones que promueven el desarrollo económico de un país son, entre otras, la movilidad de las clases sociales, el rompimiento de las estructuras sociales anticuadas y la estabilidad política y social³. Es claro en el pensamiento de Ferrero que no se puede lograr crecimiento sostenido si no atravesamos por un proceso de transformación de la sociedad peruana, un proceso que elimine las barreras sociales que impiden una verdadera integración de la sociedad. En términos más actuales, estamos ha-

³ Ver en esta publicación: «Las condiciones básicas para el desarrollo económico y social», 1962 (tomo 2).

blando de mejorar la igualdad de oportunidades. Esto es parte fundamental de la agenda pendiente de nuestro país.

En términos sectoriales, tal como se ha destacado en el primer punto, para Ferrero el desarrollo de la agricultura era clave para lograr el desarrollo, y se vinculaba además con las exportaciones, que generaban recursos para poder importar maquinaria y equipo para impulsar la industria. Esta, a su vez, estaría sustentada en el crecimiento del mercado interno producto de los mayores empleos creados, y no por un exceso de proteccionismo, como era la recomendación general para la América Latina de esa época.

Finalmente, quiero destacar la figura de Rómulo A. Ferrero como economista y profesor. Es difícil encontrar en la historia del Perú un economista con una obra tan prolífica y relevante. Su compromiso con la educación, primero como decano de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú, a los 35 años, y luego mediante su trascendental participación en la concepción y creación de la Universidad del Pacífico, son una muestra más de la consistencia de sus ideas con sus acciones. Él estaba convencido de que el capital humano es un ingrediente fundamental del crecimiento de los países y se dedicó a formar a los profesionales para la conducción de la política económica y de las empresas del país.

15. El Perú y la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo¹

El presente trabajo versa sobre un asunto de especial actualidad e importancia para nuestro país y, en general, para América Latina. Su autor es el ingeniero Rómulo A. Ferrero, distinguido economista, que ha sido ministro de Hacienda y Comercio y de Agricultura, y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica del Perú, y es actualmente asesor de nuestra Cámara y Consultor del Banco Central de Reserva.

El ingeniero Ferrero ha publicado múltiples estudios económicos y ha asistido en representación del Perú a diferentes conferencias internacionales, entre ellas, la Conferencia del Comercio y Empleo de La Habana, oportunidad en que presidió la delegación peruana.

Al publicar el presente estudio, la Cámara de Comercio de Lima desea contribuir a la mayor difusión de las principales cuestiones que serán tratadas en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, que se ha iniciado el 23 del presente mes.

Cámara de Comercio de Lima
Lima, marzo de 1964

¹ Tomado de la publicación del mismo título, editada por la Cámara de Comercio de Lima, 1964.

La atención de América Latina está concentrada en estos momentos en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo que se llevará a cabo en Ginebra de marzo a junio (1964), y que será la más importante en este campo desde la Conferencia de Comercio y Empleo de la Habana (1947-1948). Ello se explica por la importancia que tiene el comercio internacional para el desarrollo económico, y porque en los últimos años América Latina ha venido experimentando un proceso desfavorable en este campo debido al deterioro de la relación entre los precios de sus exportaciones y los de sus importaciones, al lento crecimiento de las primeras (tomando la región en conjunto) y a los efectos adversos de este proceso sobre el ritmo de su desarrollo económico, que ha disminuido apreciablemente.

En el presente trabajo, se tratará de las principales cuestiones que se discutirán en la dicha conferencia, tanto desde el punto de vista general cuanto desde el de nuestro propio país. Se hará referencia especial a los dos documentos básicos preparados por la Cepal para ella, a saber: el informe especial elaborado para la reunión de expertos de Brasilia, respaldado por un grupo de consultores designados *ad hoc*; y el informe de la misma Cepal conteniendo consideraciones y conclusiones sobre la política comercial de América Latina, en el cual se trata de los resultados de dicha reunión de Brasilia. Otro antecedente de gran interés es el informe de la Comisión del GATT².

Los temas que se abordará en el presente estudio son los siguientes:

- I. La situación actual de América Latina en relación con el comercio exterior
- II. Los problemas de los productos básicos, a saber: 1) obstáculos que encuentran en los mercados internacionales; 2) inestabilidad de los precios; 3) deterioro de los términos del intercambio
- III. Los convenios internacionales de productos
- IV. El comercio de productos manufacturados y semimanufacturados de los países subdesarrollados
- V. Los acuerdos regionales de integración económica
- VI. El comercio con los países comunistas
- VII. Las instituciones u organismos del comercio internacional

² Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés (nota de edición).

Se trata del informe de Haberler, Meade, Tinbergen y Campos, «Tendencias de comercio internacional», 1958.

I. La situación actual de América Latina y su relación con el comercio exterior

En el primer informe mencionado de la Cepal se indica que esta situación está caracterizada por los siguientes hechos.

- De 1950 a 1960, **la participación de los países menos desarrollados en el comercio mundial** bajó del 30% al 20%, al par que la participación de los países desarrollados aumentaba del 60% al 66%.
- En ese mismo período, el **ritmo de expansión** de las exportaciones de los países subdesarrollados (3.6%) fue inferior al de sus importaciones (4.6%).
- El precio medio de los artículos exportados por los países en desarrollo durante 1960 fue «ligeramente mayor que el que alcanzaron diez años antes, en tanto que el precio medio de sus importaciones fue mucho más elevado», con lo cual la relación de intercambio de esos países bajó un 9%.
- Se registraron marcadas fluctuaciones en los **precios de determinados productos básicos**; así, por ejemplo, el caucho natural registró un precio máximo de 1,024 dólares por tonelada y un precio mínimo de 432 dólares, el estaño subió hasta 2,992 dólares y bajó hasta 1,844, y el algodón subió hasta 1,000 dólares y bajó a 605.

Expresión de este proceso es que la participación de América Latina en el comercio mundial haya bajado del alto nivel de 11.4% del total, en 1948, a 8.6%, en 1955 y a solo 6.8%, en 1960. Además, estos hechos han tenido como consecuencia que el ritmo del desarrollo económico de América Latina haya disminuido considerablemente a partir del año 1955, bajando de 5% por año en la primera mitad de la década de 1950, a menos de 4% en la segunda mitad y en los últimos años. Consecuentemente, el aumento del ingreso per cápita ha sido apenas de 1%, contra la meta fijada en la carta de Punta del Este, que es de 2.5%.

Las causas del lento crecimiento de las exportaciones de los países menos desarrollados son enumeradas por dicho informe (y por el de la Comisión Haberler) como sigue: la baja elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos, el mayor uso de productos sintéticos, los adelantos técnicos que permiten consumir menor cantidad de materias primas, la competencia de los países más adelantados y su política de proteccionismo, finalmente los aranceles y otros obstáculos al comercio internacional.

Todos estos hechos son exactos, pero, para completar el cuadro, falta mencionar en mi opinión otros dos que son muy importantes, a saber:

1. **Las grandes diferencias que hay entre los países subdesarrollados**, y en particular en América Latina, en cuanto al crecimiento de las exportaciones.
2. La responsabilidad que toca en esta situación a **los errores de la política económica** de los propios países subdesarrollados, en especial los latinoamericanos.

Para tener un cuadro exacto de la situación y de sus causas, es necesario considerar estos dos factores, de los cuales me ocuparé brevemente.

1. Algunos países de América Latina han aumentado fuertemente sus exportaciones, de modo que no se puede aplicar a ellos la conclusión general señalada en el informe de la Cepal. En el cuadro 1 se muestra los aumentos experimentados entre 1952 y 1962 (último año para el cual hay datos) por cuatro países que muestran un cambio favorable y por otros cuatro que no lo muestran.

Cuadro 1
Exportaciones por países, en millones de dólares, 1952, 1962

País	1952	1962	Aumento (%)
Ecuador	102	139	36.2
México	656	929	41.6
Perú	234	538	130.0
Venezuela	1,450	2,589	78.6
Subtotal	2,442	4,195	71.8
Proporción sobre las exportaciones totales de América Latina (%)	30.7	41.2%	
Argentina	1,169 ⁽¹⁾	1,216	4.0
Brasil	1,409	1,214	- 13.8
Colombia	473	463	- 2.1
Uruguay	209	153	- 26.8
Subtotal	3,260	3,046	- 6.6
Proporción del total de la región (%) ⁽¹⁾	41.0	30.0	
Total América Latina ⁽¹⁾	7,951	10,180	28.0

Nota

⁽¹⁾ Las exportaciones de Argentina en 1952 fueron anormalmente bajas (poco más de la mitad de lo corriente). Por ello se considera el valor de 1951 y se modifica en la misma forma el total de América Latina en dicho año.

El primer grupo de países ha aumentado en conjunto sus exportaciones en 72%, por lo cual su participación ha subido de menos de una tercera parte del

total de América Latina a más de cuatro décimos. El segundo grupo, en cambio, ha tenido en conjunto una pequeña disminución, por lo cual su importancia ha bajado del 41% a solo 30%. Por lo tanto, la importancia de los dos grupos se ha invertido. Excluyendo al segundo grupo, las exportaciones del resto de América Latina han aumentado de 4,691 a 7,134 millones de dólares, o sea, 52%.

Hay que destacar el extraordinario crecimiento de las exportaciones del Perú: 130% en los diez años considerados. Como expresa el «Análisis de la realidad socioeconómica del Perú», preparado por el Instituto Nacional de Planificación, las exportaciones nacionales han aumentado en el período 1950-1962 a un ritmo promedio de 9.5% anual. En el período 1950-1961, las exportaciones en dólares han aumentado en un promedio anual de 8.9%, que es 3.5 veces la tasa para toda América Latina, la que fue de 2.5%. Debido a esto, la participación de nuestro país en las exportaciones de América Latina se duplicó en ese período, pasando del 2.9% al 5.8% del total.

Hay que señalar, también, que el producto bruto interno (PBI) del Perú, según el mismo estudio, aumentó en el decenio 1950-1960 a un promedio de 4.8%, contra 4.0% para toda América Latina, siendo superado solo por el Brasil (5.8%) y Venezuela (6.5%). Por consiguiente, la generalización que se hace en el informe de la Cepal sobre la situación de América Latina no puede aplicarse al caso del Perú.

2. Nada se dice prácticamente en el informe de la Cepal acerca de la influencia que han tenido en este proceso desfavorable de América Latina considerada en conjunto los errores manifiestos de su política económica. El anterior informe sobre el comercio de la región, preparado por otro grupo de expertos designado por la Cepal en 1962, fue más explícito a este respecto. Los errores a que nos referimos son los siguientes: mantenimiento de controles de cambio con paridades que sobrevalorizan grandemente las monedas respectivas, perjudicando a las exportaciones (ha sido y es frecuente que la paridad oficial difiera de la real en 50% y hasta 100%); procesos de inflación muy intensa, de 20%, 30%, 40% y aun más³, que encarecen los costes de producción; descuido de la producción primaria; industrialización forzada que encarece los costes de producción; tributación exagerada sobre las empresas exportadoras; mantenimiento de precios artificialmente elevados, lo que ha alentado exportaciones similares en otras regiones subdesarrolladas (caso del café).

³ En 1963, el coste de vida ha subido 81% en Brasil, 45% en Chile y Uruguay, 35% en Colombia y 28% en Argentina.

Estas razones explican por qué otras regiones subdesarrolladas del mundo han presentado un cuadro mucho mejor para sus exportaciones. Así, en el mismo período 1952-1962, las exportaciones del Asia han aumentado de 8,180 a 12,640 millones de dólares (54.5%) y las del África han subido de 4,190 a 6,000 millones de dólares (43.2%), a pesar de las dificultades políticas por las cuales han atravesado esas regiones a raíz del establecimiento de muchas naciones independientes, dejando de ser colonias de países europeos.

Como expresó el profesor Arthur Lewis hace un año en la conferencia con la cual clausuró la reunión sobre «Inflación y desarrollo económico» en Río de Janeiro, el comercio mundial está creciendo a un ritmo mayor que nunca y si los países subdesarrollados, en particular los de América Latina, no saben o no pueden aprovechar de esta contingencia, la culpa hay que buscarla en el lado de la producción y no en el de la demanda.

II. Los problemas de los productos básicos

Más del 90% de las exportaciones latinoamericanas están constituidas por productos básicos (exportaciones de alimentos y bebidas: 45.5%; materias primas: 11.9%; minerales metálicos: 6.0%; combustibles: 27.3%), mientras que los productos manufacturados únicamente alcanzan a 8.4%. Solo cinco productos constituyen más del 60% de las exportaciones (62%), siendo ellos: petróleo y derivados, café, azúcar, cobre y algodón. Por tanto, los problemas de los productos básicos tienen la mayor importancia para la región y ellos están constituidos fundamentalmente por los siguientes.

1. **Los obstáculos que encuentran en los mercados internacionales**, como son: derechos aduaneros de importación, impuestos internos, preferencias discriminatorias en su contra, cuotas o restricciones cuantitativas a la importación, subsidios a la producción y a las exportaciones competidoras por los países industriales, diversas formas de *dumping*, ventas a muy largo plazo pagaderas en moneda de los países compradores (Ley 480 de los Estados Unidos).
2. **La inestabilidad de los precios de sus exportaciones**, que están sujetos a muy fuertes fluctuaciones en períodos breves de años, y aun meses.
3. **El deterioro de los términos del intercambio**, esto último indiscutible en la última década, pero muy discutible como tendencia secular.

Nos ocuparemos ante todo del primer problema.

Obstáculos al comercio de productos básicos

Es bien sabido que los productos básicos que exportan los países latinoamericanos tropiezan con una serie de obstáculos en los mercados internacionales: el azúcar no puede ingresar a Europa debido a las tarifas prohibitivas que encuentra, solo puede hacerlo a los Estados Unidos en cantidades limitadas por el sistema de cuotas establecido desde el año 1934; el café latinoamericano tiene que pagar altos derechos de importación e impuestos al consumo en Europa, tropezando además con la preferencia que la Comunidad Económica otorga a sus asociados de África; los productos de zona templada, como trigo y carne, deben salvar también barreras arancelarias muy elevadas y luchar con subsidios a la producción en Europa, incluyendo a Gran Bretaña; el algodón debe competir con la producción estadounidense, sostenida con precios elevados y colocada en los mercados internacionales con un subsidio que es igual a un poco más de la tercera parte del precio para exportación, y además con las ventas en moneda nacional a plazos muy largos; los metales y el petróleo están sujetos a un régimen de cuotas de exportación en los Estados Unidos; etc.

El Perú ha combatido incansablemente todas estas medidas en las reuniones internacionales, ya sea comerciales en general, ya sea de productos determinados. Así, la delegación del Perú a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo de La Habana (noviembre de 1947-marzo de 1948), presidida por quien esto escribe, luchó continuamente contra estas medidas. Lo mismo ha hecho en las reuniones del Comité Consultivo Internacional del Algodón, sobre todo desde el año 1956, en el cual Estados Unidos inició su política de *dumping* en los mercados mundiales. Por desgracia, no ha tenido mayor éxito en su propósito.

Consecuente con esta posición, el Perú firmó la declaración de los 21 países subdesarrollados ante el GATT en 1962, y nuevamente en 1963, pidiendo la supresión de esas medidas. Por ello está enteramente de acuerdo con las propuestas contenidas en las conclusiones de la reunión de Brasilia, las que esencialmente son las siguientes:

1. Los países industrializados deben eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1965 los gravámenes aduaneros y los altos impuestos sobre los productos tropicales.
2. Los mismos países deben modificar sus políticas agrícolas que en distinta forma protegen su producción, fijando un tope máximo al conjunto de las distintas formas de protección antes del 31 de diciembre de 1965. A partir de esa fecha las reducirán progresivamente, hasta eliminarlas del todo en 1970.

3. Antes de la indicada fecha deberán abolirse las restricciones cuantitativas y los impuestos internos que gravan la importación, así como los subsidios a la exportación de productos agropecuarios.
4. La colocación de excedentes agropecuarios en condiciones especiales debe llevarse a cabo en forma multilateral, sin perjudicar las posibilidades de exportación de los países subdesarrollados ni la de desarrollo agrícola de los propios países que reciben tales excedentes.
5. Deben eliminarse, también, las medidas de protección y de discriminación de todo orden contra los productos básicos de origen mineral, incluidos combustibles, así como los productos intermedios del mismo origen.

En la reunión ministerial del GATT, llevada a cabo en mayo del año pasado, se aprobó un programa de acción en tal sentido, aunque no tan intenso, con el asentimiento de los países industrializados, salvo los de la Comunidad Económica Europea (CEE), los cuales declararon, sin embargo, estar de acuerdo con los objetivos generales perseguidos.

La inestabilidad de los precios y de los ingresos de las exportaciones

Además de los obstáculos que encuentran las exportaciones de los países subdesarrollados en los mercados de los países industrializados, hay dos problemas de la mayor importancia (en parte conectados con dichos obstáculos), que son: la inestabilidad de los precios de los productos básicos y el deterioro de los términos del intercambio. En estos dos puntos tenemos discrepancias con el diagnóstico y con las medidas sugeridas en los informes de la Cepal, diferencias que vamos a presentar a continuación y que hemos expuesto con mayor latitud en nuestras conferencias sobre «Comercio y pagos internacionales», dictadas en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Cemla) en 1962 y 1963, así como en otras oportunidades, sin que ello signifique quitarles importancia a dichos problemas.

Es bien conocido que los precios de los productos básicos están sujetos a variaciones mucho mayores que las que afectan a los productos industriales, lo cual se debe a una variedad de causas que provienen tanto del lado de la oferta (falta de elasticidad de esta, irregularidades del clima, política de sostenimiento artificial de los precios, largo período para que entren en producción plantaciones, etc.) cuanto de la demanda (inelasticidad de esta, ciclo de los negocios, guerras, política de *stocks* ya sea comerciales o estratégicos, proteccionismo de los países importadores, etc.). Este problema ha sido estudiado en varias oportunidades,

por lo cual no es necesario insistir en él (en los primeros 50 años de este siglo, los ingresos de las exportaciones de productos básicos fluctuaron en promedio 23% al año). Conviene citar el último caso espectacular de variación de precios, que es el ocurrido con el azúcar, cuyo precio mundial se cuadruplicó de 1962 a 1963 (de 2.50 a 10 dólares por quintal).

Las consecuencias de esta gran inestabilidad son varias, a saber: fluctuación de los ingresos de divisas de los países exportadores; efecto multiplicado sobre los ingresos nacionales, por la importancia que tiene el comercio exterior en estos países; efectos sobre el volumen de los ahorros y, por ende, de las inversiones nacionales; efectos sobre los ingresos fiscales; efectos sobre el nivel de precios internos; efectos sobre las inversiones públicas y sobre los planes de desarrollo económico y social.

Por estas razones, es muy natural que los países subdesarrollados tengan como una de sus preocupaciones fundamentales perseguir una mayor estabilidad de los precios de los productos básicos que ellos exportan. Los países adelantados e industrializados también se preocupan por este problema, ya que tales fluctuaciones les ocasionan molestias, aun cuando de menor importancia. Las Naciones Unidas han discutido frecuentemente este problema y han designado comisiones que lo han estudiado, publicando distintos informes y sugiriendo distintas clases de medidas. Entre ellas, destacan **la concertación de convenios o acuerdos internacionales de productos básicos y, más recientemente, la adopción de planes y mecanismos financieros para asegurar o compensar a los países exportadores** contra los fuertes descensos de los precios de sus exportaciones.

Sobre este tema, el informe de la reunión de Brasilia contiene las siguientes recomendaciones:

1. Concertación de convenios de productos que tengan en cuenta el objetivo básico de promover el desarrollo y de procurar el establecimiento de relaciones de precios (entre dichos productos y los industriales) más favorables.
2. En los casos de productos de baja elasticidad-ingreso de la demanda, para los que exista exceso de oferta, los convenios deberían tener en cuenta, según las características del producto respectivo, los siguientes principios de orientación general:
 - a) En algunos casos, el precio debería fijarse a un nivel situado entre los de las mayores zonas de producción de costos altos y de costos bajos.
 - b) Al establecer estos precios, habrá que tener en cuenta la influencia recíproca de diversos productos y los riesgos de sustitución.

- c) Los límites que se establezcan para la oferta no deberán suponer que los países en vías de desarrollo aceptan la actual estructura distorsionada de la agricultura mundial.
- d) Los aumentos de consumo que se produzcan en el futuro deberán beneficiar sobre todo a los productores no subvencionados, para acercarse gradualmente a una estructura racional de la producción mundial.

Vamos a detenernos en este punto para expresar nuestra opinión acerca de este tema, dada su importancia y la confianza a nuestro juicio excesiva que se deposita en los convenios sobre productos como medida para estabilizar los ingresos de los países exportadores de productos básicos.

III. Los convenios internacionales de productos

Fundamentalmente, hay tres tipos de convenio, a saber: cuotas de exportación, *stocks* amortiguadores y contratos multilaterales. En el primer tipo (azúcar, café), se fija a cada país exportador una cuota, que puede ser aumentada o disminuida de acuerdo con la variación de los precios mundiales. En el segundo tipo (estaño), se establece *stocks* del producto respectivo para regular mediante ellos la oferta en el mercado mundial, comprando cuando los precios bajan de cierto límite o, a la inversa, vendiendo cuando pasan de un nivel determinado. En el tercer tipo (trigo), los países importadores se comprometen a comprar determinadas cantidades del producto cuando los precios mundiales bajan de un nivel fijado y los países exportadores se comprometen a su vez a vender ciertas cantidades cuando los precios mundiales suben más allá de otro límite fijado.

En nuestra opinión, los convenios sobre productos tienen una eficacia muy limitada por las siguientes razones.

1. Las dificultades técnicas en el caso de productos no uniformes, como sucede con el algodón, son muy grandes, lo que no pasa, por ejemplo, con el trigo.
2. Los convenios de cuotas (como el del café) son antieconómicos desde el punto de vista mundial, porque cristalizan el patrón de la producción y de las exportaciones mundiales sin permitir que los países más eficientes desplacen a los que lo son menos. Hay propuestas, como la de Kaldor, para obviar este inconveniente, pero ellas aumentarían la complicación y las dificultades ya grandes del convenio.
3. En algunos casos ha habido un desarrollo espectacular o imprevisto de las exportaciones de un producto básico que habría sido imposible bajo un convenio, causando así serios perjuicios a los países que lo han logrado. Basta

citar los casos del algodón, en México y el Perú, y más recientemente el de la harina de pescado en el Perú.

4. Es muy difícil distinguir entre las tendencias de los precios que son a largo plazo y las que fluctúan a corto plazo, lo cual conduce a fijar límites de precios equivocados, por lo general muy altos, lo que hace fracasar el convenio.
5. Es muy difícil obtener el concurso de todos los países interesados, sean exportadores o importadores.
6. Las cuotas de producción obligan a los países a controlar a sus productores, presentándose el mismo inconveniente de cristalizar dentro de cada país el patrón de la producción, aparte de otros inconvenientes.
7. Cierta tipo de convenio, como los *stocks* amortiguadores, exigen un esfuerzo financiero por encima de las posibilidades de los países pobres.

Es muy ilustrativo leer más recientes publicaciones autorizadas sobre esta materia de los convenios, las que son bastante escépticas acerca de su eficacia, o cuando menos muy cautas. Al respecto mencionaremos los estudios de sir Sydney Caine⁴, distinguido economista y experto mundialmente reconocido en la materia; y a Gerda Blau⁵.

Lo anterior no significa que los convenios internacionales no tengan utilidad alguna, aun cuando la experiencia mundial al respecto es decepcionante. Su utilidad está limitada más bien a situaciones de emergencia, para evitar un derrumbe de los precios cuando hay sobreproducción mundial y mientras actúan las medidas o mecanismos de reajuste necesarios. Además, deben ser acompañados de otras medidas, destinadas ya no a atenuar la fluctuación de los precios mismos, sino más bien a compensarlas. De estas pasamos a ocuparnos y vamos a examinarlas.

Medidas compensatorias

Las medidas compensatorias de la fluctuación, o más bien del descenso de los ingresos, son las siguientes: ayuda del Fondo Monetario Internacional; seguro contra la pérdida de ingresos; crédito a largo plazo.

1. El Fondo Monetario Internacional presta ayuda para estos fines en tres formas. Son las siguientes: a) préstamos corrientes para cubrir desequilibrios transitorios de la balanza de pagos; b) convenios *stand by*; y c) el mecanismo

⁴ «Precios para los productores primarios», 1963.

⁵ «Acuerdos y políticas internacionales sobre productos básicos», estudio presentado al Congreso Internacional de Desarrollo Económico de Viena en setiembre de 1962, reproducido en el *Boletín de Economía y Estadística* de la FAO en setiembre de 1963.

recientemente establecido de otorgar préstamos especiales para este objeto, que ha sido empleado para Brasil y Turquía.

2. El plan propuesto en el informe de las Naciones Unidas (1961) para establecer un seguro contra las fluctuaciones de los ingresos de las exportaciones. En virtud de este plan, tanto los países desarrollados como los subdesarrollados pagarían una prima a un fondo, del cual se pagaría una compensación cuando un país sufriera un descenso en los ingresos de sus exportaciones. El pago solo se haría después de que el descenso hubiera pasado de cierto límite (por ejemplo, 5%), y tan solo por una parte de dicho descenso (por ejemplo, 50%), para dejar funcionar siempre el mecanismo natural de reajuste.
3. Los créditos a largo plazo de las instituciones internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano, etc.). Estos ya constituyen una ayuda que podría ser todavía mejorada y ampliada, teniendo en cuenta este problema específico de las fluctuaciones de los precios.

El empleo cuidadoso de estas medidas compensatorias puede ser más eficaz que los convenios de productos, más rápido, más seguro y menos complicado. Sin embargo, tiene también varios inconvenientes, a saber: **la dificultad de precisar cuándo un descenso de precio es un fenómeno transitorio** o en qué medida; **el peligro de que la ayuda sea utilizada para ocultar desequilibrios fundamentales de la balanza de pagos**, en lugar de transitorios, derivados generalmente de procesos de inflación interna; y, finalmente, **esta ayuda beneficiaría a los Gobiernos, pero no a los mismos productores.**

Estas medidas compensatorias han sido también consideradas en el informe de Brasilia, el cual dice al respecto lo siguiente:

1. Los países industrializados deben reconocer su responsabilidad en la contribución financiera internacional que, unida al máximo esfuerzo de ahorro interno que razonablemente puedan efectuar los países menos desarrollados, permita a estos una tasa de crecimiento que reduzca las diferencias internacionales de ingresos. La magnitud, forma de pago y modalidades de financiamiento deberán revestir en lo posible carácter multilateral.
2. Es indispensable que se establezcan mecanismos adecuados para compensar a los países en vías de desarrollo por los perjuicios que podrían sufrir en su desarrollo como consecuencia del deterioro de los precios del intercambio.
3. La magnitud de las contribuciones de los países industrializados debe ser suficiente para cubrir el déficit entre las necesidades, la importación estimada y la capacidad de importar.

4. El sistema de crédito compensatorio puesto en vigencia por el Fondo Monetario Internacional constituye un paso positivo, pero necesita profundas modificaciones en el sentido de: a) dar más importancia a las exportaciones de los tres años precedentes a la caída de ellas y no a la proyección para los dos años siguientes; b) exceptuar los créditos compensatorios del *gold tranche* y de otros tramos sucesivos de crédito; y c) aumentar de 25 a 50% de la cuota la cantidad destinada al financiamiento compensatorio.

Otras medidas para estabilizar los precios de los productos básicos

En realidad, no puede esperarse que el problema de la estabilidad relativa de los precios de los productos básicos sea resuelto por una sola medida, sino por un conjunto de ellas, puesto que, como se ha dicho, el fenómeno obedece a diversas causas que actúan tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Por tanto, al lado de las medidas ya señaladas (convenios internacionales y medidas financieras compensatorias), hay que pensar en otra clase de medidas tanto en el campo interno de cada país afectado por este problema cuanto en el campo internacional.

Por lo que se refiere a lo primero, hay que señalar la conveniencia, o aun necesidad, de diversificar las exportaciones, aun cuando sean siempre de productos primarios, ya que lógicamente la vulnerabilidad es tanto mayor cuando más grande sea la dependencia respecto a un solo producto. Otra medida a más largo plazo es estimular el crecimiento de otras actividades en los países subdesarrollados, de modo de reducir la importancia de las exportaciones de productos básicos. Sin embargo, este es un proceso lento, **porque constituye la esencia misma del desarrollo económico** y de los cambios estructurales que lo acompañan y caracterizan. Una tercera medida sería la adopción de una política fiscal compensatoria, tanto en el campo de la tributación a las exportaciones, para atenuar el impacto de las fluctuaciones de precios sobre los productores, cuanto en el campo de los gastos públicos, para atenuar el impacto sobre la actividad económica general.

Por lo que se refiere a las otras medidas que se podría adoptar en el campo internacional, hay que señalar dos de particular importancia, a saber: estabilizar en lo posible la actividad económica, y con ello la demanda de productos básicos de los países industrializados, que en muchos casos ha sido responsable de violentas fluctuaciones de los precios; y, *last but not least*, eliminar la política proteccionista de los países industrializados respecto a los productos básicos en la forma de altos

derechos de importación, cuotas e impuestos internos, subsidios a la producción y a la importación, etc.

Verdadero alcance de la estabilización

Cuando se habla de este tema, hay que entender que no se trata de lograr una estabilización absoluta de los precios, sino más bien de atenuar la violencia de sus fluctuaciones. No sería posible, ni tampoco deseable, llegar a una estabilidad absoluta, porque entonces se quitaría a los precios su función propia, que consiste en orientar el empleo de los recursos productivos y ajustar la oferta con la demanda, fuerzas ambas que varían continuamente. Por otro lado, tampoco hay que exagerar la magnitud de los perjuicios que crean estas fluctuaciones de los precios, ni se les debe atribuir toda la responsabilidad de las perturbaciones que padecen las economías de los países subdesarrollados. Prueba de ello es que tales perturbaciones (inflación, desequilibrios de la balanza de pagos) han continuado en períodos de precios favorables.

Los términos del intercambio

Las publicaciones de la Cepal y la doctrina económica por ella creada ponen mucho énfasis en el **deterioro constante de la relación del intercambio** (precios de las exportaciones respecto a precios de las importaciones) de América Latina y, en general, de los países exportadores de productos básicos. Una de las recomendaciones del informe de Brasilia expresa:

Es indispensable que se establezcan mecanismos adecuados para compensar a los países en vías de desarrollo por los perjuicios que pudieran sufrir en el futuro a consecuencia del deterioro de la relación de intercambio.

No es este, por cierto, el lugar de discutir a fondo esta tesis, pero es inevitable ocuparse de ella, dado el papel decisivo que juega en dicha doctrina y las consecuencias de política económica que de ella se derivan. Al respecto hay que señalar que, en cuanto la tesis sostiene que tal tendencia es permanente e inexorable, **no encuentra apoyo en la historia, ni tampoco en la teoría económica**. He citado en mis conferencias sobre «Comercio y pagos internacionales» opiniones autorizadas, tales como el informe de la Comisión Haberler (1958), el de las Naciones Unidas («El comercio de productos primarios y el desarrollo económico», 1960) y las discusiones de la reunión de la International Economic Association en 1961, todas las cuales concluyen que **no se puede predecir el curso futuro de esta relación**.

Por otro lado, la realidad es que, si bien desde mediados de la década pasada hasta 1962 esta relación bajó 15% para América Latina, en 1963 ha mejorado notablemente, hecho que ya es de dominio general. En el año 1963, el índice de precios de los productos básicos de *The Economist* muestra una elevación de cerca del 15%, que es interpretada por muchos como señal de que se ha invertido la tendencia descendente de la relación de intercambio. Para citar los casos de algunos productos importantes: el azúcar, el estaño, los metales no ferrosos y el mismo café han experimentado alzas considerables y en algunos casos espectaculares.

Desde luego, esto no quiere decir que no haya habido un deterioro fuerte de la relación de intercambio desde mediados de la década pasada. Tal hecho es indiscutible y en mis conferencias mencionadas estimé que ello representaba una pérdida anual de 1,500 millones de dólares para América Latina. Sin embargo, no se puede erigir un fenómeno transitorio en un proceso permanente ni en base a una teoría del comercio internacional y del desarrollo económico.

Nuevamente debo citar a un autor nada sospechoso de falta de simpatía por los problemas de los países subdesarrollados, Arthur Lewis, quien, en la misma conferencia sobre «Inflación y desarrollo económico» de Río de Janeiro en enero del año pasado, expresó textualmente que los términos del comercio o relación de intercambio de la década de 1950 a 1960 habían sido más favorables que los de cualquiera otra década de los 100 años precedentes. En la misma forma, Kindleberger, en su reciente obra sobre «Comercio exterior y la economía nacional», declara que no existe base para las afirmaciones y teorías de la Cepal respecto a este problema.

IV. La exportación de productos manufacturados y semimanufacturados

Todos los estudios sobre el desarrollo de América Latina coinciden en indicar que, para que su capacidad de importar aumente de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico, es necesario, además de aprovechar al máximo (lo que no ha hecho) las posibilidades de aumento de sus exportaciones tradicionales de productos básicos, incrementar también las de productos industriales y semimanufacturados. Así, en un estudio efectuado hace tres años por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, se llegó a la conclusión de que para 1980 tales productos deberían constituir el 30% de la totalidad de exportaciones de los países subdesarrollados. Por consiguiente, este tema también ha recibido atención en el informe de la Cepal después de Brasilia, el que contiene a este respecto algunas de las propuestas más novedosas del comercio internacional

adelantadas ya en los últimos tiempos en el seno del GATT. A continuación, se resume esas propuestas:

1. Los países desarrollados deben acordar un tratamiento preferencial a las importaciones de productos manufacturados provenientes de los subdesarrollados consistente en **conceder de inmediato acceso libre a las importaciones de tales productos en un monto que no represente** más del 5%, para cada producto **del consumo interno del país importador**.
2. Tratándose de productos semimanufacturados, deberán reducir los gravámenes sobre las importaciones, para eliminarlos en 1970.
3. A fin de que estas preferencias beneficien a los países de menor desarrollo relativo dentro del conjunto de los países subdesarrollados, será necesario completarlas formulando programas de asistencia técnica y financiamiento internacional.
4. En las negociaciones que se realicen para rebajar tarifas para productos manufacturados, no deberá exceptuarse los productos de especial interés para los países subdesarrollados.
5. La adopción por los países subdesarrollados de medidas favorables para los países en desarrollo **no deberá estar condicionada a concesiones recíprocas** de parte de estos.
6. Debe procederse a la eliminación inmediata de las preferencias concedidas por algunos países desarrollados a ciertos países subdesarrollados. En caso de que ya se hubiese establecido corrientes de comercio en virtud de dichas preferencias, ellas deben aplicarse solo al volumen alcanzado por dicho comercio y, además, irse eliminando progresivamente.

Para tener una idea de lo que la primera concesión significaría para los dos grupos de países, mencionaremos los estimados del estudio de la Comisión Económica para Europa (1960) y del informe de la Cepal. El primero estimó que los países subdesarrollados necesitarían aumentar sus exportaciones de todas clases de productos de 19 mil millones de dólares (promedio 1957-1959) hasta 50 mil millones en 1980. Teniendo en cuenta las posibilidades de aumento de las exportaciones de productos básicos, sería necesario que las de productos manufacturados subieran en el mismo período de 2 mil millones a 15 mil millones de dólares. De esta cantidad, los países de Europa Occidental deberían absorber 5 mil millones.

Por otro lado, la Cepal estima que hacia 1970 el producto interno de los países industriales podría llegar a 1'175,000 millones de dólares y el suministro de manufacturas a 660,000 millones (56%). En la actualidad, dicho producto

alcanza 826 mil millones de dólares, la disponibilidad de manufacturas, 430 mil millones, las importaciones de estas, 47 mil millones (5.8% del PBI) y las de manufacturas latinoamericanas, 1,500 millones de dólares, o sea, 0.17% del PBI de esos países. Si América Latina pudiera exportar a esos países productos industriales por un valor igual solamente al 1% del suministro total, ello representaría un aumento de cerca de 5 mil millones de dólares en sus exportaciones.

Indudablemente, esta propuesta de otorgar concesiones a las manufacturas de los países subdesarrollados sin reciprocidad constituye una innovación en las prácticas del comercio internacional, pero se viene hablando de ello desde hace algunos años. Ha sido acogida en los principios aprobados en la reunión ministerial del GATT para la rueda Kennedy en el año pasado, acuerdo al cual dieron su apoyo los países miembros de la CEE, los cuales en cambio no aprobaron el programa de acción del GATT, consistente en la eliminación de los derechos, cuotas e impuestos internos a las importaciones procedentes de los países subdesarrollados.

Se ha hablado, también, de otorgar preferencias selectivas en cuanto a países o agrupamientos de países, y selectivas también respecto de las manufacturas favorecidas, pero esta iniciativa no ha encontrado mucho eco. Existe el peligro de que en la práctica produjera rozamientos entre los países subdesarrollados y también que condujera a que se especializaran en artículos equivocados o solo en las formas más primitivas o menos complicadas de manufacturas.

De otro lado, hay que hacer notar que **para que los países subdesarrollados pudieran aprovechar estas preferencias y concesiones sería necesario que sus industrias fueran realmente eficientes** para poder soportar los costos de transporte y venta y la competencia de las industrias domésticas de los países importadores. Por esta razón siempre he insistido en que América Latina debe aumentar la eficiencia de sus industrias y abandonar la política que ha venido siguiendo de protegerlas en exceso mediante altos derechos y otras restricciones. Tal política, si bien puede asegurar un mercado doméstico, pero restringido por los precios altos que ella provoca, es absolutamente inconveniente cuando se trata de competir en los mercados mundiales.

V. Los acuerdos regionales de integración económica

Punto de especial interés para América Latina en el campo del comercio internacional es el que se refiere a los acuerdos regionales. Como se sabe, la finalidad de estos acuerdos que toman la forma de un mercado común (unión aduanera), o de una zona de libre comercio, es suprimir los obstáculos o barreras al comercio

dentro de un grupo de países con el objeto de favorecer la especialización y la división internacional de trabajo proporcionando mercados más amplios para las industrias de los distintos países. Sin embargo, tales acuerdos pueden perjudicar el comercio internacional en conjunto, esto es, de los países fuera del grupo y de todo el mundo, si no se satisfacen algunos requisitos, los que son fundamentalmente: no formar o elevar una barrera a los productos de fuera de la región, lo que quiere decir que no se debe aumentar la incidencia de los derechos frente a terceros países; y, además, los derechos deben ser moderados, para que siempre pueda haber competencia que venga de fuera del grupo. Como expresa Viner en su ya clásica obra al respecto, los efectos de «creación» de comercio deben ser mayores que los de «desviación» del mismo de una fuente a la otra.

Los anteriores principios se respetan bastante bien en las agrupaciones regionales europeas (CEE y EFTA⁶) para los productos industriales, no así para los agrícolas. En cambio, en América Latina la situación es muy diferente, pues los derechos son muy elevados (100% y aun más) y el mecanismo que se aplica para rebajarlos dentro de la zona de libre comercio es muy deficiente y no asegura que se alcancen los fines perseguidos. Por tanto, faltan las dos condiciones básicas que justifican el régimen de preferencia que se establece entre los miembros de la zona. Esta crítica la hemos hecho en numerosas oportunidades, desde antes de que se firmara el tratado en Montevideo, y también la hacen otras personas, entre ellas el mismo doctor Prebisch, quien se ha esforzado tanto en lograr un convenio de esta clase.

Por esta razón, hemos sostenido que debería adoptarse un mecanismo de rebajas automático, que funcionara para todas las partidas del arancel de los países miembros de la zona, aun cuando en la actualidad no hubiera comercio de muchas partidas entre ellos. Se dividiría las importaciones en tres categorías, a saber: materias primas, bienes de capital y artículos intermedios, y artículos de consumo. Para la primera categoría, se eliminaría los derechos totalmente en un plazo de 3 años; para la segunda y tercera categorías se establecería una rebaja anual de 8%, lo cual conduciría a su eliminación total al final del período de 12 años. Además, como existen muy grandes diferencias en la altura de los aranceles entre los distintos países, se fijarían niveles máximos que no podrían sobrepasar los derechos a las importaciones de la segunda y tercera categorías, en la siguiente forma: para la segunda categoría: 50% a los tres años, 25% a los 6 años y 10% a los 9 años; para la tercera categoría, 75%, 50% y 25%, respectivamente. En

⁶ Asociación Europea de Libre Comercio, por sus siglas en inglés (nota de edición).

caso de que fuera necesario exceptuar de este mecanismo automático algunos productos de especial importancia, se formaría con ellos una lista separada, para negociarlos en la forma que se hace corrientemente en el GATT.

Hablando de las agrupaciones, una fórmula por la cual los países subdesarrollados podrían recibir ventajas sin reciprocidad podría ser que los países de la CEE y de EFTA hicieran extensivas a ellos las rebajas que se otorgan entre sí, las cuales llegan ya al 60% de los derechos originales, y se trata de que lleguen al 80% a fines del presente año. Disfrutarían en esta forma de un tratamiento semejante al que la CEE otorga a sus territorios asociados o excolonias.

VI. El comercio con los países comunistas

Un problema del comercio internacional que se viene discutiendo y que también tratan los dos informes de la Cepal a los cuales nos venimos refiriendo es el del comercio con los países comunistas, mencionados con eufemismos tales como «Diversificación geográfica del comercio» y «Comercio con los países de economía centralmente planificada». Este comercio ofrece serios problemas, no solo de carácter económico, sino también político y social, por lo cual conviene hablar claramente y estar advertidos de los peligros que presenta, puesto que no se trata solo de buscar nuevos mercados sino también de cuidar los altos intereses de estos países latinoamericanos. Veamos primero lo que dice al respecto el informe de Brasilia. En esencia es lo siguiente:

1. Los países socialistas deben comprometerse a fijar metas cuantitativas de comercio con los países en desarrollo. La fijación de esas metas cuantitativas debe ir acompañada, en el caso de los productos manufacturados y semimanufacturados, de sistemas preferenciales a favor de los países en desarrollo.
2. Los países de economía centralmente planificada deberán tratar de operar en moneda convertible, sin discriminaciones.

A pesar de que es cierto que los países comunistas, en especial Rusia y Europa Oriental, ofrecen mercados potenciales de gran capacidad, el comercio con ellos presenta muy serios inconvenientes y peligros que no pueden subestimarse y que obligan a considerarlo con extrema cautela. Tales inconvenientes y peligros son los siguientes:

1. Para dichos países, el comercio internacional es un instrumento como cualquier otro puesto al servicio no de finalidades económicas sino políticas, y por lo tanto no está regido por principios del primer orden. Esto ha sido ampliamente probado en la práctica en numerosas ocasiones en las cuales Rusia ha

comprado a un país subdesarrollado un producto, revendiéndolo luego en el mercado internacional a un precio más bajo en perjuicio del país de origen. Tal cosa sucedió, por ejemplo, hace pocos años con el algodón de Egipto. En ciertas ocasiones Rusia ha vendido productos en el mercado mundial para rebajar los precios en este.

2. La forma típica del comercio de los países comunistas es la de convenios bilaterales entre Gobiernos, lo que acarrea todos los inconvenientes de este sistema sobradamente probados en la experiencia mundial. Muy cerca de nosotros tenemos un país latinoamericano, que es Argentina, que puede dar fe de los perjuicios ocasionados por esta clase de comercio, en la época de Perón y del IAPI⁷. El primer informe de la Cepal expresa al respecto lo siguiente:

En el caso de la Argentina, la época de mayor comercio con los países socialistas coincidió con dos circunstancias que en cierto modo lo facilitaron; en primer lugar, por ese entonces era corriente los convenios bilaterales de comercio y de pago en la política comercial argentina; en segundo lugar, existió un organismo oficial encargado de la mayor parte de las operaciones del comercio exterior (el IAPI).

Por diversas circunstancias, entre las que resalta la dificultad de encontrar en los países socialistas artículos adecuados para importar, la Argentina vio subir sus saldos acreedores hasta montos importantes, a través de los créditos recíprocos (*swings*) pactados en los convenios. En 1956 esos créditos representaron varias decenas de millones de dólares, lo cual en la práctica representaba un financiamiento a la inversa de un país en desarrollo a países industrializados.

No estará de más agregar que las actividades del IAPI obligaron al Gobierno argentino a transferir 27 mil millones de pérdidas de ese organismo al Banco Central.

3. En el caso del Perú, país que siempre ha conducido su comercio en forma multilateral en monedas convertibles, sería verdaderamente deplorable que abandonara esta política tradicional por otra que está llena de graves peligros. Ni siquiera cabría la justificación de la importancia de este comercio: en los últimos cinco años (1959-1963) el comercio con los países comunistas apenas ha representado el 0.3% del comercio total del país. Por otro lado, la diversidad de nuestras exportaciones y el hecho de que, con la única excepción de la harina de pescado, somos productores de pequeña o cuando más

⁷ Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (nota de edición).

mediana importancia en los mercados mundiales disminuye todavía más la importancia de ese comercio, y por lo tanto aumenta la de los inconvenientes ya señalados.

4. Finalmente, pero no en modo alguno por ser lo menos importante, hay que considerar que las relaciones comerciales con los países soviéticos van acompañadas de la presión por establecer relaciones políticas y de penetración ideológica. Mejor dicho, el aumento de esta se ve enormemente facilitado por el establecimiento de relaciones políticas. En un país que ya presenta manifestaciones de honda inquietud social, en gran parte espontánea, pero también en parte no despreciable agitada e intensificada por los agentes comunistas, sería imprudente agravar este proceso, aun cuando fuera involuntariamente, por el establecimiento o intensificación de relaciones comerciales.

VII. Instituciones y organismos para el comercio mundial

En la actualidad, el único organismo que existe para vigilar que el comercio internacional se ajuste a las normas establecidas es el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (AGAC), más corrientemente conocido por su sigla en inglés GATT. Este organismo nació en 1947 en el período en que se preparaba la Carta de La Habana, la que fue ampliamente discutida en una conferencia convocada por las Naciones Unidas, que se reunieron en dicha ciudad entre noviembre de 1947 y marzo de 1948. La Carta de La Habana comprendía varios capítulos o partes relacionados con las siguientes cuestiones: empleo y actividad económica; desarrollo económico y reconstrucción; política comercial (aranceles, preferencias, impuestos y regulaciones internas, restricciones cuantitativas, subsidios, comercio estatal, disposiciones generales y disposiciones especiales); prácticas restrictivas de los negocios; acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos; y, finalmente, el capítulo referente a la proyectada Organización Internacional de Comercio.

Esta carta fue ampliamente discutida por los representantes de los Gobiernos asistentes, culminando así un proceso comenzado con las propuestas presentadas por los Estados Unidos el 6 de diciembre de 1945, la primera reunión preparatoria de Londres en 1946 y la segunda en Ginebra (después de una preliminar en Nueva York) en 1947. Asistieron 58 países y 13 no aceptaron la invitación, siendo casi todos estos países comunistas. El acta final de la conferencia fue firmada por 53 países, entre ellos el Perú, cuya delegación tuvo el honor de presidir. El comercio exterior de los países que asistieron a la conferencia representaba aproximadamente el 90% del comercio mundial.

Esta carta no fue ratificada por el Congreso de los Estados Unidos, y por lo tanto tampoco por ningún otro país, perdiéndose así una oportunidad única que solo ahora se vuelve a presentar. Tan solo subsistió el AGAC o GATT, que ya venía funcionando y quedó encargado de aplicar la parte correspondiente a política comercial tal como en la carta. En los 16 años transcurridos desde esa conferencia, el acuerdo ha sufrido algunas modificaciones aconsejadas por la experiencia, pero, sin embargo, es siempre una solución parcial porque no abarca todo el campo que cubría la Carta de La Habana. Además, su funcionamiento no ha sido satisfactorio para los países subdesarrollados, puesto que ha permitido a los países industrializados, comenzando por los Estados Unidos, mantener y aun intensificar su política agrícola proteccionista, que perjudica a los primeros.

En 1954-1955, el Acuerdo General fue revisado, acordándose mayor libertad de acción a los países subdesarrollados respecto a su política comercial, pero aun así no es suficiente. Por esta razón, uno de los puntos que se considerará en la próxima conferencia de Ginebra es si conviene continuar con el GATT, modificándolo para adaptarlo a las necesidades actuales o si, por lo contrario, es necesario crear una organización nueva. El primer informe de la Cepal no se pronunciaba francamente al respecto, pero el segundo, o sea, el de la reunión de Brasilia, sí lo hace, abogando por la creación de una organización internacional dentro del sistema de las Naciones Unidas para atender fundamentalmente a las necesidades del desarrollo. Mientras se perfeccionan los instrumentos para establecerla, es indispensable contar con organismos de acción inmediata cuyo elemento central sería la propia Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, que se reuniría nuevamente dentro de unos dos años. Esta Conferencia contaría con un comité permanente y una secretaría también permanente, y con los comités especiales que fueran necesarios, los que trabajarían en estrecha cooperación con el Consejo Económico y Social y con las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

No es seguro que tal propuesta sea aceptada por los países industriales, los que probablemente prefieran más bien la modificación del GATT. En realidad, si esta modificación se efectúa en forma debida y se amplía el GATT dándole las funciones consideradas en la Carta de La Habana para la Organización Internacional de Comercio e incorporándole nuevas normas sobre el comercio internacional adaptadas a las necesidades actuales, ello sería suficiente. Además, se enlazaría ese organismo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; con el Comité Económico y Financiero de la Asamblea General, para reunirse periódicamente; así como también con las organizaciones relacionadas con el desarrollo

económico, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para Alimentación y Agricultura.

En todo caso, este problema, con ser importante, no lo es en la misma medida que los principios y normas que deben regir el comercio internacional, de tal modo que la conferencia mundial no debe correr el riesgo de empantanarse en discusiones sobre este asunto que perjudiquen al otro, que es fundamental.

Posición conjunta de los países latinoamericanos

En el momento de escribir estas líneas, no se ha definido todavía si los países latinoamericanos adoptarán en Ginebra una posición conjunta frente a los países industrializados. Ha habido algunas reuniones preparatorias para tratar esta cuestión y actualmente se lleva a cabo una reunión con tal objeto en Alta Gracia (República Argentina). En nuestra opinión, los países latinoamericanos deben adoptar una posición unida porque sus problemas de comercio internacional son básicamente los mismos en cuanto a su naturaleza, y solo difieren en cuanto a su intensidad, por lo cual no sería justificado que no presentaran un solo frente.

Efectivamente, en esencia, la posición de estos países gira en torno a los siguientes puntos fundamentales:

1. Eliminación de los obstáculos que se oponen al ingreso de sus exportaciones, tales como derechos, cuotas, impuestos internos.
2. Eliminación, o moderación a límites reducidos, de otras formas de política proteccionista, como pago de subsidios a la producción o a la exportación, *dumping*, disposición de excedentes en formas inconvenientes, etc.
3. Eliminación de las preferencias otorgadas por algunos países industriales a sus colonias o territorios asociados.
4. Concesión de ventajas para la importación de productos manufacturados y semimanufacturados de nuestros países en la forma de importación libre de toda restricción, hasta un monto de 5% del consumo total del producto respectivo, **sin concesiones recíprocas**.
5. Reconocimiento del derecho de establecer preferencias regionales entre los países subdesarrollados, sin la obligación de hacerlas extensivas a todos los demás, en virtud de la cláusula o principio de «nación más favorecida».

Creemos que todos los países latinoamericanos tienen que estar de acuerdo en estos principios, a pesar de las diferencias que hay entre ellos, las que se refieren más bien al grado de intensidad con la cual se ven hoy afectados por las restric-

ciones comerciales. En primer lugar, estas restricciones son mayores en el caso de productos tropicales, como el azúcar y el café, que pagarán derechos de 80% y 16%, y de la zona templada, como el trigo y la carne, que pagarán 20%, que en el de materias primas agrícolas y minerales, que no pagarán, o solo muy poco; y, en segundo lugar, las diferencias se refieren a la posibilidad de aprovechar en un futuro cercano las ventajas que se solicitan para introducir manufacturas y semi-manufacturas a los países industrializados, para lo cual se encuentran en mejor situación los países latinoamericanos que han desarrollado más sus industrias, como son Brasil y México.

Resumen

1. La próxima Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo será la primera oportunidad, desde la Conferencia de Comercio y Empleo de La Habana (1947-1948), para discutir a fondo los problemas del comercio internacional de los países subdesarrollados a la luz de la experiencia obtenida en el GATT y de las repercusiones que tienen en su proceso de crecimiento económico.
2. En los 10 últimos años, las exportaciones de América Latina en conjunto solo han aumentado 28% y su participación en el comercio mundial ha bajado de cerca de 9% a menos del 7% del total. Ello ha repercutido en una disminución del ritmo de crecimiento de la región en conjunto, que ahora es solo de 1% per cápita al año (4% en total), en lugar del 2.5% (5.5% en total) que señala como meta la Carta de Punta del Este.
3. Las causas «externas» de este proceso poco satisfactorio son las siguientes: baja elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos; mayor uso de productos sintéticos; adelantos técnicos que causan menor empleo de materias primas por unidad de producto acabado; política proteccionista de los países más adelantados a su producción competidora de las exportaciones de América Latina; obstáculos al comercio internacional.
4. A estas causas hay que agregar otras «internas» de la región que no conviene subestimar, constituidas por los errores de política económica que han perjudicado a sus exportaciones, a saber: procesos de inflación acelerada (20%, 30%, 40% y aun más, por año) que encarecen los costes de producción; exagerada intervención del Estado; controles de cambio con paridades irrealistas, a veces solo la mitad o menos del tipo de equilibrio; descuido de la producción primaria; industrialización forzada que encarece los costes; tributación exage-

- rada; mantenimiento artificial de precios altos para ciertos productos, lo que ha alentado la producción competidora en otras regiones subdesarrolladas (caso del café); etc.
5. Es indispensable señalar las grandes diferencias que hay dentro de América Latina en cuanto a la evolución de sus exportaciones en los últimos 10 años, como también en cuanto a las causas internas que se acaba de señalar. Así, cuatro países (Ecuador, México, Perú y Venezuela) han aumentado en conjunto sus exportaciones (en 72%); y aun si se agrega un quinto (Chile), el aumento es de 63%, pasando este grupo a formar el 46% del total, en lugar del 36% en 1952. En cambio, otros cuatro países (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) han sufrido una disminución de casi 7%, bajando del 41% al 30% del total. Excluyendo a este último grupo, el resto de América Latina ha aumentado sus exportaciones (en 52%). En estas diferencias intervienen la clase de exportaciones (café, trigo y carne), así como la política económica seguida. México y el Perú son, entre los países medianos y grandes, los que ofrecen el mejor cuadro de crecimiento de las exportaciones y del producto bruto, y de estabilidad monetaria.
 6. Los principales problemas que confrontan las exportaciones de los productos básicos, que constituyen algo más del 90% de las exportaciones totales de América Latina, están constituidos por los obstáculos que encuentran en los mercados internacionales, las grandes fluctuaciones de precios y el deterioro de los términos del intercambio en el último decenio.
 7. Los obstáculos que encuentran las exportaciones latinoamericanas son múltiples, a saber: altos derechos de importación e impuestos internos; preferencias arancelarias a favor de otros exportadores; cuotas; subsidios a la producción y a las exportaciones; diversas formas de *dumping*, etc. Es necesario que los países industriales eliminen rápidamente tales barreras a la importación de los productos básicos, como modificar la política altamente proteccionista que siguen para su agricultura y la de sus antiguas colonias, tal como los países subdesarrollados han planteado en el GATT.
 8. Los precios internacionales de los productos básicos están expuestos a fuertes fluctuaciones, que se deben a una variedad de causas que provienen tanto del lado de la oferta (falta de elasticidad de esta, irregularidades del clima, largo período de producción, sostenimiento artificial de los precios), cuanto del lado de la demanda (inelasticidad de esta, ciclo de los negocios, guerras, política de *stocks*, proteccionismo en los países industriales). Tales fluctuaciones trastornan las economías de los países exportadores por sus efectos sobre

- la balanza de pagos, el nivel general de actividad económica, el ahorro y la inversión, los ingresos fiscales, los planes de desarrollo, etc.
9. La fluctuación de los precios no puede ser combatida por una sola medida, sino por un conjunto de ellas, que comprendan: convenios sobre productos (de eficacia mucho más limitada de lo que se piensa), medidas financieras compensatorias de la caída de ingresos, estabilización de la demanda de los países industriales consumidores de productos básicos, y eliminación de la política proteccionista de estos. En el campo interno de los países afectados, hay que recurrir a la diversificación de las exportaciones para no estar tan expuestos a los cambios de un solo producto, el desarrollo de otras actividades internas (que es la esencia misma del proceso de desarrollo económico) y una política fiscal compensatoria.
 10. No se debe poner demasiada confianza en los convenios sobre productos por las siguientes razones: dificultades técnicas; inconvenientes de fijar cuotas, que cristalizan el patrón de la producción mundial; dificultad de distinguir entre las tendencias a corto plazo y a largo plazo de los precios; peligro de mantener precios muy altos que estimulan sustitutos y acarrear acumulación de *stocks*; dificultad de obtener el concurso de todos los países interesados; esfuerzo financiero que exigen; aumento del control del Estado sobre las actividades económicas.
 11. Si bien ha habido un fuerte deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos desde los primeros años de la década pasada hasta fines de 1962 (15%), la tesis de que tal deterioro constituye un proceso continuo y fatal no encuentra fundamento ni en la doctrina económica ni en la experiencia histórica. Así, aun en la década pasada, dicha relación ha sido mejor que cualquiera otra de los 100 años anteriores⁸ y desde hace un año ha mejorado 10%, siendo posible que se haya iniciado un período de tendencia ascendente, opuesta a la del período anterior.
 12. Para que América Latina pueda aumentar en el futuro su capacidad de importar en la forma que necesita, debe desarrollar su exportación de manufacturas. Ello exige dos cosas, una de las cuales no recibe suficiente atención, a saber: mejorar el nivel de eficiencia de sus industrias, que en la mayoría de los casos están excesivamente protegidas; y, en segundo lugar, tener acceso fácil a los mercados de los países industrializados, tales como Estados Unidos y Europa Occidental, sobre todo.

⁸ Arthur Lewis, Río de Janeiro, 1963.

13. Los productos manufacturados y semimanufacturados de América Latina deben recibir de inmediato, y sin reciprocidad, de los países de la Comunidad Europea, las mismas concesiones que se han otorgado entre ellos y que también han hecho extensivas a sus territorios asociados. Además, esos países deben liberar de todo gravamen o restricción, también sin exigir reciprocidad, tales importaciones de los países subdesarrollados hasta por un 5% de su consumo interno. Esta medida ha sido ya propuesta desde 1960 por la Comisión Económica para Europa y la modificación del principio de reciprocidad ha sido recomendada por el mismo GATT.
14. Los países industriales no deben exigir que se les extienda las concesiones que se otorguen entre sí los países subdesarrollados en sus agrupaciones regionales, tal como ya lo han admitido los miembros de la CEE para sus países o territorios asociados.
15. No podemos dejar de mencionar que para que los países latinoamericanos puedan aprovechar de estas concesiones se necesita tres cosas, a saber: a) industrias realmente eficientes; b) modificar el mecanismo de rebajas de la Asociación de Libre Comercio, haciéndolo automático y para todas las partidas del arancel, fijando topes máximos a los derechos después de tres, seis y nueve años; y c) estabilidad monetaria razonable con libertad de pagos.
16. El comercio con los países comunistas debe ser considerado con extremo cuidado por múltiples razones, a saber: a) para ellos no constituye una cuestión económica sino una forma, como cualquier otra, de política; b) por su sistema económico, favorecen el comercio por el Estado y en forma bilateral, en lugar del comercio multilateral y pago en monedas convertibles, lo cual es sumamente inconveniente; c) al amparo de las relaciones comerciales, presionan para establecer las políticas; d) el comercio con ellos facilita la penetración ideológica y la agitación, lo cual es altamente inconveniente, sobre todo en las presentes circunstancias de América Latina.
17. Parece preferible no crear una nueva organización internacional para que se ocupe de los problemas de comercio y desarrollo, sino más bien que se modifiquen las reglas del GATT de acuerdo con los principios establecidos más arriba; que se amplíen sus funciones, tal como se había previsto en la Carta de La Habana; y que se coordine su labor con la de otros organismos de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica y Financiera de la Asamblea General, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano, etc.

18. Los países latinoamericanos deben presentar un frente unido en la Conferencia Mundial, ya que sus problemas y sus aspiraciones o necesidades son básicamente los mismos en este campo, aun cuando haya diversos grados de intensidad. En esencia, exigen la eliminación de los obstáculos al ingreso de sus exportaciones en los mercados de los países industrializados; la estabilización (relativa) de los precios de los productos básicos; la eliminación de las preferencias a las excolonias o países asociados; facilidades para la importación de sus productos manufacturados en los países industriales; modificación de los principios tradicionales de tratamiento general de «nación más favorecida» y reciprocidad para establecer sus agrupaciones regionales; etc.

16. El comercio exterior de América Latina¹

Introducción al reporte del Cicyp-CED sobre el comercio exterior de América Latina

La expansión y el mejoramiento del comercio exterior de América Latina, especialmente en los países altamente desarrollados, son tal vez los factores más importantes en la realización de una vida económica y socialmente mejor para los pueblos de Iberoamérica. Citamos el intercambio con los países más desarrollados porque, aunque la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) han abierto los mercados interregionales —en varios grados—, el establecimiento de un verdadero mercado común, para proporcionar economías de escala, será necesariamente un proceso relativamente lento, como se indicara en la Conferencia de los Presidentes del Hemisferio en Punta del Este en abril de 1967, cuando la fecha citada para la integración total del área fue el año 1985.

Bien enterado de la importancia del comercio exterior de América Latina, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp) asignó a su Comité de Política Económica la tarea de estudiar el estado actual de tal comercio, definiendo los factores que limitan su expansión y haciendo recomendaciones sobre los pasos que se deben dar para promover una expansión más vigorosa del comercio exterior en el futuro cercano.

¹ Artículo tomado del libro *Ramón Remolina: pensamiento y acción*, editado por Arturo Salazar Larraín y publicado en 1995 por el Instituto de Economía de Libre Mercado (pp. 195-268).

El autor de este reporte es el ingeniero Rómulo Ferrero, presidente de nuestro Comité de Política Económica, quien a comienzos de su carrera se destacó como agrónomo y, posteriormente, extendió sus actividades, llegando a ser uno de los más respetados economistas de Latinoamérica. Debo mencionar que la famosa Escuela de Economía de Londres le invitó a dar un seminario de tres meses en Inglaterra a principios de 1967.

El primer bosquejo del análisis del ingeniero Ferrero fue distribuido a todos los miembros de nuestro Comité de Política Económica para su constructiva crítica. Después de la incorporación de las sugerencias pertinentes en el reporte, un segundo bosquejo fue enviado a todas las Secciones Nacionales del Cicyp para sus comentarios. Finalmente, en una reunión de la Comisión Ejecutiva del Cicyp y de los miembros de la Comisión de Política Económica, llevada a cabo en Nueva York, el reporte fue aprobado unánimemente.

Recomiendo se brinde la mayor atención al reporte del ingeniero Ferrero sobre el Comercio Exterior de Latinoamérica. Creo firmemente que la pronta atención por parte de las entidades públicas y privadas a las recomendaciones de esta obra dará como resultado un rápido mejoramiento del comercio de los países en desarrollo de este hemisferio, para beneficio de todos los países del mundo.

Agosto 23, de 1967
George S. Moore
Presidente del Cicyp

Prefacio

El objeto del presente estudio es: 1) analizar las principales características del comercio exterior de América Latina, así como la evolución que ha experimentado en los últimos decenios; 2) discutir los principales problemas que confronta y sus posibles soluciones. El estudio presta atención especial a la contribución que hace el comercio exterior al desarrollo económico de América Latina, y a la importancia que tiene como vehículo para el proceso de integración económica de la región. Complementa en cierta medida el estudio realizado anteriormente acerca de «El desarrollo económico de América Latina», en el cual se trató en forma casi exclusiva de los factores internos de dicho desarrollo, refiriéndose al comercio exterior tan solo en cuanto es afectado por la política económica de los mismos países latinoamericanos.

Es evidente que este estudio discrepa en algunos aspectos de tesis generalizadas en América Latina en el campo del comercio exterior, y se ha tratado en el curso de él de fundamentar en la mejor forma posible, dentro de la limitación de espacio, el por qué de estas discrepancias. De modo particular, se ha subrayado la importancia que tiene el período o año que se tome como base para efectuar comparaciones, de las cuales se derivan conclusiones acerca de tendencias del comercio internacional y se formulan recomendaciones de política económica que han tenido y siguen teniendo una gran influencia en distintos países de América Latina. Por ello, es necesario dilucidar si reposan sobre bases correctas y comprobadas.

I. Introducción

Importancia del comercio exterior para el desarrollo económico de América Latina

Es bien conocida la importancia que tiene el comercio exterior para el desarrollo económico de los países menos adelantados, como son prácticamente todos los de América Latina. Si bien hubo una época durante la cual se pensó que ese factor ya no tenía la misma influencia que antes, favoreciéndose más bien el desarrollo «hacia adentro», esto es, de la producción para el mercado interno, posteriormente ha habido una reacción y se ha vuelto a colocar este factor en primer término. Prueba clara de ello la constituye el interés demostrado por los países de América Latina en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo llevada a cabo en Ginebra de marzo a junio de 1964, en la cual tuvieron una

destacada participación; así como las continuas y numerosas publicaciones y discusiones sobre este tema.

La importancia que tiene el comercio exterior para el desarrollo económico es doble²: por una parte, permite el aprovechamiento **máximo** de los recursos productivos de un país; por otra parte, posibilita también su aprovechamiento **óptimo**, dos aspectos que no siempre son debidamente diferenciados. En cuanto al primero, el comercio exterior permite el aprovechamiento **máximo** de los recursos de un país, en especial de sus recursos naturales, porque, sobre todo en las primeras etapas del desarrollo económico, el mercado interno no puede absorber la totalidad de la producción que sería posible obtener de la explotación de esos recursos, ya sean agrícolas, minerales, forestales o pesqueros, ni puede tampoco dar ocupación plena a su población. El comercio internacional permite aumentar la ocupación y la producción económica del país al disponer de otros mercados, mejorando así el nivel de vida de la población.

De otro lado, el comercio exterior permite también el aprovechamiento **óptimo** de los recursos de un país, por cuanto gracias a él puede llevarse a cabo un proceso de especialización y división internacional de trabajo en virtud del cual cada país se dedica a producir preferentemente aquello para lo cual se encuentra mejor dotado, exportando la parte que no puede absorber el mercado interno e importando en cambio mercancías que no puede producir, o que no constituyen la aplicación más económica de sus recursos productivos.

En consecuencia, gracias al comercio internacional, cada país aprovecha no solo sus propios recursos productivos, sino también los de otros países, de modo que en conjunto todos obtienen mayor cantidad de bienes y servicios, lo que es el verdadero fin de ese comercio. El objeto real de este no consiste, pues, en exportar sino en **importar**; y cuando se habla de la necesidad que tiene un país de fomentar sus exportaciones, en realidad se está pensando en la necesidad que tiene de importar más. Esta función vital del comercio exterior se aprecia de manera especial en las primeras etapas del desarrollo económico, en las cuales los países subdesarrollados necesitan importar bienes de capital que no pueden producir, o solo podrían hacerlo a un costo muy elevado.

La importancia del comercio exterior es todavía mayor para los países pequeños (por su superficie territorial o por su población), porque sus recursos naturales son menos variados debido a la menor extensión de su territorio y porque tienen mercados internos de menor capacidad que no permiten el establecimiento

² Rómulo A. Ferrero, *Comercio y pagos internacionales* (Cemla, 1963).

de industrias económicas, sobre todo cuando el poder adquisitivo de su población es bajo. Esto explica por qué en tales países la relación entre el comercio exterior y la producción económica nacional es más alta, como lo ha mostrado Kuznets³.

Ventajas indirectas del comercio exterior

Por otra parte, además de sus ventajas inmediatas, materiales y tangibles, el comercio exterior presenta también otras que revisten especial importancia para el desarrollo económico. Así, como expresa Haberler⁴, el comercio internacional constituye un vehículo para los movimientos de capital entre los distintos países, movimientos que adquieren la forma de importaciones de bienes de capital, cuando se efectúan las inversiones o préstamos, y la de exportaciones de productos, cuando se pagan los intereses y las amortizaciones. No menos importante que el movimiento de capitales es la transmisión de ideas y conocimientos técnicos a que los mismos dan lugar, y que son indispensables para el desarrollo económico. Finalmente, hay que señalar otra ventaja nada despreciable del comercio internacional, a saber, que asegura o facilita una competencia sana que defiende a los consumidores y a la economía de los países importadores, sobre todo a los subdesarrollados, contra monopolios u oligopolios internos, que desvirtúan el funcionamiento del mercado libre y conducen a la explotación de los consumidores.

Efecto multiplicador del comercio exterior

En los países en desarrollo las exportaciones cumplen la misma función dinámica que desempeñan las inversiones en los países más adelantados, siendo elementos decisivos en la determinación del nivel de las actividades económicas a través de su bien conocido efecto multiplicador⁵. Como se sabe, este último es una resultante de la propensión marginal a consumir, la cual desde luego no es invariable y se ve afectada en particular por la distribución del ingreso nacional y por el grado de desarrollo y estructura de la producción económica de un país, que determina su propensión a importar, lo que reduce el efecto multiplicador.

Como ha expresado Lewis⁶, las exportaciones tienen una importancia predominante para iniciar e impulsar el proceso de desarrollo económico, porque constituyen el único sector de la economía que puede expandirse por sí solo (su-

³ Simon Kuznets, *Six lectures on economic growth* (Johns Hopkins University, 1959).

⁴ Goufried Haberler, «Comercio internacional y desarrollo económico», *Revista Brasileira de Economia* (junio de 1959).

⁵ Rómulo A. Ferrero, obra citada.

⁶ W. A. Lewis, *Teoría del desarrollo económico* (Fondo de Cultura Económica, 1958).

puesta la capacidad de los mercados mundiales), sin verse frenado por la falta de un desarrollo suficiente del mercado interno. Las exportaciones, señala dicho autor, crean demanda efectiva de otras mercancías y estimulan todas las actividades que producen para el mercado interno, como también lo hacen indirectamente por el desarrollo de las comunicaciones y el adiestramiento del personal. En las etapas posteriores del desarrollo económico, este papel dinámico deja de ser monopolizado por el comercio exterior, y aún puede pasar completamente a manos del mercado interno. En general, todas las autoridades en materia de desarrollo económico coinciden en subrayar la importancia que tienen las exportaciones, y por ende el comercio exterior para dicho proceso.

Lo anterior no significa naturalmente que el comercio exterior no encuentre problemas, ni que se lleve a cabo siempre en condiciones de competencia perfecta, que son las que aseguran obtener sus ventajas al máximo. En este estudio se tratará de esos problemas en varios capítulos posteriores.

II. Breve análisis del comercio exterior de América Latina

En este capítulo se presentarán algunos de los datos más importantes acerca del comercio exterior de América Latina en sus dos aspectos: exportaciones e importaciones.

Exportaciones

Con el objeto de evitar la deformación que podría producirse al tomar las exportaciones de un solo año, se va a considerar el promedio del quinquenio 1961-1965, que incluye tanto años desfavorables, como fueron en general los tres primeros debido al descenso de los precios mundiales, y años favorables de recuperación, como han sido los últimos. En el cuadro 1, se indica el valor de las exportaciones de los principales países de América Latina y de toda la región en cada uno de dichos años, así como también el promedio anual. Este cuadro consigna asimismo los valores de las importaciones y los saldos de la balanza comercial de cada país y de la región.

Cuadro 1
Comercio exterior de América Latina, promedio anual, 1961-1965
(en millones de dólares)

País	Importaciones		Exportaciones		Saldo
	Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje	
Argentina	1,215	14.8	1,290	14.0	+ 75
Brasil	1,356	16.5	1,410	15.3	+ 54
Chile	588	7.2	577	6.2	- 11
Colombia	529	6.4	486	5.3	- 43
México	1,315	16.0	988	10.7	- 327
Perú	573	7.0	582	6.3	+ 9
Venezuela	1,137	13.8	2,632	28.5	+ 1,459
Subtotal (7 países)	6,713	81.7	7,965	86.2	+ 1,252
Total, América Latina	8,226	100.0	9,244	100.0	+ 1,018

Fuente: *International Financial Statistics* (FMI).

El promedio de las exportaciones de América Latina en 1961-1965 asciende a 9,244 millones de dólares, siendo fácil apreciar la importancia que tienen dentro del total algunos países. Así, las exportaciones de Argentina en este período han ascendido en promedio a 1,290 millones de dólares (14.0% del total); las del Brasil, a 1,410 millones (15.3%); las de Chile, a 577 millones (6.2%); las de Colombia, a 486 millones (5.3%); las de México, a 988 millones (10.7%); las del Perú, a 582 millones (6.3%) y las de Venezuela, a 2,632 millones (28.5%).

Los cuatro países más grandes (Argentina, Brasil, México y Venezuela) suman 6,320 millones, lo que viene a ser más de las dos terceras partes del total (68.4%); los otros tres medianos dan 1,645 millones, esto es, 17.8% del total; y los siete países reunidos dan 7,965 millones de dólares, lo que constituye el 86.2%, o sea, las seis séptimas partes del total. Ello muestra la concentración de las exportaciones en la región, lo cual naturalmente depende de la magnitud de la población y de los recursos naturales de estos países, como también de la política económica que han seguido, la cual no ha sido en todos los casos favorable.

Importancia dentro de las exportaciones mundiales

En el mismo quinquenio 1961-1965, las exportaciones mundiales (excluyendo los países del bloque comunista, Cuba e Indonesia) han promediado 138,520 millones de dólares. Por consiguiente, las exportaciones de América Latina en ese lapso (9,244 millones) constituyeron solamente el 6.7% del total. Interesa señalar que las exportaciones de todos los países subdesarrollados promediaron 30,660 millones de dólares, o sea, 22.1% del total de las exportaciones del mundo no comunista, lo cual significa que América Latina participó en este grupo con algo menos de una tercera parte: 30.2%. El resto del grupo subdesarrollado está constituido por las Antillas Menores y Guayanas, el Medio Oriente, el resto de Asia (excluyendo Japón) y África (excluyendo África del Sur).

Composición de las exportaciones

Las principales exportaciones de América Latina, expresadas como porcentaje del total en el mismo quinquenio 1961-1965, son las siguientes⁷: petróleo, 27.7%; café, 15.9%; algodón, 5.5%; cobre, 5.1%; carnes, 4.1%; bananas, 2.1%; trigo, 2.0%; azúcar, 3.5%; hierro 3.1%; lana, 2.3%; cereales secundarios (maíz, avena, cebada y centeno), 1.8%. Estos productos constituyen así el 73.1% del total –casi las tres cuartas partes– siendo interesante señalar que solo dos de ellos, petróleo y café, representan el 43.6%. Por consiguiente, hay un alto grado de concentración de las exportaciones de América Latina, que es todavía mayor para algunos países individuales. De otro lado, las nueve décimas partes de las exportaciones están constituidas por productos básicos.

El cuadro 2 muestra claramente este fenómeno en la forma de la proporción de las exportaciones que corresponden a un solo producto en los países en los cuales es más acentuada la situación. Puede apreciarse que hay 10 países en los cuales un solo producto constituye la mitad o más de las exportaciones, siendo más altos los grados de concentración en Bolivia (94%), Venezuela (93%), Cuba (83%), Colombia y Chile (68%) y Ecuador (65%), correspondiendo a los siguientes productos: petróleo, estaño, azúcar, café y bananas. En cambio, los países que tienen exportación más diversificada son el Perú y México.

⁷ *Comercio exterior de América Latina, problemas y políticas* (CIES, marzo de 1966).

Cuadro 2

Preeminencia de algún producto principal en las exportaciones de los principales países de América Latina, 1962-1964 (en porcentajes)

País	Producto	Años	Porcentaje
Bolivia	Estaño	1964	94
Brasil	Café	1964	53
Colombia	Café	1963	68
Cuba	Azúcar	1962	83
Chile	Cobre	1962	68
Ecuador	Bananas	1964	65
Guatemala	Café	1963	49
República Dominicana	Azúcar	1964	50
Uruguay	Lanas	1963	51
Venezuela	Petróleo	1963	93

Fuentes: datos elaborados en base de las cifras obtenidas de: *Boletín Estadístico de América Latina* (vol. III N° 1, Cepal); *International Financial Statistics* (FMI).

Participación en las exportaciones mundiales de productos básicos

En el año 1960, las exportaciones mundiales de productos básicos (alimentos y bebidas, materias primas, minerales metálicos y combustibles) se distribuían en la forma siguiente⁸: **regiones industriales**, 46.6%, de lo cual Estados Unidos sumaba 20.3% y Europa Occidental, 25.4%; y **regiones no industriales**, 53.4%, de lo cual, le correspondía 7.4%, o sea, menos de la sexta parte, a América Latina, 11.7% a Asia Suroriental, 9.7% al Medio Oriente, 6.5% a Australia, Nueva Zelanda y África del Sur (que podrían comprenderse más bien en un grupo de países semiindustriales).

Considerando los principales productos que exporta América Latina, la proporción **en volumen** sobre las exportaciones mundiales en el período 1959-1961 era la siguiente: bananas, 82%; café, 72%; azúcar, 56% (incluyendo Cuba); carnes, 40%; linaza y su aceite, 49%; petróleo crudo, 30%; plomo y mineral de estaño, 29% cada uno; zinc, 34% (mineral); cobre, 26%; mineral de plomo, 22%; maíz, 20%. Por consiguiente, su mayor importancia estaba en cinco productos principales, a saber: bananas, café, azúcar, linaza y carnes, siendo también importante en lo referente a petróleo y a minerales metálicos.

⁸ *El comercio internacional y el desarrollo económico de América Latina* (Cepal, Fondo de Cultura Económica, 1964).

Dirección de las exportaciones de América Latina

La dirección de las exportaciones de América Latina en el período 1960-1965, siendo este el último año para el cual hay datos, es mostrada en el cuadro 3.

Cuadro 3

Exportaciones de América Latina según destino económico, 1960-1965 (en porcentajes)

País o región	Porcentaje
Estados Unidos	37.6
Europa	31.3
Comunidad Económica Europea	20.2
Reino Unido	5.7
Otros países europeos	5.4
Japón	3.5
Bloque soviético-chino	2.4
América Latina	8.0
Otros	17.1

Fuente: *Comercio exterior de América Latina, problemas y políticas* (CIES, marzo de 1966).

En resumen, Estados Unidos absorbe 37.6%, Europa (incluyendo el Reino Unido) absorbe 31.3%; América Latina, 8%, y el bloque chino-soviético, solo 2.4% de las exportaciones totales de América Latina.

Importaciones

Las importaciones de América Latina en los cinco últimos años (1961-1965) han promediado 8,226 millones de dólares (cuadro 1), mientras que las exportaciones del mismo período han promediado 9,244 millones de dólares, mostrando así un superávit de la balanza comercial ascendente en promedio a 1,018 millones de dólares. Como en el caso de las exportaciones, la mayor parte está concentrada en algunos cuantos países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, a los cuales han correspondido en el mismo período los siguientes porcentajes y valores de las importaciones totales de la región: Argentina, 1,215 millones (14.8%); Brasil, 1,356 millones (16.5%); Chile, 588 millones (7.2%); Colombia, 529 millones (6.4%); México, 1,315 millones (16.0%); Perú, 573 millones (7.0%); y Venezuela, 1,137 millones (13.8%); lo que da para estos siete países 6,713 millones, esto es 81.7% del

total. Puede distinguirse los cuatro países mayores, a los que corresponde 5,023 millones (61.1%), y los tres medianos, a los que corresponde 1,690 millones (20.5%). Por consiguiente, hay una fuerte concentración de las importaciones de la región en los países anteriormente mencionados, lo que corresponde a la importancia de su población, a su producto bruto y a sus exportaciones, las que determinan su capacidad de importar.

Composición de las importaciones

La composición de las importaciones de América Latina según su destino económico en el último año para el cual hay datos completos (1961) ha sido la que se indica en el cuadro 4. Se advierte claramente el predominio de las importaciones de bienes de consumo duradero y, sobre todo, no duradero. Este predominio es más acentuado en los casos de los países que han alcanzado mayor grado de desarrollo económico y de industrialización, como son Argentina, Brasil, Chile y México. Esto es consecuencia natural de dicho proceso, y también de que él ha sido acompañado y fomentado por fuertes restricciones a las importaciones de bienes de consumo de acuerdo con la política de sustitución de importaciones, no siempre basada en criterios de economicidad y protección moderada.

Esta composición de las importaciones tiene el inconveniente, ya señalado por muchos expertos y organismos internacionales, de que introduce una gran rigidez en la balanza de pagos, por cuanto no pueden ser contraídas apreciablemente en caso de disminución de los ingresos de divisas sin repercutir directa y desfavorablemente en el nivel de la ocupación y de la actividad económica nacional. Ello señala la conveniencia de no exagerar ni forzar este proceso, como parece ser tendencia que se generaliza.

Cuadro 4
Composición de las importaciones de América Latina (1961)

Tipos de bienes importados	Millones de dólares	Porcentaje	
Bienes de consumo			19.6
No duraderos	1,076	12.3	
Duraderos	634	7.3	
Combustibles	661	7.6	41.7
Materias primas y productos intermedios metálicos	694	7.9	
Materias primas y productos intermedios no metálicos	2,291	26.2	
Materiales de construcción	418	4.8	36.6
Maquinaria para agricultura	276	3.2	
Maquinaria para industria	1,642	18.8	
Maquinaria para transporte	859	9.8	
No clasificados	190	2.2	

Fuente: *Boletín Estadístico de América Latina* (vol. III, N° 1).

En cuanto a la procedencia de las importaciones de América Latina, tomada en conjunto la región, ella viene a ser la siguiente para el período 1961-1965: Estados Unidos, 43.6%; Europa Occidental, 31.9% (Comunidad Económica Europea, CEE, 20.0%); América Latina, 11.2%; Japón, 3.8%; Europa Oriental, 1.5%; resto del mundo, 8.0%. Por consiguiente, Estados Unidos y Europa Occidental proporcionan las tres cuartas partes (75.5%) de las importaciones de la región.

Cuadro 5
Coeficiente de concentración de las exportaciones de América Latina, según países,
1954

País	Coeficiente	País	Coeficiente
1) Mauricio	99.6	24) Finlandia	38.1
2) Antillas Holandesas	93.7	25) México	35.0
3) Colombia	85.0	26) Libia	34.1
4) Egipto	84.2	27) España	31.4
5) Ghana	83.5	28) Argentina	28.7
6) Islandia	80.3	29) Suecia	28.1
7) Birmania	74.4	30) Austria	27.7
8) Trinidad y Tobago	72.7	31) Perú (1955)	27.5
9) Tailandia	68.3	32) Dinamarca	27.1
10) Rodesia y Malawi	63.6	33) Bélgica y Luxemburgo	25.5
11) Panamá	62.8	34) Noruega	25.5
12) Honduras	62.7	35) Canadá	24.9
13) Brasil	61.2	36) Japón	24.8
14) Costa Rica	60.5	37) Portugal	24.7
15) Australia	50.8	38) República Federal de Alemania	22.3
16) Malaya y Singapur	49.8	39) Yugoslavia	21.4
17) Nigeria	49.3	40) Hong Kong	20.6
18) Kenia-Uganda	49.0	41) Italia	20.5
19) Grecia	46.2	42) Reino Unido	19.2
20) Tanganica	44.6	43) Estados Unidos	18.8
21) Indonesia	41.7	44) Francia	18.0
22) Turquía	39.7	45) Países Bajos	16.9
23) Irlanda	38.3		

Nota: El grado de concentración o coeficiente de concentración, cuanto más bajo es, indica que más diversificadas son las exportaciones de un país, pues si se exportase tan solo un producto, el coeficiente sería 100. En vista de que esta metodología se basa en la clasificación CUCI (Clasificación Uniforme de Comercio Internacional) y por tener ordenadas nuestras exportaciones desde 1955 según ese sistema, hemos tomado este año para la comparación. La fórmula empleada se encuentra en el cuadro 4, sobre el mismo cálculo, pero por mercados.

Fuente: Michael Michaely, *Concentration in international trade* (North Holland Publishing Company, Amsterdam). Los datos del Perú fueron calculados por el Departamento de Comercio Exterior del Instituto Nacional de Planificación (INP).

III. Principales problemas del comercio de América Latina

El comercio exterior de América Latina confronta varios problemas, los principales de los cuales son los siguientes: 1) lento crecimiento de las exportaciones, lo cual se refleja sobre la capacidad de importar de la región; 2) obstáculos que encuentran para ingresar en los países industrializados de Europa y en los Estados Unidos; 3) fuertes fluctuaciones de los precios, con efectos perjudiciales para las economías de los países afectados; 4) deterioro de los términos del intercambio en algunos períodos; y 5) concentración, o falta de diversificación de las exportaciones.

1. Lento crecimiento de las exportaciones

Ante todo, se precisa advertir que la apreciación que se haga del ritmo de crecimiento de las exportaciones de América Latina depende en gran medida del año que se tome como punto de partida para medirlo. Ello se debe a que la economía mundial y el comercio internacional han estado afectados por diversos factores, los cuales en algunos períodos han actuado a favor de ciertas regiones y en otros períodos han favorecido a otras. Esto es particularmente cierto cuando se compara el comercio de los países o regiones subdesarrolladas, a las cuales corresponde América Latina, con el de las regiones industrializadas, como Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y el Japón. Por otra parte, es frecuente que, por no tomar en consideración o no indicar este hecho, se llegue a conclusiones discutibles y aun equivocadas, por estar basadas en los cambios experimentados a partir de un año o período que fue particularmente favorable. Tal cosa viene sucediendo con la mayoría de los estudios de las Naciones Unidas, incluyendo los de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y también los de otras fuentes, porque toman como punto de partida el año 1950, que fue excepcionalmente favorable para los productos primarios, que constituyen el 90% de las exportaciones de América Latina. Por ello, al estudiar la evolución de estas, no se puede dejar de mencionar este hecho y de hacer algunas consideraciones generales pertinentes, para no incurrir en error. Ellas son las siguientes.

En los últimos 35 años se han producido acontecimientos que han tenido una influencia decisiva sobre el comercio internacional, a saber: i) la gran crisis económica mundial de principios de la década de 1930, que determinó una fuerte caída del comercio de productos industriales; ii) la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que siguió deprimiendo dicho comercio; iii) el período de recuperación de Europa, que duró aproximadamente hasta 1950; iv) la guerra de Corea, que determinó el auge de los precios de los productos primarios en la primera mitad de la

década de 1950; v) la reacción posterior, hasta 1962, que causó un fuerte descenso de estos precios; vi) la recuperación en los tres años últimos; además, hay que citar: vii) el proceso de liberación del comercio de productos industriales afectado por las restricciones de la entreguerra, proceso llevado a cabo dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) desde 1948; y, finalmente, viii) la constitución y rápido desarrollo del Mercado Común Europeo o CEE desde 1959.

Por todas estas razones, para estudiar la evolución de las exportaciones de América Latina (y, en general, de los países subdesarrollados), no se debe tomar como punto de partida el año 1950, sino otro, que pueda considerarse normal, tal como 1957-1958, que fue un período de gran actividad económica mundial y precios normales. Dicho año fue muy semejante por sus características al año 1928, como señala el informe del GATT *Tendencias del comercio internacional*⁹, escrito por Haberler, Tinbergen, Meade y Oliveira Campos. También conviene comparar lo sucedido si se toma como base otros años, muy utilizados en los estudios sobre este tema (cuadro 6).

Cuadro 6
Exportaciones de los principales países de América Latina, 1950-1965 (en millones de dólares)

País	1950	1955	1960	1965	Aumento desde 1950 (en porcentajes)
Argentina	1,178	929	1,079	1,493	26.8
Brasil	1,347	1,423	1,269	1,595	18.4
Colombia	396	580	446	539	36.1
Chile	281	472	488	685	143.8
México	532	785	764	1,146	115.4
Perú	189	268	430	669	254.0
Venezuela	1,161	1,873	2,432	2,784	139.8
Ecuador	74	114	144	148 ⁽¹⁾	100.0
Uruguay	254	183	129	191	24.8
América Latina	5,950	7,340	7,950	10,410	75.0

Nota

⁽¹⁾ 1964.

Fuente: *International Financial Statistics* (FMI).

⁹ GATT (1958).

En los cuadros 7 y 8 se muestra la evolución de las exportaciones del mundo no comunista desde 1938 hasta 1964 inclusive, tanto en valor como en porcentaje de cada región. Se ha incluido años anteriores al que se considera como normal (1957), como también años posteriores, hasta el último para el cual hay datos en el «Anuario estadístico de las Naciones Unidas». Puede verse los grandes cambios que se han experimentado en el cuarto de siglo considerado y los efectos de las causas señaladas dos párrafos más arriba. Así, la participación de los países subdesarrollados aumentó en el período de postguerra debido a la destrucción causada a los países industriales, y más tarde por la gran subida de los precios determinada por la guerra de Corea. A mediados de la década, esa participación descendió a niveles más normales, y en 1957 era aproximadamente la misma que en el año que también puede considerarse normal de 1928. Posteriormente, ha bajado, aun cuando mucho en menos que si se toma como punto de partida el año excepcionalmente favorable de 1950. La disminución entre 1957 y 1964 viene a ser de 25.3% a 22.6% del total mundial, o sea, alrededor del 3%.

Cuadro 7

Exportaciones del mundo no comunista, 1938-1964 (en millones de dólares)

Tipo de países	1938	1948	1953	1957	1960	1964
Países desarrollados ⁽¹⁾	15,200	36,700	53,700	75,100	85,400	117,500
Países subdesarrollados ⁽²⁾	5,900	17,100	21,000	25,400	27,300	34,300
Total	21,100	53,800	74,700	100,500	112,700	151,800
Estados Unidos	3,064	12,545	15,661	20,694	20,383	26,229
Europa Occidental	9,240	17,960	28,800	42,050	51,240	71,190
CEE	4,360	6,680	14,680	23,190	29,730	42,560
América Latina ⁽³⁾	1,710	6,520	7,620	8,650	8,570	10,580

Notas

⁽¹⁾ Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

⁽²⁾ Resto del mundo no comunista.

⁽³⁾ Incluye a Cuba.

Fuente: «Anuario estadístico de las Naciones Unidas» (1965).

Cuadro 8
Exportaciones del mundo no comunista, 1938-1964 (en porcentajes)

Tipo de países	1938	1948	1953	1957	1960	1964
Países desarrollados ⁽¹⁾	72.0	68.2	71.9	74.7	75.8	77.4
Países subdesarrollados ⁽²⁾	28.0	31.8	28.1	25.3	24.2	22.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estados Unidos	14.5	23.3	21.0	20.6	18.1	17.3
Europa Occidental	43.8	33.4	38.6	41.8	45.5	46.9
CEE	20.7	12.4	19.7	23.1	26.4	28.0
América Latina ⁽³⁾	8.1	12.1	10.2	8.6	7.6	7.0

Notas

⁽¹⁾ Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

⁽²⁾ Resto del mundo no comunista.

⁽³⁾ Incluye a Cuba.

Fuente: «Anuario estadístico de las Naciones Unidas» (1965).

Por lo que se refiere a América Latina, se observa en el cuadro 8 una evolución semejante, pues su participación sube después de la guerra por encima de lo normal, baja en 1957, y luego, en el período que puede considerarse más representativo de la tendencia en los últimos años entre 1957 y 1964, baja de 8.6% a 7.0% del total.

En conclusión, si se toma un año normal como base de comparación, es indudable que América Latina y los demás países subdesarrollados han perdido terreno en los últimos años, pero no en la medida que se suele señalar. Por otra parte, ha habido diferencias muy grandes entre los distintos países de la región, ya que algunos han podido aumentar mucho sus exportaciones en tanto que otros no lo han hecho o solo en pequeña medida. El cuadro 7 muestra la evolución de las exportaciones de los principales países de la región en los mismos años considerados en el cuadro 8.

Es interesante señalar, por otro lado, que dentro del grupo de los países desarrollados se han producido también cambios notables: así, la participación de los Estados Unidos ha seguido una evolución semejante a la de América Latina y ha bajado también apreciablemente; en cambio, la participación de Europa Occidental en el comercio mundial ha experimentado desde 1957, época en la cual había recobrado su importancia habitual, un incremento notable a expensas de los países subdesarrollados y de los Estados Unidos (cuadros 7 y 8). Puede verse, también, que tal incremento se debe casi totalmente al rápido desarrollo de los países de la CEE.

Volviendo al cuadro 6, los siete primeros países allí mencionados constituían en 1950 el 85% de las exportaciones de América Latina y en 1965 prácticamente la misma proporción, lo que significa que habían aumentado en conjunto lo mismo que toda la región, o sea, 75%. Agregando los dos últimos países, comprendían prácticamente las nueve décimas partes del total (91% en 1950 y 89% en 1965). Sin embargo, hay que señalar las grandes diferencias en el crecimiento de las exportaciones de estos distintos países. Mientras que algunos muestran un aumento muy fuerte, como pasa con el Perú, Venezuela, México y Chile (aunque para este país el año base 1950 fue normalmente bajo, lo cual lo favorece en esta comparación), los dos países más importantes, como son Argentina y Brasil, han aumentado sus exportaciones muy poco (en realidad hasta 1962 el primero estaba por debajo del año 1950); y Colombia también ha aumentado en proporción pequeña. El caso extremo es el Uruguay, cuyas exportaciones han declinado en una cuarta parte desde 1950 hasta 1965. Por consiguiente, se comprueba una vez más la relatividad de hablar globalmente de una región cuando sus componentes muestran comportamientos tan distintos. Así, en 1950 Venezuela, México y Perú totalizaban el 31.6% de las exportaciones de América Latina, pero en 1965 habían subido a 46.1%, mientras que Argentina y Brasil habían bajado de 42.4% a 30.0%.

Causas del menor crecimiento de las exportaciones de América Latina

Las causas generalmente reconocidas de la disminución de la importancia del comercio de América Latina, y de los países subdesarrollados en general, dentro del comercio mundial, son las siguientes.

Del lado de la demanda: i) cambios tecnológicos, tales como menor insumo de materiales por unidad de producto acabado; ii) sustitución de productos primarios por sintéticos; iii) cambios estructurales, esto es, en las proporciones de los sectores, que influyen sobre la demanda total; iv) proteccionismo de los países industrializados; v) cambios de los costos relativos de los productos primarios producidos en esos países y los similares importados; y vi) baja elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios, especialmente de alimentos. **Del lado de la oferta:** i) cambios estructurales, como el agotamiento de los recursos naturales; ii) la protección a la industria en los países no industrializados, que ha desviado recursos de la producción primaria hacia la industrial; y iii) cambios en los costes, que pueden haber hecho menos atractiva la producción primaria.

A todas estas causas podemos agregar otras¹⁰, a saber: i) el crecimiento de la población y la industrialización de los países latinoamericanos, que ha aumentado el consumo de alimentos y materias primas sin que la producción interna aumentara para compensar este mayor consumo; ii) el factor precio, señalado por autores como Cairncross¹¹ y Miynt¹², entre otros: los altos precios de los productos agrícolas a principios de la década de 1950 estimularon en los países importadores la producción tanto de esos productos cuanto de sustitutos sintéticos; iii) la revolución tecnológica agrícola en Estados Unidos y Europa; iv) el proteccionismo agrícola y la política comercial de los países industriales, de lo cual se tratará en el capítulo siguiente; y v) finalmente, un factor que no se suele mencionar entre nosotros, pero que ha sido muy importante en ciertos casos, a saber, las políticas económicas equivocadas seguidas por América Latina en el campo de la producción agrícola y de las exportaciones. De esto último se tratará también más adelante.

2. Obstáculos a las exportaciones de América Latina

a) Política comercial de los países industrializados

Uno de los mayores problemas que confronta el comercio de América Latina está constituido por la política comercial de los países industriales, los que constituyen los mercados para la mayor parte de sus exportaciones. Dicha política se caracteriza por un acentuado proteccionismo, sobre todo para sus producciones agrícolas de la zona templada (cereales, carnes), y por la ayuda a excolonias. Para ello emplean una gama de medidas, tales como: altos derechos de importación, preferencias aduaneras, restricciones cuantitativas, impuestos internos, reglamentos sanitarios, subsidios a la producción y a la exportación, venta de excedentes agrícolas en condiciones de favor (pagaderos a plazos muy largos y en la moneda del país comprador), etc. El resultado de todas estas medidas ha sido convertir las exportaciones agrícolas y aun de materias primas de América Latina a los países industriales cada vez en más marginales, o sea, con menor importancia respecto al consumo total en dichos países, restringiendo el comercio mundial en esta clase de productos y haciéndolos más vulnerables a las fluctuaciones de los precios, las

¹⁰ Rómulo A. Ferrero, «Problemas del comercio de los países productores primarios», estudio presentado a la Conferencia Internacional Industrial de San Francisco (setiembre de 1965), reproducido en *Revista de Política Económica* (marzo de 1966) y, en forma condensada, en *Columbia Journal of World Business* (vol. 1, N° 3, 1966).

¹¹ *Factors in economic development.*

¹² *The economics of developing countries.*

que recaen sobre ellos porque la producción de los países importadores está protegida y en cierto modo aislada.

Para tener una idea de lo que significa este tipo de política seguida por los países industrializados, mencionaremos algunos datos contenidos en la publicación del Comité Económico Mixto del Congreso de los Estados Unidos «Restricciones comerciales en la comunidad occidental» (1961). Así, el arancel promedio de los productos agrícolas en los países industriales era el siguiente:

- Altos: Japón, 54; Austria, 42; Italia, 29; Alemania, 23; Francia, 22; Suiza, 19; Nueva Zelanda, 18.
- Medios: Australia y Canadá, 12; Reino Unido y Benelux, 10.
- Bajos: Estados Unidos, 8; Dinamarca, 7; Noruega, 6; Suecia, 2.

Además, como expresa el mismo estudio, los derechos arancelarios no son un índice muy significativo de las restricciones al comercio mundial de los productos agrícolas, como sí lo son en el caso de los productos industriales, porque en la mayoría de los casos se ha encontrado más conveniente mantener dichos derechos a un nivel moderado y asegurar la protección deseada mediante restricciones cuantitativas y subsidios domésticos. Estados Unidos, Alemania y Francia son ejemplos de esa política.

Para apreciar mejor el significado de estos derechos es interesante compararlos con los aranceles promedio para productos industriales, que son como sigue:

- Altos: Japón, 19; Australia, 19; Reino Unido, 17; Nueva Zelanda, 17; Italia, 16; Canadá, 16; Francia, 15; CEE, 14.
- Medios: Australia, 12; Estados Unidos, Noruega y Benelux, 11.
- Bajos: Alemania, 9; Suecia, 8; Suiza, 8; Dinamarca, 6.

Los principales mercados de las exportaciones latinoamericanas en los cuales estas tropiezan con los obstáculos mencionados son: Estados Unidos, que absorbe aproximadamente el 35% del total; la Comunidad Europea, que absorbe muy cerca del 20%; y el Reino Unido, con 8%, o sea, casi las dos terceras partes entre las tres zonas. Por lo que se refiere a los Estados Unidos, es sabido que dicho país impone restricciones a las exportaciones latinoamericanas de algodón, azúcar, carne, aceite de linaza, petróleo y metales, principalmente en la forma de cuotas y también de derechos de importación y reglamentaciones sanitarias. Además de esto, paga subsidios a la producción interna de algodón, azúcar, carne y trigo en proporciones considerables. Por ejemplo, el subsidio para el algodón asciende al 40% del precio de exportación: 9.4 centavos por libra frente a 0.22 centavos. Estas medidas en unos casos limitan grandemente la posibilidad de colocar los

productos en el mercado de ese país y en otros le permiten exportar, haciendo una competencia injusta a los productos similares de América Latina. Además, en algunas épocas se han pagado fuertes subsidios a la exportación del algodón, que llegaron a constituir una tercera parte del precio mundial, lo que en buena cuenta significa un *dumping*; y desde hace 10 años se viene exportando trigo, algodón y otros productos bajo el título I de la Ley 480 en condiciones de favor que no pueden ser igualadas por nuestros países, tales como son el pago en monedas de los países compradores y a plazos muy largos de 20 años.

La Comunidad Económica Europea

Por lo que se refiere a la CEE, ella tiene una gran importancia, por absorber una quinta parte de las exportaciones de América Latina, y es objeto de gran preocupación por la política de proteccionismo y autosuficiencia agrícola que constituye uno de sus fines. Los principales productos que exporta América Latina a dicho mercado son los siguientes (1961-1963): café, 14%; petróleo, 13%; trigo y otros cereales, 10%; algodón, 9%; lo que da un total de 46%. Viene a continuación el cobre, 6%; las frutas, 5%; mineral de hierro y lana, 4.8% cada uno; carnes, 4.2%; y diversos productos.

El tratamiento arancelario que reciben estos productos varía entre los distintos países que forman la CEE, pero está en proceso de ser uniformado. En tal momento, la tarifa externa común sería para los principales productos la siguiente: café, 9.6%; algodón, 0%; azúcar, 80%; bananas, 20%; carnes, 20%; petróleo y minerales, 0% (salvo un derecho relativamente bajo para el plomo, zinc, tungsteno y manganeso). Además, las carnes, que pagarán un derecho de 20%, y el trigo, que no lo pagará, serán objeto de un impuesto compensatorio variable destinado a nivelar los precios del producto importado con los precios que se fijen para la producción doméstica de la CEE, llamados «precios de orientación». Finalmente, para completar el cuadro, hay que agregar que estos derechos no serán aplicados a los países africanos asociados a la CEE, cuyos productos tienen tratamiento preferencial con liberación absoluta de barreras, lo que es muy importante en el caso del café, porque las importaciones provenientes del África ascienden a poco más del 40% del total, contra cerca de 50% que corresponde a las importaciones procedentes de América Latina.

La tarifa común que debe adoptar la CEE representará una modificación de la situación actual muy variable según los productos de los cuales se trate, y también según los países de aquella CEE, ya que ahora no todos cobran los mismos derechos. De modo general, los productos minerales no serán perjudicados y con-

tinuarán ingresando sin pagar derechos, o solo derechos bajos en algunos casos; en cambio, los productos agrícolas tropicales serán fuertemente protegidos, en especial las bananas y el café, sin hablar del azúcar, que quedará prácticamente excluido de dicho mercado por tener que pagar un derecho prohibitivo de 80%. De otro lado, los productos agrícolas de la zona templada, como son principalmente las carnes y el trigo, no solamente verán elevados sus derechos en el primer caso, sino que, además, quedarán sujetos al impuesto de compensación anteriormente mencionado. Además, hay que señalar que los productos procesados pagarán un derecho mucho más alto que el producto original; por ejemplo, la pasta de cacao pagará 25% contra 5% del fruto; el café soluble pagará 30% en lugar de 9% del café en grano; el cobre en planchas o en barras pagará 10%, mientras que el cobre en bruto quedará exonerado.

No es fácil apreciar los efectos globales que tendrá el Mercado Común Europeo sobre las exportaciones de América Latina debido a que hay efectos contrarios según los países y según los productos, ya que los derechos subirán en Alemania y en Benelux para los productos agrícolas, mientras que bajarán en Francia e Italia. Por otro lado, existe el temor de un desplazamiento de las exportaciones latinoamericanas de café debido a la preferencia que se otorga a los países africanos que eran colonias, y las de trigo y carne por la producción de la propia CEE. Frente a esto, se encuentra el efecto favorable del gran crecimiento de la economía y de las importaciones de la CEE que ha beneficiado a las exportaciones latinoamericanas, en especial a aquellas cuya demanda tiene una elasticidad-ingreso más elevada, como son los productos tropicales.

Hasta ahora la evolución de las exportaciones de América Latina a la CEE no ha sido en conjunto desfavorable, pues se han incrementado apreciablemente. Así, en los cinco primeros años de vigencia del Tratado de Roma (1958-1963) las importaciones de la CEE han aumentado 79% en total (54% si se excluye los procedentes de los mismos países que la integran). Las importaciones procedentes de cada región aumentaron en la forma siguiente: **América Latina**, 51%; África, 33%; Estados Unidos, 79%; CEE, 132%; otras regiones, 64%.

Mirando en otra forma la evolución de este comercio, desde el año 1958 hasta el año 1965 las importaciones de la CEE procedentes de América Latina aumentaron de 1,647 a 2,615 millones de dólares (valor CIF), lo que viene a ser 58%, mientras que las exportaciones de la CEE a nuestra región han aumentado de 1,604 a 1,706 millones (valor FOB), esto es, solo 6.3%. En el mismo período, las importaciones totales de la CEE aumentaron 113% y las exportaciones totales casi lo mismo, 110%, lo cual se debió al gran incremento del comercio entre

los mismos países que la integran. Finalmente, es interesante agregar que en ese período las exportaciones totales de América Latina han aumentado solo 40%, lo cual es una proporción menor que la del aumento de las dirigidas a la CEE.

Sin embargo, dentro de este cuadro general la evolución de los distintos productos es muy diferente, y en el caso de algunos agrícolas, como la carne y el trigo, no ha sido favorable debido a la política de la CEE en este campo, la que tiende a la autosuficiencia. En cuanto al primero de esos productos, la aplicación de los recargos variables (impuestos compensatorios) de importación ha tenido consecuencias perjudiciales, habiendo mermado sensiblemente las exportaciones en los últimos años, principalmente las destinadas a Alemania e Italia. Esto ha sucedido cuando tales recargos variables se han elevado, sobrepasando en ciertos momentos el 100% (en adición al 20% de derecho fijo). Con respecto al trigo, el estímulo de los altos precios a la producción interna de la CEE ha aumentado el grado de autoabastecimiento de la misma, en perjuicio de las importaciones.

Parece innecesario agregar que la importancia de este problema no es uniforme para los distintos países de América Latina, tanto por la proporción de sus exportaciones que están destinadas al mercado de la CEE, cuanto por la naturaleza de los productos que ellos exportan. Así, los países que exportan productos agrícolas y pecuarios de la zona templada, como son Argentina y Uruguay, se verán más afectados que los países que exportan productos minerales o pesqueros, como México y el Perú, o productos subtropicales (algodón), como estos mismos países, o aun productos tropicales, como el café, ya que en este caso la diferencia de calidad y los hábitos arraigados de los consumidores impedirán un desplazamiento muy grande.

b) Política comercial y económica de América Latina

Para ser completo y objetivo, un análisis de las causas que han obstaculizado el crecimiento de las exportaciones de América Latina no puede dejar de considerar las que provienen de la política comercial y económica seguida por los propios países latinoamericanos. No sería justo culpar solamente a los países industriales por la evolución poco satisfactoria que aquellas han tenido, tomando la región en conjunto, aun cuando con notables diferencias entre los distintos países según se ha mencionado. Por consiguiente, hay que considerar este importante aspecto de la cuestión, tanto en lo que se refiere a las medidas que afectan a las exportaciones, cuanto a las que influyen sobre las importaciones.

Medidas que afectan a las exportaciones

La política seguida por importantes países de América Latina ha afectado el crecimiento de las exportaciones en las siguientes formas:

- i. En muchos casos no se ha ofrecido estímulos a las exportaciones, y aun se las ha deprimido o castigado mediante medidas tales como tipos de cambio sobrevaluados, retención de una parte del valor de ellas, cobro de impuestos o derechos excesivos o discriminatorios. En general, ha habido una tendencia a descuidar este sector importante, prevaleciendo hasta hace pocos años la tendencia a favorecer el crecimiento de la economía «hacia adentro», esto es, principalmente de la producción industrial, en lugar del crecimiento «hacia afuera». Ello se ha debido en medida no pequeña a la difusión de doctrinas equivocadas acerca de los inconvenientes de la «vulnerabilidad» derivada de la dependencia de los mercados mundiales y de la alegada falta de crecimiento de la demanda por las exportaciones de América Latina, actitud que felizmente ha cambiado.
- ii. Industrialización artificial al amparo de excesiva protección mediante derechos arancelarios sumamente elevados (en promedio, la tarifa de América Latina pasa de 100%), cuotas o cupos de importación, licencias, depósitos previos, impuestos internos a los productos competidores importados, etc. Esta política ha determinado una elevación de nivel interno de los costos y de los precios, la cual ha perjudicado a las exportaciones, ya que el volumen de estas está determinado por el costo marginal de su producción, que ha sido elevado con tales medidas.
- iii. Política de salarios y beneficios sociales exagerada, sin tener en cuenta la productividad, lo cual también ha determinado una elevación de los costos de producción.
- iv. Política tributaria, sea en materia de impuestos directos (a las utilidades) o indirectos (a las ventas), que, como en el caso de la subida de sueldos y salarios, no puede ser trasladada a los precios cuando se trata de exportaciones, ya que dichos precios son determinados en los mercados internacionales.
- v. En ciertas épocas, intervención estatal o aun monopolio del comercio de exportación por el Estado, absorbiendo una parte desproporcionada del valor del producto, como sucedió notablemente en 1946-1955 con el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI).
- vi. En algunos casos, política de nacionalismo excesivo y de tributación exagerada a las inversiones extranjeras, que ha impedido o dificultado grandemente

- la explotación de recursos naturales como los minerales y el petróleo (casos del Brasil y Argentina en el pasado) con el concurso de capitales extranjeros.
- vii. Política de sostenimiento de precios elevados, que ha invitado a la competencia en los mercados mundiales, ya sea de la propia producción interna de ellos (Europa después de la última guerra mundial para los productos agrícolas de las zonas templadas), ya sea de las otras regiones subdesarrolladas (café del África), ya sea de sustitutos naturales o sintéticos (algodón, ahora cobre).
- viii. Procesos de inflación interna acelerada, que han distorsionado la economía, sobre todo cuando no ha sido inflación «abierta», sino «reprimida», esto es, con la fijación de precios o controles de cambio con tipos grandemente sobrevaluados, reajustados solo tardíamente y por regla general en grado insuficiente.

Al respecto cabe mencionar, entre muchas otras que podrían hacerse, dos autorizadas opiniones sobre estas cuestiones, a saber, la del profesor Haberler en su discurso como presidente de la Asociación Económica Americana en diciembre y la del economista W. A. Lewis¹³:

Una de las razones de la tasa inferior de crecimiento del comercio de los países menos desarrollados es sin duda que prácticamente todos ellos siguen políticas fuertemente proteccionistas. En mi opinión, acentúan su proteccionismo mucho más allá de lo que posiblemente puede justificarse con el argumento de las industrias incipientes, la relación de intercambio o cualquier otro fundamento racional.¹⁴

En una economía abierta, una política de inflación persistente es fatal para la ocupación y el crecimiento, porque determina que las exportaciones de un país se quedan fuera de los mercados mundiales. Una moneda perpetuamente sobrevaluada puede ser la causa principal del estancamiento económico.¹⁵

Por lo tanto, al mismo tiempo que se persigue la eliminación de las causas externas que estorban el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, es indispensable atender a las causas internas, en particular los procesos de inflación intensa, los controles de cambio con tipos sobrevaluados, el proteccionismo industrial exagerado y el nacionalismo excesivo.

¹³ Gottfried Haberler, *Integración y crecimiento de la economía mundial* (1963); W. A. Lewis, *Una revisión del desarrollo económico* (1964).

¹⁴ Gottfried Haberler, obra citada.

¹⁵ W. A. Lewis, obra citada.

Medidas que afectan a las importaciones

También en el campo de las importaciones se han cometido y se siguen cometiendo errores en América Latina que repercuten sobre su comercio exterior directa o indirectamente. Los principales son los siguientes.

- i. Política de sustitución de importaciones casi a cualquier costo, basada sobre premisas equivocadas o discutibles (deterioro fatal y continuo de los términos del intercambio, lento crecimiento de la demanda mundial, vulnerabilidad excesiva del comercio exterior), difundidas principalmente por la Cepal.
- ii. Desviación de los recursos de capital y mano de obra hacia la industria, descuidando el desarrollo de los recursos naturales agrícolas y mineros, siendo Argentina y Colombia los casos más notorios de esto.
- iii. Aranceles excesivos y antitécnicos fruto de una falta de política bien meditada y definida, como ha señalado la Cepal en distintos estudios¹⁶.
- iv. No tener en cuenta, por una parte, que la restricción de las importaciones de bienes de consumo a favor de las de bienes de capital introduce una gran rigidez en las importaciones y en las balanzas de pagos; y, por otra parte, que no aumenta por sí sola la inversión, la cual depende del ahorro interno¹⁷. Además, un proceso de sustitución de importaciones no alivia la balanza de pagos, sino que solo cambia la composición de las importaciones y aun aumenta las necesidades de importar.
- v. Desarrollo de industrias que producen artículos de consumo suntuarios o semisuntuarios al amparo de la alta protección o aun de la prohibición de importarlos, con la consiguiente mala dirección de las inversiones.
- vi. Desarrollo de presiones inflacionistas por la subida de los costos derivada de la protección excesiva de la industria nacional, lo cual repercute contra las exportaciones.

Sensiblemente, estos inconvenientes no son comprendidos por la generalidad del público y aun de los Gobiernos de América Latina, lo cual encuentra su más clara expresión en el hecho de que un país tras otro se embarcan en la misma política sin escarmentar por los perjuicios que ella ha ocasionado. Ni siquiera el proceso de integración económica emprendido con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha podido abrir los ojos a este respecto. Prueba de ello está en el constante establecimiento de nuevas industrias que solo pueden vivir al

¹⁶ «Derechos y otras restricciones» (en Macario y otros, *Proteccionismo e industrialización en América Latina*; Cepal).

¹⁷ Ragnar Nurkse, *Problemas de formación de capital en los países subdesarrollados* (1953).

amparo de una alta protección, no cuentan con mercado interno suficiente para ser económicas y continuarán manteniendo la industrialización de la región en compartimientos estancos. Ejemplos de ellos son, en medida variable, según los casos y los países: la industria siderúrgica, el ensamblaje de automóviles, etc., por no hablar de las industrias tradicionales ligeras, como la textil.

Medidas para estimular el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas

El análisis de la evolución de las exportaciones de América Latina muestra, en primer lugar, que es exagerado el pesimismo corriente y, segundo, que existen causas tanto externas como internas para el lento crecimiento de esas exportaciones.

En consecuencia, una política necesaria para intensificar el crecimiento de las exportaciones de América Latina debe comprender tres aspectos, a saber:

- i. Eliminación de los obstáculos que se oponen al ingreso de las exportaciones latinoamericanas en los mercados internacionales, especialmente de los países industrializados.
- ii. Rectificación de las políticas económicas que estorban el desarrollo de dichas exportaciones en los propios países latinoamericanos.
- iii. Diversificación de estas últimas, tanto en lo que se refiere a productos primarios cuanto al desarrollo de exportaciones de productos industriales.

Se tratará sucesivamente de estos aspectos, comenzando por los dos últimos:

- i. Rectificación de políticas económicas equivocadas. No es necesario explayarse sobre este punto, por cuanto fluye de la numeración ya hecha de los aspectos adversos de dicha política.

Fundamentalmente, se necesita: a) abandonar el prejuicio que todavía existe en muchos círculos en contra de las exportaciones como medio de estimular el desarrollo económico, por creerse que acentúa la dependencia respecto de los mercados del exterior; b) remediar el descuido, y aun castigo, a la agricultura manifestado en la falta de ayuda, la fijación de precios antieconómicos, la tributación discriminatoria, etc.; c) corregir el nacionalismo exagerado que impide la participación del capital extranjero en el desarrollo de los recursos mineros y petrolíferos; d) adoptar tipos de cambio realistas, no sobrevaluados, en equilibrio con el valor interior de las monedas; e) eliminar las retenciones de parte del valor de las exportaciones, que deprimen estas; f) contener los intensos procesos de inflación interna que distorsionan la economía y perjudican sobre todo a las ramas de la producción cuyos precios son internacionales;

y g) revisar la política de proteccionismo industrial exagerado, que encarece los costos de producción de las exportaciones y desvía inconvenientemente las inversiones .

En el estudio sobre «El desarrollo económico de América Latina, 1950-1965», se trató con mayor amplitud de esta cuestión, de modo que no es necesario insistir en el presente trabajo, tanto más cuanto la importancia de esta política es admitida universalmente. En realidad, lo que falta es que en la práctica se enmiende los errores que se han cometido y se siguen cometiendo en este campo, ya que es frecuente que los mismos Gobiernos de los países que expresan su deseo de estimular las exportaciones continúen adoptando medidas que las perjudican. Para citar solamente algunos ejemplos de ello, bastará mencionar el mantenimiento de tipos de cambio notablemente sobrevaluados en algunos países importantes y la elevación de los aranceles —en países que los tenían a niveles mucho más moderados— para establecer industrias de baja eficiencia.

- ii. Diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Esta diversificación es necesaria, por cuanto el grado de concentración de las exportaciones de los distintos países es muy elevado, según se vio más atrás, de tal modo que ellos dependen generalmente de uno o dos productos primarios. Se impone diversificarlas para dar impulso a las que tienen mayores posibilidades de colocación en los mercados mundiales y encuentran condiciones apropiadas en los países que las producen (eliminando los obstáculos en los mercados internacionales, de los que se tratará más abajo); y, sobre todo, desarrollar exportaciones industriales para cambiar el predominio de los productos básicos que hoy constituyen el 90% del total, atenuando el problema de las fluctuaciones de precios.

Desde luego, se trata de un problema difícil, porque constituye la esencia misma del desarrollo económico, a saber, el crecimiento de la producción industrial y su capacidad para competir en los mercados mundiales.

- iii. Eliminación de barreras en los mercados mundiales. La tercera forma de aumentar las exportaciones está constituida por la eliminación de los obstáculos que se oponen a ellas en los mercados internacionales. Puede señalarse que ya existe conciencia mundial acerca de la necesidad de liberalizar el comercio de estos productos, aun cuando no haya todavía un acuerdo, por lo menos completo, sobre la forma de lograrlo. Prueba de esta conciencia son: a) el Programa de Acción aprobado por la Conferencia de Ministros del GATT de mayo de 1963, pero con la importante abstención o mejor dicho oposición de los

países miembros de la CEE; b) las propuestas presentadas a la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas por la Delegación Británica; c) las modificaciones introducidas en el GATT en su nueva parte IV, las que acuerdan alta prioridad a este propósito. Muchas de estas medidas vienen siendo patrocinadas desde hace tiempo en estudios especializados y autorizados sobre la materia, tales como «Tendencias del comercio internacional»¹⁸.

Un programa de liberación del comercio internacional para facilitar el desarrollo de las exportaciones de América Latina puede resumirse en los siguientes puntos: i) pronta eliminación de los derechos de importación, restricciones cuantitativas e impuestos internos que gravan los productos agrícolas primarios y las materias primas que no compiten con la producción doméstica de los países importadores; ii) reducción del proteccionismo agrícola de los países industriales respecto a los productos de la zona templada (trigo, carne); iii) eliminación de los subsidios a la exportación de los productos primarios producidos en los países industriales (algodón, trigo, etc.); iv) disposición de los excedentes agrícolas mediante una política multilateral, en lugar de por acción unilateral; v) eliminación de las preferencias que otorgan algunos países adelantados a cierto grupo de países subdesarrollados; vi) no solicitar reciprocidad equivalente por estas medidas.

Este programa, además, al fin perseguido de que los países subdesarrollados establezcan preferencias entre ellos dentro de un programa de integración económica, y que los países desarrollados las concedan a las importaciones de artículos manufacturados originarios de países subdesarrollados.

Si se lleva a cabo una acción decidida en campos de la política económica interna de América Latina y de la política económica mundial, creemos que no hay que ser tan pesimistas acerca del futuro de las exportaciones de América Latina. Por otra parte, no debe olvidarse que el proceso de desarrollo económico exige que haya lo que Kindleberger denomina **capacidad de transformación**. O sea, reorientación de la producción económica nacional, de modo que los incrementos de factores productivos se destinen hacia la producción para el mercado interno nacional o regional, llevándose a cabo así una política de sustitución de importaciones sobre bases económicas naturales, y no artificiales y forzadas.

Aun en el caso de la producción agrícola de las zonas templadas, que parece ser hoy día la que ofrece menores perspectivas, si se modera el proteccionismo

¹⁸ Comisión Haberler (Cepal, Naciones Unidas, 1958).

agrícola de los países industriales, si se aumenta la eficiencia de la producción de las regiones subdesarrolladas que no han mejorado como las desarrolladas (Estados Unidos y Europa), según se expresó atrás, si los países subdesarrollados adoptan una política económica que no deprima ni castigue a esa producción, y, finalmente, si se considera el rápido aumento de la población mundial no solo en Asia y en América Latina, sino también en el sur de Europa Occidental (Italia, España, Portugal) y en Europa Oriental, como también el bajo nivel de consumo en muchas regiones, hay que concluir que aun estos productos pueden encontrar en el futuro mercados mucho mayores que los actuales.

3. Las fluctuaciones de los precios de las exportaciones de América Latina

Además de los obstáculos que encuentran en los mercados de los países industrializados, las exportaciones de América Latina confrontan dos problemas de la mayor importancia, en parte conectados con dichos obstáculos, a saber: las fluctuaciones de sus precios y el deterioro de los términos de su intercambio con productos manufacturados en algunos países. En esta parte, se tratará del primer problema, que es el más importante a corto plazo, en tanto que el segundo lo es más en períodos largos.

Importancia y consecuencias de las fluctuaciones de los precios

La importancia de la inestabilidad de los precios de los productos básicos, que constituyen casi la totalidad de las exportaciones de América Latina, reside tanto en que esas exportaciones constituyen una proporción apreciable de la producción económica y del ingreso nacional de la región, ejerciendo gran influencia sobre la situación general, como en que son el medio principal para obtener del exterior los bienes de capital indispensables para el desarrollo económico que dichos países no están en aptitud de producir.

Por estas razones, la inestabilidad de los precios tiene serias consecuencias, a saber: fluctuaciones de los ingresos de divisas y de la capacidad para importar; efecto multiplicado sobre los ingresos nacionales; efectos sobre el volumen de los ahorros y de las inversiones nacionales, y también sobre los ingresos fiscales, sobre el nivel de precios internos, sobre las inversiones públicas y sobre los planes de desarrollo económico y social.

Intensidad de las fluctuaciones de los precios y de los ingresos

De acuerdo con un conocido estudio de las Naciones Unidas¹⁹, en los primeros 50 años de este siglo los ingresos provenientes de las exportaciones de productos básicos fluctuaron en promedio 22.6% al año debido a que los precios variaron en promedio 13.7% y las cantidades en 18.7%, existiendo una tendencia a que ambos cambios se reforzaran intensificando sus efectos. Desde luego, la variación fue diferente para los distintos productos y, en tanto que en el caso de los alimentos el precio y la cantidad tendieron a moverse en direcciones opuestas, en el caso de las materias primas tendieron a moverse en la misma dirección.

Es bueno señalar que en el período postbélico las fluctuaciones no han sido tan fuertes, debido sobre todo a la ausencia de pronunciados ciclos en la actividad económica de los países industrializados. Sin embargo, desde el fin de la guerra, los precios de los productos primarios han pasado por tres fases: ascendente hasta 1955, descendente hasta 1962, aproximadamente, y de recuperación, después. De otro lado, como expresa un estudio del Banco Mundial²⁰, hablar del comercio en conjunto es en cierta medida una abstracción, porque está compuesto de muchas mercaderías y cada país tiene una composición propia de sus exportaciones, por lo cual la experiencia de cada uno puede ser diferente, lo mismo que entre las distintas regiones. Ello es evidente si se compara las tasas de aumento del valor de las exportaciones de las distintas regiones subdesarrolladas entre 1948-1950 y 1960-1962, debiendo advertirse que el primer período les fue favorable y el segundo adverso, por los precios. Tales tasas fueron las siguientes: América Latina, 2.6%; Asia, 2.6%; África, 4.6%; y Medio Oriente, 7.6%. Aun dentro de cada región ha habido diferencias grandes, como se vio antes en el caso de América Latina.

Considerando tan solo los precios, el cuadro 9 indica la variación de los de las exportaciones de América Latina, y de los países subdesarrollados en general, desde 1948 hasta 1964. También se indica los precios de las exportaciones de los países desarrollados, por vía comparativa.

¹⁹ Naciones Unidas, «La inestabilidad de los mercados de exportación de los productos básicos» (Naciones Unidas, 1952).

²⁰ Banco Mundial, «El problema de los productos básicos» (Banco Mundial, 1964).

Cuadro 9
Variación de precios de las exportaciones en América Latina y países subdesarrollados,
1948-1964

Año	América Latina				Países subdesarrollados	Países desarrollados
	Con petróleo		Sin petróleo			
1948	92	102	106	-	102	103
1950	103	104	-	98	97	85
1953	108	113	120	107	103	99
1957	108	107	111	104	104	103
1960	94	95	95	99	98	100
1962	91	91	91	94	93	101
1964	101	101	104	100	97	103

Fuentes: para América Latina y los países subdesarrollados, *International Financial Statistics* (FMI); para los países desarrollados, «Anuario estadístico del comercio internacional» (Naciones Unidas, 1964).

Puede verse que los valores unitarios de las exportaciones de América Latina, que eran muy altos hasta 1956 debido a la guerra de Corea, bajaron después, pasando por un mínimo en 1962, para reaccionar luego y volver en los dos años 1964 y 1965 al nivel de 1958 (y también de 1948). En realidad, regresaron a niveles más o menos normales, atravesando un ciclo de auge después de la guerra mundial y la de Corea, seguido de un reajuste desde 1958, que los puso por debajo, para recuperarse desde fines de 1962. Lo mismo ha ocurrido con los países subdesarrollados tomados en conjunto, de modo que no es correcto hablar de un empeoramiento tomando como base un período muy favorable. Como expresó la publicación del GATT *International trade*:

[...] en el período 1953-1955 los precios de los productos primarios con relación a los de las manufacturas eran 20% más altos que en 1928-1929, período de intensa actividad económica mundial.²¹

Restringiéndose al caso de América Latina, la evolución de los precios de los distintos países ha sido diferente de acuerdo con la composición de sus exportaciones. Tal evolución se indica en el cuadro 10 tomado de *International Financial Statistics, Supplement to 1964-1965 Issue*, completado para los dos últimos años por la misma publicación mensual, lo que cubre así 18 años (1948-1965). Desde 1958

²¹ GATT, *International trade* (1963).

hasta 1965, el índice de toda América Latina apenas aumenta de 100 a 101, pero el de Bolivia sube a 152, Uruguay a 138 y varios países suben a alrededor de 120 (Argentina, Chile y Perú), mientras que otros bajan: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Venezuela. Cabe señalar que los primeros dependen de carne, lanas, minerales, mientras que los segundos exportan café, bananas o petróleo.

Cuadro 10
Distribución de las exportaciones mundiales, 1948-1964 (en millones de dólares y porcentajes)

Países	1948	1950	1957	1960	1963	1964
Total mundial	53,700	56,100	100,100	113,100	135,600	151,500
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
A. Países Industriales	31,410	31,840	64,950	75,015	90,653	102,540
	58.5%	56.8%	64.9%	66.3%	66.9%	67.7%
Estados Unidos	12,666	10,282	20,873	20,584	23,387	26,579
	23.6%	18.3%	20.8%	18.2%	17.2%	17.5%
Reino Unido	6,657	6,356	9,589	10,349	11,857	12,342
	12.4%	11.3%	9.5%	9.2%	8.7%	18.1%
Europa industrial	8,500	11,300	26,230	34,195	43,173	48,880
	15.8%	20.1%	26.2%	30.2%	31.8%	32.2%
Canadá	3,332	3,079	5,404	5,837	6,779	8,052
	6.2%	5.5%	5.4%	5.2%	5.0%	5.3%
Japón	258	820	2,858	4,055	5,453	6,675
	-	-	-	3.6%	4.0%	4.4%
B. Otras áreas desarrolladas	5,860	5,920	10,230	11,190	13,830	15,520
	10.9%	10.6%	10.2%	9.9%	10.2%	10.2%
C. Áreas subdesarrolladas	16,400	18,300	24,900	26,900	31,100	33,500
	30.5%	32.6%	24.9%	23.8%	22.9%	22.1%
América Latina	5,830	5,955	7,816	7,950	9,250	9,700 ⁽¹⁾
	10.9%	10.6%	7.8%	7.0%	6.8%	6.4%

Notas

⁽¹⁾ Preliminar.

Desde 1960, *International Financial Statistics* incluye en «Europa industrial» y en «países industriales» a tres países: Austria, Dinamarca y Noruega, que estaban antes en «otros países desarrollados». Hemos seguido la clasificación antigua para comparar sobre las mismas bases.

Fuente: *International Financial Statistics* (FMI).

A pesar de estas variaciones de los precios, recientes investigaciones y estudios econométricos²² parecen señalar que los ingresos de las exportaciones de los países productores primarios no tienen el alto grado de inestabilidad que siempre se les ha atribuido, salvo casos especiales.

Causas de las fluctuaciones de los precios de las exportaciones de América Latina

Como sucede con cualquier precio, las fluctuaciones de los productos primarios que exporta América Latina pueden provenir, sea del lado de la oferta, sea del lado de la demanda. Del primer lado, se puede mencionar los siguientes factores: i) variaciones del clima que influyen sobre el volumen de la producción; ii) el ciclo de producción: anual en algunos casos, de varios años en otros (café, carnes), que hace variar la posibilidad de ajuste rápido de la oferta; iii) la baja elasticidad de la producción debido a ese ciclo y a la resistencia de los productores a contraerla; iv) proteccionismo agrícola en los países industriales. Del lado de la demanda: i) las guerras, que determinan demanda intensa de ciertos productos y afectan permanentemente el nivel de todos los bienes; ii) la política de inventarios, que tiende a intensificar el movimiento debido a otras causas, pues cuando suben los precios se trata de aumentarlos pronto y cuando bajan, de disminuirlos; iii) los ciclos de los negocios, no solo por mayor consumo en épocas de actividad, sino por aumento de *stocks*, y a la contra en épocas de baja actividad, siendo esta probablemente la causa más importante.

Cabe agregar que la importancia de estas diferentes causas varía según las ocasiones y los productos de que se trate, y que también son diferentes las elasticidades de la oferta y de la demanda de los mismos. Como regla general, la elasticidad de la oferta es mayor para los productos agrícolas cuyo ciclo de producción es anual que para los permanentes; y la elasticidad de la demanda es mayor para las materias primas que para los productos alimenticios. Además, las fluctuaciones de la oferta tienden a provocar variaciones de los precios en sentido compensador: si la oferta aumenta, el precio baja, y viceversa. En cambio, las fluctuaciones de la demanda tienden a provocar cambios de los precios en el mismo sentido, es decir, si disminuye la demanda, bajan los precios y viceversa. Por tanto, en el primer caso los efectos sobre el valor total tienden a compensarse, mientras que en el segundo se refuerzan y acumulan.

²² Alasdair Mac Bean, *Export instability and economic development*.

Medidas para estabilizar (relativamente) los precios y los ingresos de las exportaciones

Estas medidas deben tomarse tanto del lado de la oferta cuanto del de la demanda; además, en el campo nacional, así como en el internacional. Las medidas del **lado de la oferta** son:

- a) La diversificación de las exportaciones, ya que lógicamente cuanto mayor sea el grado de concentración de estas —que en América Latina es muy alto, como se ha visto—, mayor será por lo general el grado de fluctuación de los precios e ingresos de exportación. Desde luego, esta posibilidad está limitada por los recursos naturales de cada país, pero también lo está en la práctica por la política económica, la que puede impedir o dificultar su aprovechamiento, por ejemplo, con tipos de cambio sobrevaluados, nacionalismo exagerado que no deja explotarlos con el concurso del capital extranjero, monopolio estatal del comercio exterior, etc. Hay varios ejemplos de países latinoamericanos que han seguido esta última política. En cambio, países como México y el Perú han sabido diversificar sus exportaciones con productos nuevos, sin ponerles obstáculos. En los 15 últimos años México se ha convertido en el segundo exportador de algodón del mundo y en importante exportador de café; el Perú ha desarrollado su producción de hierro, en los últimos cinco años ha triplicado la de cobre y se ha convertido en el primer exportador de harina de pescado del mundo. Una política económica y cambiaria realista ha contribuido poderosamente a este resultado.
- b) Un caso particular de diversificación de las exportaciones es el desarrollo de los productos industriales, de lo que se tratará con mayor extensión en el punto siguiente. Desde luego, se trata de un proceso lento y complejo, porque constituye la esencia misma del desarrollo, pero es indispensable que se aborde sin dilaciones y sin errores, como los que ya se están cometiendo en América Latina.
- c) Otra medida, que corresponde ya al campo internacional, es la moderación del proteccionismo de parte de los países industriales (Europa Occidental, sobre todo la CEE y Estados Unidos). Esa política protege y aísla la producción doméstica, haciendo recaer todo el peso de las variaciones en la producción o el consumo interno sobre la fracción importada, afectando sus precios desproporcionadamente. También los subsidios a la exportación, o las ventas de productos agrícolas de Estados Unidos de acuerdo con la Ley 480, obligan a veces a los productores latinoamericanos a rebajar sus precios para competir en los mercados mundiales y los exponen a los cambios de esas medidas.

- d) Finalmente, cabe mencionar los convenios internacionales sobre productos, que reciben amplia atención y publicidad en todas las propuestas sobre este tema. Básicamente son de tres tipos, a saber: de cuotas de exportación (café, azúcar); de *stocks* amortiguadores (estaño); y contratos multilaterales entre productores e importadores (trigo), que funcionan cuando los precios suben por encima o, a la inversa, caen por debajo de cierto nivel.

La experiencia mundial de décadas no ha justificado las esperanzas puestas en estos convenios, porque no han podido evitar fuertes fluctuaciones de los precios, ni han tenido éxito duradero. No conviene así considerarlos como soluciones reales, sino simplemente como medidas de emergencia que deben ser acompañadas de otras. Presentan numerosos inconvenientes, entre los cuales se pueden señalar los siguientes: i) las dificultades de carácter técnico para productos que no son homogéneos, como sucede con el algodón; ii) los convenios de cuotas que cristalizan el patrón de la producción y de la exportación, dentro de un país e internacionalmente, lo cual es antieconómico; iii) los convenios de *stocks* amortiguadores, que imponen un esfuerzo financiero muy fuerte e introducen el riesgo de emisión inflacionista de moneda; iv) es sumamente difícil distinguir entre fluctuaciones de los precios a corto y largo plazo, lo que requiere tratamiento diferente; v) hay tendencia a tratar de mantener los precios a niveles muy elevados; vi) ningún convenio puede tener éxito si no se asegura la adhesión de prácticamente todos los países importadores y exportadores; vii) los convenios aumentan en alto grado la regimentación, la intervención del Estado y la distorsión del comercio; y viii) finalmente, aun si se lograra estabilizar los precios, ello no produciría a la larga la elevación al máximo de los ingresos de los países exportadores, sino probablemente cierta reducción como precio de dicha estabilización (Viner, Gruebel).

Las medidas que pueden tomarse **del lado de la demanda** para mitigar las fluctuaciones de los precios y del valor de las exportaciones son: i) la reducción del proteccionismo agrícola en los países industrializados, ya se trate de derechos o cuotas de importación, restricciones sanitarias, subsidios a la producción o a la exportación, preferencias a ciertos países, impuestos internos, ventas en términos de concesión, etc.; ii) la moderación de las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica (ciclos) en los países industriales, lo que afortunadamente ya se ha producido en la postguerra; y iii) el buen manejo de la política de acumulación de *stocks*, ya sea para el uso privado, ya sea con fines estratégicos.

Medidas financieras compensatorias

Las medidas anteriormente enumeradas, destinadas a **atenuar** las fluctuaciones de los precios, deben ser acompañadas por otras destinadas a compensarlas mediante ayuda financiera o a suplementar los ingresos cuando caen debajo de la tendencia prevista. Tales son los planes ya puestos en práctica por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el propuesto por el Banco Mundial.

El FMI inició en marzo de 1963 un plan de ayuda financiera a los países que sufren desequilibrio en sus balanzas de pagos por efecto de la caída de los ingresos provenientes de sus exportaciones, plan que ha sido ampliado en setiembre de 1966. Esencialmente consiste en otorgarles préstamos por un monto de hasta 50% de su cuota en dicha institución (el plan anterior consideraba solo 25% de la cuota) cuando tales ingresos han caído en un año determinado por debajo de un nivel constituido por el promedio de dicho año, de los dos años anteriores y de lo calculado para los dos años posteriores. Esta ayuda no se proporciona automáticamente, sino previo estudio de las causas reales de la caída de los ingresos, que no sean imputables al propio país afectado; y también se exige la adopción de una política económica, monetaria y financiera adecuada. Finalmente, el FMI ha acordado no considerar dichos préstamos para los efectos del límite de los créditos que puede otorgar al país respectivo, de modo de no reducir su ayuda en otros campos. Hasta ahora se ha hecho muy poco uso de estas facilidades.

Por otra parte, el Banco Mundial ha preparado a fines de 1965 un proyecto que aún no está en marcha destinado a dar ayuda a los países que experimentan dificultades para llevar adelante sus planes de desarrollo como consecuencia de la caída de sus exportaciones por debajo de los niveles que se había determinado para el período del plan. Por lo tanto, se trata en este caso de financiar las necesidades de ingresos de divisas **a plazo largo** para mantener el plan de desarrollo, a diferencia del financiamiento del FMI, destinado a subsanar deficiencias o necesidades **a corto plazo**. En un caso se trata de un financiamiento compensatorio (FMI), en el otro, de financiamiento suplementario (Banco Mundial). Además, hay que mencionar que el financiamiento del Banco Mundial solo se otorga en la medida en que las necesidades de divisas no pueden ser satisfechas con las propias reservas del país afectado, ni con fuentes de financiación externa, tales como el FMI y otras instituciones.

No puede dejar de señalarse que estas medidas financieras tienen el peligro de que puedan ser utilizadas para enmascarar **desequilibrios** básicos o **fundamentales** de la balanza de pagos, derivados generalmente del proceso de in-

flación interna, tan corriente en América Latina, en lugar de **desequilibrios temporales**. De otro lado, la ayuda se presta a los Gobiernos, pero no a los productores mismos, a no ser que se establezca algún mecanismo para ello, lo que significaría mayor intervención y regulación de las actividades económicas por los Gobiernos.

Política fiscal compensatoria

También cabe adoptar una política compensatoria interna en el campo fiscal de los países latinoamericanos, como se ha hecho algunas veces, aunque muy pocas. Tal política consistiría en obtener superávits fiscales en tiempos de auge de las exportaciones (que son también de prosperidad fiscal) y emplearlos en la compra de divisas para conservarlas en reserva; inversamente, en tiempos de descenso de las exportaciones, se emplearía tales reservas en cubrir parte de los gastos fiscales que podrían dejar déficit, o en aumentarlos, al mismo tiempo que en mantener la disponibilidad de divisas para importar. En esta forma se lograrían varios propósitos, a saber: i) reducir las fluctuaciones de la oferta de divisas en el mercado; ii) mantener más estable el nivel de los gastos fiscales; iii) regular o estabilizar también el nivel de la actividad económica por las dos vías mencionadas; iv) estabilizar los precios internos por las tres acciones anteriores; y v) finalmente, ejecutar con mayor regularidad las inversiones públicas y los planes de desarrollo. Empero, generalmente la política fiscal ha reforzado los efectos de las fluctuaciones de precios en lugar de atenuarlos²³.

Verdadero alcance de la estabilización de los precios

Cuando se habla de este tema, hay que entender que no se trata de lograr una estabilización absoluta de los precios, sino más bien de atenuar la violencia de sus fluctuaciones. No sería posible, ni tampoco deseable, llegar a una estabilidad absoluta, porque entonces se quitaría a los precios su función propia, que consiste en orientar el empleo de los recursos productivos y ajustar la oferta con la demanda, fuerzas que varían continuamente. Por otro lado, tampoco hay que exagerar la magnitud de los perjuicios que crean estas fluctuaciones de los precios, ni se les debe atribuir, como a veces se hace, la mayor responsabilidad de las perturbaciones que padecen (inflación, desequilibrios de la balanza de pagos) y han continuado en épocas de precios favorables.

²³ Rómulo A. Ferrero, *Trade problems of primary producing countries* (1965).

4. La variación de los términos del intercambio

Otro problema que afecta el comercio y el desarrollo de los países de América Latina, y en general de todos los que exportan productos primarios, está constituido por la variación de los términos del intercambio de productos, o sea, la relación entre el precio unitario de sus exportaciones y el de sus importaciones (*commodity terms of trade*)²⁴. Estos términos sufrieron un deterioro marcado en la década de 1950 a 1960, y aun hasta 1962, lo que ha dado motivo a infinidad de publicaciones al respecto, de manera particular de parte de la Cepal y de su exponente máximo, el doctor Raúl Prebisch, quien sostiene la tesis del deterioro secular inevitable de estos términos como uno de los postulados sobre los cuales reposa la política económica que preconiza dicho organismo.

Para examinar este problema objetivamente, es necesario comenzar por hacer tres observaciones, a saber:

- a) Cada país tiene una composición propia de sus exportaciones y de sus importaciones, de modo que el empleo de un índice compuesto para un grupo de países o una región, en nuestro caso América Latina, resulta artificial, por cuanto enmascara grandes diferencias entre los distintos países, según se verá más adelante. Esto es particularmente cierto para los países que exportan productos primarios concentrándose en solo uno o dos de ellos, como sucede en América Latina. Los precios del café, por ejemplo, pueden ser bajos, mientras que los de los metales pueden estar altos.
- b) Debe distinguirse entre las variaciones en períodos cortos y aquellas en períodos largos, como también se ha expresado al tratar del problema de la declinación del comercio de América Latina dentro del comercio mundial, para no caer en el error de derivar conclusiones discutibles o equivocadas. Tal cosa sucede cuando se toma el período entre 1950 y 1960 (o 1962), que es lo que viene haciéndose en la gran mayoría de las publicaciones al respecto, sin tener en cuenta que la primera mitad del decenio anterior fue extraordinaria, y aun podría decirse anormalmente favorable para América Latina y para los países subdesarrollados.
- c) El deterioro en los términos del comercio de productos no significa necesariamente una pérdida de bienestar para los países afectados. Tal pérdida solo existe si el deterioro corresponde a los términos factoriales del comercio exterior, esto es, en la relación entre las cantidades de factores reales que son

²⁴ No se trata en esta parte de otros «términos del intercambio», tales como la relación bruta de intercambio, la relación ingreso y la de los factores, por no ser las que corrientemente se discuten.

necesarias para producir una unidad de exportaciones respecto a una unidad de importaciones. Esto ha sido señalado por muchas autoridades en la materia, entre ellos Viner y Haberler, y tiene mucha importancia cuando el progreso económico hace aumentar la productividad real en un campo más que en el otro.

Los términos del intercambio de América Latina

En el cuadro 11, se indica la variación de los términos del comercio de América Latina en el período comprendido entre 1948 y 1964, acompañándose también las de los términos del comercio de los países subdesarrollados en conjunto y la de los países desarrollados.

Cuadro 11
Variación de los términos del comercio de América Latina, los países subdesarrollados y los desarrollados, 1948-1964

Año	América Latina	Países subdesarrollados	Países desarrollados
1948	102	93	99
1953	113	103	98
1954	125	109	96
1955	115	108	96
1956	111	104	97
1957	105	100	96
1958	100	100	100
1959	95	99	102
1960	96	99	103
1961	95	97	104
1962	96	95	105
1963	97	97	104
1964	103	97	104

Fuente: «Anuario estadístico del comercio internacional» (Naciones Unidas, 1964).

En la primera mitad de la década pasada, se ve en el cuadro 11, los términos del intercambio fueron muy favorables para América Latina, sobre todo en el período 1953-1955, descendiendo a partir de 1956, hasta llegar a un mínimo en 1962, y reaccionando más tarde. Igual cosa sucedió en el caso del conjunto de los países subdesarrollados, aun cuando con menor intensidad. Recíproca-

mente, los términos del intercambio de los países desarrollados o industrializados mejoraron desde 1958, aun cuando la amplitud de las variaciones ha sido mucho menor.

Cuadro 12
Relación de precios de intercambio anual para América Latina, 1956-1963
(1958 = 100)

País	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Argentina	101	97	100	105	112	113	100	119
Bolivia	104	105	100	108	106	114	113	116
Brasil	99	103	100	85	85	84	77	78
Colombia	117	121	100	94	97	91	85	86
Chile	140	113	100	107	123	125	118	120
Ecuador	-	99	100	93	86	85	83	77
Perú	113	113	100	95	100	98	99	106
Uruguay	115	117	100	97	129	122	121	122
Venezuela	105	96	100	100	95	95	90	89
Subtotal ⁽¹⁾	106	101	100	97	100	100	94	97
Costa Rica	125	113	100	89	89	82	82	83
Cuba	99	127	100	99	-	-	-	-
El Salvador	128	121	100	88	90	87	85	83
Guatemala	123	118	100	89	95	75	70	68
Haití	128	130	100	93	95	96	78	-
Honduras	115	104	100	92	85	78	89	94
México	115	109	100	99	92	97	92	105
Nicaragua	127	106	100	92	93	102	105	109
Panamá	104	97	100	97	82	83	97	-
República Dominicana	100	124	100	83	84	88	113	128
Subtotal	110	118	100	93	92	93	88	-
Total América Latina ⁽¹⁾	107	105	100	97	98	98	93	-

Nota

⁽¹⁾ Incluye estimaciones para el Ecuador hasta 1956 y para Paraguay en todos los años.

Fuente: *Boletín Estadístico de América Latina* (vol. II, N° 2).

Puede verse, también, en el cuadro 12, las grandes diferencias que hay entre los distintos países²⁵. Así, en 1961 las variaciones fueron entre 125 como máximo y 82 como mínimo, y en 1962, entre 121 y 77. Además, entre 1958, año tomado como base, y 1963, último año con estadísticas bastante completas, hay países como Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y República Dominicana que muestran un aumento considerable, de 20% o más; en tanto que otros, como Brasil, Colombia, Ecuador y los países centroamericanos (salvo Honduras), muestran una caída muy fuerte. El primer grupo exporta esencialmente trigo, carne, lanas y metales; mientras que el segundo exporta café, producto que tiene una gran importancia dentro de la región e influye mucho, por lo tanto, en el índice general de esta.

Naturalmente, un empeoramiento de los términos del comercio significa una disminución de la capacidad de importar del país respectivo, puesto que tiene que exportar mayor cantidad de productos para poder importar la misma cantidad de mercaderías que antes (o, lo que viene a ser lo mismo, solo puede importar menos con las mismas exportaciones). Para expresarlo en una forma más gráfica, si los términos del intercambio de América Latina son ahora 10% inferiores a los de mediados de la década pasada, ello significa que los 11 mil millones de exportaciones solo pueden adquirir lo que antes adquirirían 10 mil millones. Esto explica el clamor general por este empeoramiento, aunque no sea totalmente justificado, ya que se toma como base para medirlo un año o período excepcionalmente favorable. Se expresa, también, que este empeoramiento neutraliza en gran parte la ayuda que recibe nuestra región del exterior, lo cual es evidente. De aquí se pasa a prever el curso futuro de estos términos, lo que tiene gran importancia para el desarrollo de la región y para su política económica más apropiada. Este punto merece ser examinado.

La evolución a largo plazo de los términos del intercambio

En realidad, no puede llegarse a una conclusión válida sobre las tendencias de los términos del intercambio estudiando un período muy corto de 10 o 15 años, como se hace con frecuencia, sino hay que tomar plazos más largos, sobre todo cuando han intervenido factores anormales en el período corto. Aunque la opinión más difundida en América Latina es que la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio es comprobada, tal cosa no es aceptada por los me-

²⁵ Las cifras de este cuadro para América Latina no coinciden con las del anterior, a pesar de ser ambos tomados de fuentes oficiales.

jores expertos en la materia, como son Haberler, Kindleberger, Morgan, Lewis, Lipsey y muchos otros, entre los que se encuentran prácticamente los principales economistas ingleses, incluyendo a Keynes. No hace muchos años (en enero de 1962), Lewis expresó en la conferencia «Inflación y desarrollo económico» de Río de Janeiro que los términos del comercio en los países subdesarrollados en la década de 1950 y 1960 habían sido en promedio más altos que en cualquier otra década de los 100 años precedentes, y ha repetido esta opinión en varias ocasiones.

Lo que sucede es que se acostumbra ahora tomar como base los primeros años de la década de 1950, que estuvieron influidos por la fuerte subida de precios determinada por la guerra de Corea, así como antes de ella lo estuvieron por la escasez de productos primarios inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Debido a esto, en el período 1954-1955 los precios de los productos primarios con relación a los de las manufacturas estaban 20% más altos que en 1928-1929, que fueron años de intensa actividad económica mundial²⁶. Según el estudio «Tendencias del comercio internacional»²⁷, los términos del comercio en 1957 y 1958 eran prácticamente iguales a los de 1928, por lo cual pueden considerarse más como normales, no así los de los años de la primera mitad de la década de 1950. Por tanto, el descenso desde la mitad de dicha década, que ha servido de base a las apreciaciones y previsiones pesimistas de las Naciones Unidas, de la Cepal y de muchas publicaciones, representa en gran parte la reacción inevitable después de esa subida extraordinaria, y la vuelta a niveles normales o casi normales.

Tampoco pueden tomarse como prueba de esta tendencia las estadísticas que pretenden mostrar la evolución de los términos del intercambio desde fines de 1867, basados en el estudio de Hilgerdt «Industrialización y comercio internacional», porque ellas adolecen de los siguientes defectos: i) se refieren a los precios de exportación de Gran Bretaña, que no pueden ser considerados como representativos de la situación mundial; ii) 1876 fue un año muy favorable para los productos primarios; iii) no se considera los mejoramientos de la calidad de los productos industriales, ya que un automóvil o una fábrica de cemento, para citar solo dos casos, son hoy día incomparablemente más eficientes y mejores, aparte de que la composición de los productos industriales ha variado enormemente; iv) tampoco se considera el gran descenso de los fletes, que puede explicar, según ha mostrado Ellsworth, casi todo el aparente empeoramiento para los países primarios entre 1876 y 1913.

²⁶ GATT, *International trade* (1963).

²⁷ Informe Haberler (GATT, 1958).

El futuro de los términos del intercambio y la política económica

Es conveniente tratar en este lugar acerca de la evolución futura de los términos del intercambio de América Latina porque la tesis de su inevitable deterioro secular ha servido de base para las doctrinas de la Cepal acerca de que tal deterioro, así como la limitación y dificultades del mercado internacional para las exportaciones primarias, obliga a los países de América Latina a restringir sus importaciones de bienes de consumo y a industrializarse forzosamente para sustituirlas.

Ahora bien, los estudios técnicos, tales como «El comercio de productos básicos y el desarrollo económico»²⁸, «Tendencias del comercio internacional»²⁹ y los de muchas autoridades en la materia concluyen que no se puede afirmar nada con seguridad sobre la evolución futura de dichos términos. Así, el primero expresa que la evidencia del pasado no ofrece ayuda para predecir los movimientos seculares futuros en este campo, y que no puede predecirse si serán a favor o en contra de los productos primarios. El segundo estudio llega a la misma conclusión, e igual cosa sucedió en la reunión de la Asociación Económica Internacional, en 1961.

Como ha expresado Kindleberger en su obra *Comercio exterior y economía nacional*:

La evidencia histórica y estadística presentada por economistas latinoamericanos, de que los términos del comercio son movidos constantemente en contra suya, no es convincente, tampoco lo es su argumento de que, puesto que los términos del comercio seguirán deteriorándolo y no pueden aumentar sus exportaciones, esos países se ven obligados a recortar sus importaciones de bienes de consumo para poder comprar o importar las materias primas y bienes de capital que son necesarios para su desarrollo.³⁰

De todos modos, es evidente que se ha prestado excesiva atención a la variación de los términos del intercambio, descuidando otros problemas aun más serios del comercio y del desarrollo económico. De manera especial, ha habido la tendencia a concentrar la atención en este hecho como responsable en gran medida de las dificultades de las balanzas de pagos de los países latinoamericanos, descuidando o aminorando la responsabilidad que tienen los severos procesos de inflación interna, o atribuyendo este proceso a aquella causa³¹. Esta tendencia

²⁸ Naciones Unidas (1953).

²⁹ Informe Haberler, obra citada.

³⁰ Charles P. Kindleberger, *Comercio exterior y economía nacional*.

³¹ Rómulo A. Ferrero, *Comercio y pagos internacionales*.

equivocada ha tenido en nuestra región varios resultados inconvenientes, a saber: una actitud tolerante respecto a la inflación; un proteccionismo industrial excesivo e indiscriminado; una política fiscal, monetaria y crediticia laxa; y una propensión a menospreciar el papel que tienen las exportaciones primarias en el desarrollo económico. Esto no significa, desde luego, negar toda importancia a esta cuestión, sino situarla en su debida proporción. Como expresó Nurkse, si la relación entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones sufre un cambio marcado, es enteramente natural que los factores de la producción existentes o sus incrementos tiendan a cambiarse de las industrias que producen para exportar a aquellas que producen para competir con artículos importados³². En palabras de Kindleberger, lo que hace falta a estos países es «capacidad de transformación o reorientación» de su producción económica.

Finalmente, desde el punto de vista teórico no puede aceptarse que haya una tendencia inevitable a que los términos del comercio se muevan en contra de los países que exportan productos primarios. En efecto, tales términos expresan la relación entre dos series de precios, o dos precios promedio, que son fundamentalmente los de los productos primarios y los de los productos industriales, los cuales están sujetos en cada caso a los múltiples factores que afectan su oferta y su demanda. Por tanto, la cuestión no es solo conocer si la demanda de productos primarios va a aumentar a una tasa mayor o menor que la demanda de productos industriales, ni si la elasticidad-ingreso es menor para los primeros que para los segundos, por cuanto **este enfoque no considera el otro lado de la cuestión, constituido por la oferta**. Para que los términos del intercambio entre estos dos grupos de productos no variaran, sería necesario que la oferta y la demanda de ellos se mantuviera en la misma relación, desde luego aparte de las fluctuaciones cíclicas y eventuales. Tal equilibrio depende no solo de la elasticidad-ingreso, sino también de la elasticidad-precio de la oferta y de la demanda en las dos clases de productos.

Por otro lado, cabe recordar nuevamente que una variación adversa de los términos del intercambio de **productos** puede no reflejar un cambio adverso en las condiciones **reales** (términos del intercambio de factores) si es que se debe a un incremento de productividad de las exportaciones que rebaja su precio.

En la práctica, es fácil comprobar cómo muchos países han podido desarrollarse a un ritmo rápido a pesar de un cambio adverso en los términos del comercio (México y el Perú), mientras que otros no lo han podido ni siquiera en épocas

³² Ragnar Nurkse, *Patterns of trade and development* (1959).

en que los cambios han sido favorables, como tampoco han podido librarse de las dificultades en su balanza de pagos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

5. La exportación de productos industriales

El examen de los problemas que confronta el comercio exterior de América Latina lleva a la conclusión de que es necesario, además de aprovechar al máximo las posibilidades de aumento de sus exportaciones de productos básicos (lo que no siempre se ha hecho), incrementar las de productos manufacturados y semimanufacturados, que es aún incipiente. Se lograría con ello dos fines, a saber: i) aumentar la capacidad de importar de los países de la región, que limita el ritmo del desarrollo en muchos casos; y ii) reducir las fluctuaciones de los ingresos de exportación causadas por las fuertes variaciones de los precios internacionales de los productos básicos. La diversificación determinaría así **aumentos de la capacidad de compra y mayor estabilidad.**

Hace ya 15 años (1952), un estudio efectuado por la Cepal para el conjunto de los países subdesarrollados llegaba a la conclusión de que en 1980 los productos industriales y semimanufacturados deberían constituir el 30% de la totalidad de sus exportaciones. Estimó el estudio que el valor de estas debería aumentar de 19 mil millones de dólares (promedio 1957-1959) hasta 50 mil millones en 1980; y que, teniendo en cuenta las posibilidades de incremento de las exportaciones de productos básicos, sería necesario que las de productos industriales subieran de 2 mil millones a 15 mil millones de dólares. De esta cantidad, los países de Europa Occidental deberían absorber 5 mil millones, esto es, una tercera parte.

Por otro lado, en el caso de América Latina la Cepal ha estimado que hacia 1970 el producto interno de los países industriales podría llegar a 1'175 mil millones de dólares, y el suministro de manufacturas a 660 mil millones (56%). En 1964, dicho producto alcanzaba 826 mil millones de dólares, la disponibilidad de manufacturas 430 mil millones, las importaciones de estas 47 mil millones (5.8% del producto bruto interno, PBI) y las de manufacturas latinoamericanas 1,500 millones de dólares, o sea, 0.17% del PBI de esos países. Si América Latina pudiera exportar a esos países productos industriales por un valor igual solamente al 1% del suministro total, ello representaría un aumento de cerca de 5 mil millones de dólares en sus exportaciones (de 1,500 a 6,600 millones).

Basados en esta necesidad, en la reunión de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, los países latinoamericanos y los subdesarrollados en general pidieron a los países industriales el otorgamiento de preferencias para las importaciones de sus manufacturas hasta por el 5% del total del consumo para facilitar su

acceso a esos mercados. Esta propuesta recibió el apoyo de la delegación del Reino Unido, pero no fue acogida por los demás países industriales. En cambio, alguno de ellos (Bélgica) propuso otorgar a los países subdesarrollados preferencias no generales sino selectivas, tanto en cuanto a los países favorecidos como en cuanto a las manufacturas que serían objeto de ellas. Esta proposición no fue aceptada por los países desarrollados, ni tampoco por los subdesarrollados, por el temor de estos de que se produjeran discriminaciones y rozamientos entre ellos y, también, de que condujera a que se especializaran en ramas industriales equivocadas o solo en las formas más primitivas o menos complicadas de manufacturas. Por consiguiente, el problema ha quedado en pie.

La situación en América Latina en este campo

Hasta el presente no se ha desarrollado en forma apreciable en América Latina la exportación de productos manufacturados, ya que ellos apenas llegan a 10% del total, aun cuando vienen efectuando algunos progresos. Así, durante los 10 años comprendidos entre 1953 y 1963, las exportaciones de productos manufacturados de América Latina aumentaron en total solo 17%, mientras que el comercio mundial de esa clase aumentó 74% y el de todos los países subdesarrollados aumentó 46%³³. Además, las mismas exportaciones de manufacturas son muy poco diversificadas, menos que las de otras regiones subdesarrolladas, a pesar de que el desarrollo industrial de la región es el más avanzado en este grupo de naciones, como lo muestra el hecho de que la industria constituye una proporción más importante de su producto (24%). Las exportaciones de productos manufacturados de América Latina constituyen solo el 20% de las de todos los países subdesarrollados, aun cuando su producción industrial es el 40% de este grupo y sus exportaciones totales son el 30% de las del grupo.

En el año 1962, las exportaciones de manufacturas de América Latina estaban compuestas de la siguiente forma: productos químicos, 13.0%; metales básicos, 66.3%; tejidos, 7.0%; otros productos, 10.8%; maquinaria y equipo de transporte, 3%. En el mismo año, las manufacturas constituían las siguientes proporciones de las exportaciones totales de las distintas regiones subdesarrolladas: América Latina, 9.7%; Medio Oriente, 6.0%; África Central, 23.0%; Asia, (área esterlina) 35.2%; Asia (otros países), 8.6%; otros países, 4.5%; todos los países subdesarrollados, 14.6%.

³³ *Perspectivas y problemas que confronta América Latina para incrementar sus exportaciones de manufacturas* (OEA, 1965).

En realidad, el desarrollo industrial de América Latina no ha estado orientado a la exportación, sino al abastecimiento del mercado interno de cada país, de acuerdo con la política de sustitución de importaciones iniciada primero durante la gran crisis mundial de la década de 1930 y más tarde acelerada e intensificada durante la Segunda Guerra Mundial. Ello ha conducido a que en la mayoría de los casos las industrias se desarrollaran en cada país al amparo de una protección arancelaria excesiva, poniéndolas al abrigo de la competencia del exterior, por lo cual son en la generalidad de los casos incapaces de competir en los mercados internacionales. Esta protección ha sido criticada por todos los estudios oficiales y privados acerca de esta cuestión.

Es evidente que los países latinoamericanos necesitan aumentar la eficiencia de sus industrias, tanto para que ellas puedan desarrollarse en sus propios mercados nacionales cuanto para que puedan competir en el mercado de la región, así como en los mercados de los países desarrollados, que tienen mucha mayor magnitud. Carece de sentido solicitar preferencias y tratamientos especiales en estos últimos mercados, para ingresar a los cuales hay que soportar, aparte de los derechos, los costos de transporte y de venta, y la competencia de industrias de dichos países y de terceros, cuando las industrias de América Latina no pueden competir en sus propios mercados internos con productos importados. Por tanto, se necesita un cambio radical en la orientación en la política de fomento industrial, como ya lo están haciendo México y otros países, por ejemplo, para aumentar la eficiencia de las industrias y poder competir en los mercados internacionales.

Medidas para las exportaciones de manufacturas

Para fomentar el desarrollo de las exportaciones de productos industriales hay que comenzar por determinar las **industrias que ofrecen mejores perspectivas** y luego adoptar una **política adecuada** de estímulo a ellas. En cuanto a lo primero, se debe tener en cuenta: la clase y abundancia de recursos naturales, lo mismo que de recursos humanos, incluyendo mano de obra y su nivel de preparación; la posición geográfica del país respecto a los mercados exteriores; las posibilidades de obtener capitales necesarios mediante el ahorro doméstico y los préstamos e inversiones del exterior; y la introducción de técnicas adecuadas a las condiciones del caso.

En cuanto a lo segundo, una política de promoción de las exportaciones de manufacturas debe estar basada en: una acción coordinada entre el sector público y el sector privado; el otorgamiento de incentivos para las exportaciones industriales en la forma de reducción de impuestos y el otorgamiento de créditos

y de ayuda financiera, tanto para la producción como para las exportaciones; el desarrollo de una infraestructura adecuada que comprenda transporte terrestre y marítimo fácil, regular y al costo más bajo posible; el suministro adecuado de energía; facilidades para la importación de maquinarias, equipos, materias primas y bienes intermedios; el desarrollo de la producción de los insumos que puedan obtenerse económicamente dentro del país.

Elección de las industrias apropiadas

El desarrollo de la industria de América Latina debe efectuarse según el principio de ventaja comparativa, siguiendo la regla universalmente aceptada de aprovechar el elemento que más abunda en la región (o, si se quiere, el menos escaso), que es la mano de obra, puesto que por definición hay mayor escasez de capital. Por consiguiente, el desarrollo debe dirigirse ante todo a industrias que tengan alta intensidad de mano de obra y baja intensidad de capital, relativamente hablando; así como emplear tecnologías adecuadas a esta situación, pero cuidando asegurar la mayor eficiencia. Esto no quiere decir que no puedan desarrollarse también industrias que exijan mayor intensidad de capital; sin embargo, probablemente estas últimas tendrán mayores posibilidades de competir dentro del propio mercado regional, al amparo de la protección que tengan frente a terceros países, que en los mercados de los países industrializados, lo que más bien será posible en un futuro más distante, al que hay que aspirar, por cierto.

De acuerdo con un estudio de Hal B. Lary³⁴, el análisis en las distintas industrias en diversos países muestra que si se las clasifica de acuerdo con este concepto se encuentra una sorprendente analogía entre los distintos países, esto es, la proporción del valor agregado por la mano de obra en las distintas industrias se ordena más o menos en la misma forma en todos los países. El mismo estudio hace una observación que coincide con lo que se ha manifestado en repetidas oportunidades en este trabajo acerca de la importancia que tiene la política económica de los propios países subdesarrollados. Examinando la experiencia de estos como exportadores de productos industriales, se encuentra que Argentina y Brasil muestran aún muy poca importancia, a pesar de estar bien dotados de recursos naturales, de equipo industrial y de tecnología, mientras que Hong Kong, que no tiene ninguna de estas condiciones, supera a todos los países de América Latina en conjunto y también a la India. Sugiere Lary como explicación los da-

³⁴ Hal B. Lary, «El comercio de los países subdesarrollados en manufacturas», *Columbia Journal of World Business* (vol. 1, N° 3, 1966).

ños que han causado la inflación, los tipos de cambio sobrevaluados, la política tributaria y la actitud hacia el capital extranjero, lo que ha impedido en los países más grandes y ricos el desarrollo de esas exportaciones. Citaremos el párrafo final de dicho estudio:

Mi confianza en las fuerzas básicas que actúan para la continua expansión del comercio es fuerte. Tengo menos confianza en que todos los países desarrollados estén preparados actualmente para aceptar los reajustes de sus propias políticas que serían necesarios para aumentar sus exportaciones; y tengo todavía menos confianza en que todos, o la mayoría de los países subdesarrollados, vean los límites de la sustitución de importaciones y las ventajas de una política orientada hacia el exterior.³⁵

La política arancelaria y las industrializaciones en América Latina

La necesidad de fomentar las exportaciones de productos manufacturados de América Latina obliga a revisar la política que nuestra región ha venido siguiendo en materia de desarrollo industrial, la cual se ha caracterizado por un esfuerzo para sustituir importaciones empleando principalmente un proteccionismo arancelario indiscriminado y excesivo. Tal política, que pudo haberse explicado cuando se inició en épocas de depresión mundial, ha llegado ya a su límite, como señalan todos los estudios al respecto, algunos de los cuales se citan más adelante. Por otra parte, ha dado lugar al desarrollo de industrias ineficientes, ha obstaculizado el desarrollo de las exportaciones, ha aumentado las necesidades de importación y les ha dado una composición más rígida, ha agravado la vulnerabilidad externa de las economías, ha limitado la capacidad para importar por su prejuicio contra las exportaciones y ha contribuido poderosamente al proceso inflacionista que caracteriza a importantes países de la región.

Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones, se ha tratado de producir internamente todo aquello que, por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población, podía dejarse de importar al menos temporalmente [...], no hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata, cualquiera que fuera el costo de producción.

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo del movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resul-

³⁵ Hal B. Lary, obra citada.

tado sumamente exagerados, sin duda en promedio, los más altos del mundo; no es infrecuente encontrar aranceles de más de 500%.³⁶

Salvo contadas excepciones, no se puede afirmar que haya una política proteccionista en los países latinoamericanos, si por tal debe entenderse un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente [...], lo que sí ha habido y hay es un proteccionismo, pero como resultado en gran parte indirecto de medidas especiales que a menudo se tomaron con carácter de emergencia [...], estas medidas temporales se convirtieron en la mayoría de los casos en permanentes y se hicieron más generales, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la improvisación, la falta de autonomía (por responder más que nada a cambios de origen externo), los niveles sumamente elevados y la aplicación indiscriminada. El objetivo fundamental de tal proteccionismo ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué medida.

La sustitución de importaciones sin tener en cuenta los costos ha dado lugar a estructuras industriales caracterizadas por su falta de eficiencia y sus costos elevados [...], este tipo de proteccionismo ha dado lugar al desarrollo de industrias ineficientes o de otras que tendrían una prioridad muy baja [...], esta industrialización ha obstaculizado y en muchos casos ha impedido desarrollar las industrias de exportación y hasta ha afectado adversamente en ocasiones importantes las exportaciones tradicionales [...], por otra parte, esta industrialización lejos de disminuir las necesidades de importación las ha aumentado y ha cambiado su composición, dándole una estructura cada vez más rígida que hace difícil y sumamente perjudicial comprimirlas en casos de emergencia.

La forma como se ha llevado a cabo el proceso de sustitución de importaciones y de industrialización en muchos países latinoamericanos ha agudizado por lo tanto la falta de capacidad para importar, y en vez de atenuar la vulnerabilidad externa de sus economías la ha agravado. Ello se debe a que ese proceso ha discriminado contra las exportaciones y ha hecho cada vez más rígida la composición de las importaciones.

Estas distorsiones y embotellamientos, el costo excesivo al que se ha realizado la sustitución de importaciones, la ineficiencia y los elevados costos que caracterizan a la estructura industrial, etc., han contribuido también de manera importante al proceso inflacionario que afecta crónicamente a algunos países latinoamericanos, sobre todo en los casos en que ese proceso se debe —como parece ocurrir en la Argentina y Chile— a una inflación de costos.³⁷

³⁶ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano* (1963).

³⁷ Santiago Macario, «Proteccionismo e industrialización en América Latina», *Boletín Económico*

Las citas anteriormente mencionadas, que podrían multiplicarse, tienen por objeto llamar la atención sobre los errores que se han cometido y se siguen cometiendo para fomentar el desarrollo industrial. Las industrias establecidas actualmente y las que se establezcan en el futuro deben ser eficientes y de costos bajos, tanto para que puedan tener un mercado doméstico mayor, crecer y crear mayor número de empleos, cuanto para que puedan competir en el mercado regional y eventualmente en los otros mercados mundiales. En esta forma, la industria podrá hacer una contribución importante al desarrollo del nivel de vida de la población.

Las observaciones y críticas anteriores no deben interpretarse, naturalmente, como un rechazo a la utilización de la protección arancelaria como forma de estimular el desarrollo industrial de América Latina, sino tan solo están dirigidas a subrayar la necesidad de que dicha protección sea otorgada en forma racional y en una proporción no exagerada, tendiendo a disminuirla con el transcurso del tiempo para obligar a las industrias a alcanzar un mayor nivel de eficiencia. Como manifiesta el Symposium sobre Industrialización efectuado en Santiago en abril de 1966:

La competencia constituye el acicate básico del progreso técnico y de la eficiencia productiva. Prescindir de ella significaría crear condiciones que llevarían tarde o temprano al estancamiento tecnológico y a la ineficiencia. Hay que hacer un uso más flexible del instrumento de protección arancelaria, evitándose una protección no solo demasiado elevada sino también de carácter permanente o indefinida.

Preferencias en los países industriales

Como se ha expresado antes, uno de los pedidos de América Latina (y en general de los países subdesarrollados) en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Ginebra fue que los países industrializados otorgaran preferencias arancelarias generales a las manufacturas de los primeros hasta por un monto o proporción determinada de sus importaciones o consumo. Aun cuando el nivel de los aranceles sobre productos industriales es relativamente moderado en dichos países, hay sin embargo casos en los cuales representan obstáculos de consideración para el ingreso de las manufacturas latinoamericanas, y también el gravamen a productos semimanufacturados suele tener mayor intensidad que el gravamen a las manufacturas mismas.

(Cepal).

Por otro lado, estudios recientes en la materia, entre los cuales pueden citarse los de Bela Balassa y Harry Johnson³⁸, así como el propio estudio de Macario anteriormente mencionado, hacen presente que el obstáculo efectivo que representa un derecho de importación es en realidad mucho mayor que el aparente, por cuanto la incidencia de un derecho no debe medirse relacionando su monto con el valor total de la manufactura importada a la cual grava, sino con el **valor agregado** por el proceso industrial. Por consiguiente, si este valor es, por ejemplo, el 40% del valor total del producto importado, la protección real o, dicho de otro modo, el obstáculo al ingreso de las importaciones de manufacturas, viene a ser dos veces y media mayor que el aparente. Se estima que por esta razón la incidencia real de la protección a manufacturas en esos países no es 15% sino entre 25 y 50%.

De otro lado, el mismo Johnson señala que más importante aun que el obstáculo de las tarifas en países industriales es el que constituyen en los propios países subdesarrollados los tipos de cambio tremendamente sobrevaluados y sus políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, y que mientras no modifiquen esta situación, no tendrán muchas esperanzas de poder aprovechar las preferencias que eventualmente les fueran otorgadas por los países desarrollados.

Problemas que presentarían las preferencias

Puesto que los países de América Latina, y en general todos los subdesarrollados, han solicitado en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Ginebra y en oportunidades posteriores el otorgamiento de preferencias de parte de los países industriales para las importaciones de productos manufacturados provenientes de aquellos, no puede dejar de mencionarse el hecho de que su aplicación plantearía cierto número de problemas y complicaciones. Tales problemas han sido señalados por distintos expertos en materia de comercio internacional y desarrollo económico en diversos estudios³⁹, por lo cual conviene tenerlos presentes al tratar esta cuestión.

Los principales problemas que se plantearían serían los siguientes: i) a cuáles manufacturas se otorgarían las preferencias; ii) hasta cuáles cantidades; iii) cuáles países las otorgarían; iv) cuáles las recibirían; v) cómo se dividirían entre

³⁸ Bela Balassa, «La integración regional y la asignación de recursos en América Latina. Preferencias comerciales para los países subdesarrollados», *Lloyds Bank Review* (octubre de 1966); Harry G. Johnson, *Economic policies towards less developed countries* (1966).

³⁹ Robert E. Baldwin, *A new trade policy for developing countries* (1966); Harry G. Johnson, obra citada.

estos últimos las preferencias otorgadas por aquellos; vi) qué duración tendrían las preferencias y a partir de qué momento se contaría; vii) cuál sería el grado de preferencia otorgado por los distintos países industriales, tanto en cantidad cuanto en rebaja de aranceles, que no son uniformes en ellos; viii) cómo asegurar que la ayuda que representan las preferencias fuera soportada equitativamente por los países que las otorgan y compartida también equitativamente por los que las reciben, para evitar que unos pocos de estos las aprovecharan en desmedro del resto.

Como expresa Johnson, la razón de estas dificultades es obvia: los aranceles son inherentemente discriminatorios entre los productores domésticos y los del exterior; las preferencias envuelven diferencias y separaciones entre categorías de estos últimos; y un sistema no discriminatorio de discriminación significa una contradicción. De allí que importantes países industriales se inclinen más bien al otorgamiento de preferencias selectivas (plan Brasseur) de países individuales industriales a países individuales subdesarrollados. Empero, las dificultades de administrar un plan de esta clase y los peligros de la dependencia que establecería individualmente entre un país subdesarrollado y otro adelantado parecen extremadamente grandes. Todo esto indica la necesidad de seguir estudiando más a fondo esta importante cuestión, que actualmente ha pasado a ocupar el primer plano en las discusiones sobre la política comercial internacional.

IV. La integración económica y el comercio latinoamericano

Para fomentar las exportaciones de América Latina, y de modo general el desarrollo económico de la región, tiene especial interés la constitución de acuerdos regionales o subregionales destinados a suprimir las barreras al comercio dentro del grupo de países que los integran. En esta forma se favorece la especialización y la división internacional del trabajo, se facilita el establecimiento y el crecimiento de industrias más eficientes por contar con mercados más amplios y se promueve el desarrollo económico de la región. En los últimos años, se han constituido dos agrupaciones de esta naturaleza dentro de América Latina, que son la Alalc, que reúne a 10 países, y el MCCA, que junta a 5. Estos planes han sido estimulados por el establecimiento de dos agrupaciones en Europa con el mismo fin, a saber: La CEE o Mercado Común Europeo, y la Asociación Europea de Libre Comercio. En gran parte es una medida destinada a otorgar a los países latinoamericanos mayor fuerza de negociación en sus tratos comerciales con esas agrupaciones económicas.

Aunque la finalidad de tales convenios es facilitar e incrementar el comercio dentro de una región, es conocido que ellos pueden perjudicar el comercio in-

ternacional en conjunto y aun a los propios países que integran la agrupación si no satisfacen algunos requisitos, que son fundamentalmente los tres siguientes: i) no elevar las barreras ya existentes al ingreso de las importaciones procedentes de fuera de la agrupación para no aumentar la desviación del comercio internacional implícita en estos arreglos, pues los beneficios de estas agrupaciones deben resultar no tanto de una mayor autosuficiencia de la región en conjunto, sino de una menor de los países que la componen; ii) la tarifa externa frente a terceros países debe ser moderada, para que siempre pueda haber competencia exterior; y iii) la agrupación no debe funcionar de modo que beneficie solamente, o excesivamente, a algunos de los países que la constituyen, en desmedro de otros. En otras palabras, de acuerdo con la expresión ya clásica de Viner, los efectos de «creación de comercio» debido a estas agrupaciones deben ser mayores que los efectos de «desviación» del mismo de una fuente u origen a otra menos económica. Además, no deben aumentar las diferencias ya existentes entre distintos países de la agrupación, sino más bien procurar disminuirlas y estimular el desarrollo de todos.

Las formas que pueden tomar estos acuerdos son principalmente dos, a saber: el mercado común o unión aduanera y la zona de libre comercio. La primera elimina las barreras al comercio dentro de los países miembros, y además establece una tarifa común o uniforme para las importaciones que todos ellos realizan procedentes de países de fuera de la agrupación; la segunda suprime las barreras entre los miembros, pero cada uno de estos conserva su libertad para mantener los aranceles que desee respecto a los países que no son miembros de la zona o agrupación. En América Latina, la Alalc pertenece a este segundo tipo y el MCCA al primero.

Son conocidas las disposiciones principales de los dos tratados que han creado las respectivas agrupaciones, las cuales se resumen a continuación.

El Tratado de Libre Comercio de Montevideo

El tratado aprobado en Montevideo en febrero de 1960 constituye la cristalización de los esfuerzos que se han venido realizando en América Latina para el establecimiento de un mercado común o de una zona de libre comercio y representa indudablemente un paso importante, ya que pretende eliminar en un período de 12 años las restricciones aduaneras y de otra clase que obstruyen el comercio entre los países de la región. Para este fin, cada país forma anualmente, después de negociaciones con los otros miembros de la asociación, una lista nacional que incluye los productos de importación sobre los cuales ha otorgado reducción de derechos. Estas reducciones deben hacerse de tal manera que el derecho promedio sobre todas las importaciones de ese país provenientes de los otros miembros de la

asociación (estén o no incluidos en esta lista) se reduzca respecto a las importaciones similares de fuera de la región a razón de 8% por cada año de funcionamiento del tratado, aumentando así el margen de preferencia. Anualmente se procurará ampliar las listas nacionales para ir extendiendo el campo de liberalizaciones, pero debe señalarse que cualquier producto incluido en la lista de un país puede ser retirado de ella en un año posterior, otorgando una concesión compensatoria sobre algún otro producto.

Además, cada tres años (1964, 1967, 1970, 1973) todos los miembros de la asociación deben convenir en una lista común, la cual sí es irreversible, no pudiendo retirarse de ella un producto una vez incluido. Es de advertir que los productos contemplados en esta lista pueden estar o no en las listas nacionales de los miembros, y además que no hay obligación de otorgar rebajas de derechos sobre ellos hasta el término de los 12 años, pero en ese momento deberán quedar enteramente liberados. La lista común debe incluir 25% en valor de los productos comerciados dentro del conjunto de la asociación a los tres años (1964), 50% a los seis años (1967), 75% a los nueve años (1970) y «lo esencial» del intercambio dentro de la asociación al terminar el período de 12 años (1973).

El tratado comprende las acostumbradas cláusulas de escape para permitir el establecimiento de restricciones en casos de dificultades de balanza de pagos, de importaciones excesivas que amenacen a ramas importantes de la producción nacional y, especialmente, de importaciones de productos agrícolas. Asimismo, contiene disposiciones tendientes a facilitar acuerdos de complementación industrial entre distintos países, como también medidas especiales a favor de los países de menor desarrollo económico relativo, las cuales son esencialmente mayores concesiones a esos países y menores concesiones por parte de ellos. No se hace referencia alguna al problema de pagos, que fue muy debatido al principio. Pero en la reunión anterior a la firma del tratado, celebrada en enero del mismo año, se reafirmó el principio de que el objetivo en este campo es la convertibilidad y que no deben existir discriminaciones entre los miembros de la zona.

El Tratado de Integración Centroamericana

Este tratado fue suscrito en diciembre de 1960 en Managua por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, adhiriéndose Costa Rica en julio de 1962. Constituye el último paso en una serie de acuerdos adoptados anteriormente tendientes al mismo fin, tales como el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana, firmado en julio de 1958, y el Acuerdo para Igualación de Derechos y otras cargas a la importación, firmado en setiembre de 1959.

En mucho mayor medida que el Tratado de Montevideo, el de Managua está destinado a integrar las economías de los países miembros estableciendo un mercado común o unión aduanera que debería estar en pleno funcionamiento en 1966. Para ello dispone la reducción gradual de los derechos sobre todas las partidas de arancel, y no solo de las que son materia de comercio entre estos países, como sucede en el caso de la Alalc. En la actualidad se ha liberado ya el comercio de 95% de las partidas del arancel, restando tan solo 5%, aun cuando entre ellas es bueno advertir que hay algunas de gran importancia. Además, se está dando pasos para la adopción de una tarifa común para todos los miembros respecto al resto del mundo. El tratado estableció el Banco Centroamericano para la integración económica, destinado a financiarla. Además, los países miembros han acordado uniformizar en todo lo que sea posible las leyes y reglamentos referentes a incentivos tributarios para el desarrollo industrial. Finalmente, en 1961, se estableció una Cámara de Compensación de los Bancos Centrales destinada a facilitar los pagos de comercio intrarregional e incrementar la cooperación entre dichos bancos.

Características del comercio intralatinoamericano

Antes de examinar los progresos que han realizado estas agrupaciones, es conveniente señalar algunas características del comercio intralatinoamericano y sus diferencias con respecto al de Europa, especialmente el de la CEE.

El análisis del comercio entre los países de América Latina muestra las siguientes características principales:

1. El comercio intrarregional asciende a una proporción baja del comercio exterior total de estos países: alrededor del 10%, y está constituido principalmente por productos primarios o básicos (alimentos, materias primas, combustibles). Predominan el trigo, vacunos y carnes, café, maderas, algodón, frutas frescas, petróleo, azúcar y metales.
2. El mismo comercio constituye una proporción muy baja del producto bruto de la región, ya que es solo poco más del 1% de este.
3. El comercio se realiza principalmente por vía marítima debido a las grandes distancias que separan a los distintos países y a las dificultades geográficas para el transporte terrestre.
4. La mayor parte del comercio dentro de esta región corresponde a tres países: Argentina, Brasil y Venezuela, debido a su mayor comercio global y a la clase de sus exportaciones (trigo, carne, café, petróleo).

5. El comercio se encuentra muy desequilibrado, habiendo países que normalmente tienen balanza favorable con el resto de la región (Argentina y Venezuela) por las mismas razones.

Las causas de esta situación radican en la diversidad de las condiciones y recursos naturales, en los obstáculos geográficos, en la falta de desarrollo industrial o, en el caso de los países donde sí existe, en la baja eficiencia de las industrias, que no les permite competir fuera del propio país.

Por otra parte, hay que subrayar el alto grado de inflación o inestabilidad monetaria en países muy importantes, como son Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Las anteriores características difieren sustancialmente de las que presentaba Europa cuando abordó sus planes de integración económica. En efecto, los países que integran las agrupaciones de ese continente se encuentran muy vecinos, están densamente poblados, tienen comunicaciones terrestres fáciles y económicas, e industrias desarrolladas, aunque desde luego no todas en el mismo grado; comerciaban ya entre ellos la mitad de su comercio total y tenían un alto grado de estabilidad monetaria tanto interna, medida por el costo de vida, cuanto externa, expresada en el tipo de cambio. Suelen pasarse por alto estas diferencias sustanciales, aunque no han faltado autores que las hayan señalado desde antes de la constitución de la Alalc, agrupación que ofrece mucho mayores dificultades que el MCCA.

Por otro lado, hay que subrayar que en América Latina la finalidad principal del mercado común es estimular, mediante el comercio, el desarrollo industrial y en general el desarrollo económico de la región, evitando que se lleve a cabo en forma desorganizada, aisladamente por cada país, duplicando esfuerzos y elevando barreras para proteger industrias con mercados pequeños y de baja eficiencia. En cambio, en el Mercado Común Europeo se trataba y se trata más bien de impulsar el desarrollo sobre la base de industrias ya existentes y entre países con un desarrollo industrial considerable. Por tanto, se puede decir que el desarrollo del mercado regional latinoamericano se proyecta fundamentalmente hacia el futuro, puesto que los productos que tienen mayor importancia no son tanto los que ya se comercian, sino los que deberán serlo en el futuro, sobre todo en el campo industrial. Esto se refiere tanto a los de las industrias ya establecidas en los distintos países, que deben competir unas con otras para aumentar su eficiencia, cuanto a los de las industrias nuevas, que pueden desarrollarse sobre todo para la producción de bienes intermedios, bienes duraderos de consumo y bienes de capital, que cada día tendrán mayor importancia dentro de la producción industrial de la región.

Progresos de la integración económica regional. Evolución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

La Alalc está constituida por los siguientes 10 países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, habiendo pedido su incorporación también Bolivia. Estos países tienen en conjunto aproximadamente el 90% de la población, del producto bruto y de las exportaciones de la región. La evolución del comercio exterior de ellos dentro de la zona (salvo Venezuela, que recién ha ingresado) aparece en los cuadros 13 a 15, desde el año 1952 hasta el año 1965.

Cuadro 13

Comercio exterior entre los países de la Alalc, 1952-1965 (en millones de dólares)

Año	Exportaciones zonales	Importaciones zonales	Total zonal	Índice (1952 = 100)	Participación en el comercio total de los países miembros (en porcentajes)
1952	359	449	808	100.0	8.4
1953	509	525	1,034	127.9	11.3
1954	495	539	1,034	127.9	10.3
1955	508	574	1,082	133.9	11.0
1956	358	408	766	94.8	7.6
1957	396	441	837	103.6	8.1
1958	374	403	777	96.1	8.2
1959	324	355	679	84.0	7.2
1960	340	375	715	88.6	6.9
1961	299	360	659	81.5	6.0
Tratado de Montevideo					
1962	355	420	775	95.9	7.0
1963	425	526	951	117.7	8.4
1964	557	646	1,203	148.9	10.15
1965	635	768	1,403	173.6	11.34

Cuadro 14

Participación de los países de la Alalc en el comercio intrazonal, 1952-1965 (en porcentajes)

País	1952-	1957-	1959-	1961	Tratado de Montevideo			1965
	1961	1961	1961		1962	1963	1964	
Argentina	36.2	36.7	36.0	34.3	31.6	30.2	32.3	34.7
Brasil	28.8	28.1	25.7	21.2	26.3	25.2	25.0	27.6
Colombia	1.8	1.8	1.9	2.4	2.6	2.8	3.7	3.9
Chile	13.4	13.8	16.3	19.6	15.5	17.8	15.2	12.5
Ecuador	1.4	1.5	1.5	1.8	1.3	1.4	1.7	-
México	1.0	1.2	1.5	1.8	3.0	3.9	4.2	4.7
Paraguay	2.6	2.7	2.6	3.0	2.2	2.0	2.2	2.0
Perú	8.1	8.9	9.3	9.4	12.1	11.8	10.2	9.6
Uruguay	6.7	5.3	5.2	6.0	5.4	4.9	5.3	3.4

Fuente: CEP/Repatriados 376/64 y 629/66.

Puede verse que, en los años transcurridos desde 1962 hasta 1966, las exportaciones totales de estos países han aumentado 37%, mientras que las exportaciones dentro de la Alalc se han duplicado. Debido a esto, el porcentaje de las últimas respecto de las primeras ha aumentado de 6.8% a 10%, habiendo pasado por un nivel mínimo de 6.0% justamente el año 1961, en el cual entró en vigencia el tratado. Esta última proporción apenas ha igualado a la que se alcanzó en los años 1953, 1954 y 1955, aunque con acuerdos bilaterales a menudo con precios inflados, de modo que en realidad lo que se ha logrado es recobrar el terreno perdido.

La composición de las exportaciones de la Alalc por sus principales categorías fue en el año 1963 la siguiente: alimentos, bebidas y tabaco, 48.6%; materias primas industriales, 41.0%; combustibles, 3.1%; maquinarias y vehículos, 4.1%; otros productos finales, 3.2%. Por consiguiente, el 90% sigue constituido por productos básicos, como alimentos y materias primas más metales en primera etapa de industrialización, quedando solamente 10% para los productos manufacturados y semimanufacturados. No ha variado así fundamentalmente la composición del comercio de la región y ha habido escaso desarrollo de las exportaciones industriales, que constituyen la verdadera finalidad del proyecto de integración. Domina el comercio de productos como el trigo, el café, el azúcar, la madera y los metales característicos de los países subdesarrollados.

Entre los años 1961 y 1966, se han llevado a cabo seis ruedas de negociaciones para rebajar los derechos, en las cuales se han otorgado un total de 9,053 concesiones, de las cuales 7,593 (83%) corresponden a los dos primeros años

(1962-1963), habiéndose reducido considerablemente el ritmo en los años siguientes (cuadro 16). Además, habría que subrayar que lo importante no es el número de concesiones, sino el valor del comercio que afectan. Del total de las concesiones, Argentina ha otorgado 1,537; Brasil, 1,511; Ecuador, 1,685 (15%), o sea, más de la mitad entre esos tres países; México, 937. El Perú es el país que ha otorgado menos concesiones: solo 392. Estas concesiones están distribuidas en la mayoría de las grandes partidas del arancel, principalmente en los capítulos tales como industria química y conexas, máquinas, aparatos y material eléctrico, metales comunes y sus manufacturas, productos agropecuarios y derivados de su industrialización. Empero, todavía hay secciones completas de la Nabalalc⁴⁰ cuyos productos no han sido prácticamente objeto de ventajas arancelarias, o lo han sido en muy escasa proporción solo por parte de algún país. Además, la mayoría de las concesiones acordadas se refieren a productos escasamente industrializados, reflejando y estimulando así las corrientes de comercio actual, más bien que creando las condiciones previas para una expansión dinámica de nuevos productos⁴¹.

⁴⁰ Nomenclatura Arancelaria de Bruselas para la Alalc (nota de edición).

⁴¹ «Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio» (Cepal, abril de 1965).

Cuadro 15
Comercio entre los países de la Alalc, 1952-1965 (en millones de dólares)

	Argentina	Brasil	Colombia ⁽²⁾	Chile	Ecuador ⁽³⁾	México	Paraguay	Perú	Uruguay
1952-1961 ⁽¹⁾									
Exportaciones FOB	145.4	116.1	3.6	42.3	8.1	5.4	12.6	44.9	17.8
Importaciones CIF	158.5	125.3	11.7	70.5	3.6	2.7	9.5	23.0	38.1
Saldo	- 13.1	- 9.2	- 8.1	- 28.2	4.5	2.7	3.1	21.9	- 20.3
1957-1961 ⁽¹⁾									
Exportaciones FOB	130.6	107.9	4.3	34.3	7.6	5.6	10.4	39.0	7.0
Importaciones CIF	138.3	98.2	8.8	66.9	3.2	3.5	9.7	26.1	32.1
Saldo	- 7.7	9.7	- 4.5	- 32.6	4.4	2.1	0.7	12.9	- 25.1
1959-1961 ⁽¹⁾									
Exportaciones FOB	133.4	85.6	4.5	34.8	6.7	6.1	8.7	38.5	4.0
Importaciones CIF	113.3	90.2	8.5	77.0	3.5	3.9	9.0	6.7	31.5
Saldo	20.1	- 4.6	- 4.0	- 42.2	3.2	2.2	- 0.3	11.8	- 27.5
1961									
Exportaciones FOB	100.0	95.2	6.1	34.8	7.5	7.9	9.9	31.5	5.8
Importaciones CIF	126.00	45.2	10.2	94.5	4.1	4.1	9.8	31.8	34.5
Saldo	- 26.0	50.0	- 4.1	- 59.7	3.4	3.8	0.1	- 0.3	- 28.7
Tratado de Montevideo									
1962									
Exportaciones FOB	141.4	75.8	7.3	39.4	-	6.1	6.1	45.2	34.0
Importaciones CIF	103.2	128.6	12.5	80.5	-	16.7	10.9	48.8	8.0
Saldo	38.2	- 52.8	- 5.2	- 41.1	-	10.6	4.8	3.6	- 26.0
1963									
Exportaciones FOB	185.0	76.0	6.1	49.3	8.0	26.0	10.7	49.1	15.0
Importaciones CIF	101.6	163.9	21.4	120.0	5.2	10.9	8.4	62.0	31.8
Saldo	83.6	- 87.9	- 15.3	- 70.7	2.8	15.1	2.3	12.9	- 16.8

1964	Exportaciones FOB	218.4	132.8	10.9	54.5	13.3	34.0	14.9	63.8	15.0
	Importaciones CIF	170.7	168.0	33.1	128.9	8.0	17.3	11.6	58.9	49.3
	Saldo	47.7	- 35.2	- 22.2	- 74.4	5.3	16.7	3.3	4.9	- 34.3
1965	Exportaciones FOB	231.1	197.1	16.0	53.2	-	36.3	17.5	54.0	15.6
	Importaciones CIF	255.7	190.4	38.9	121.6	-	29.7	11.4	80.9	32.1
	Saldo	- 24.6	7.0	- 22.9	- 68.4	-	6.7	6.1	- 26.9	- 16.5

Notas

(1) Las cifras registradas en los períodos 1952-1961, 1957-1961 y 1959-1961 responden a promedios anuales.

(2) Colombia negoció como miembro operativo de la Alalc en el mes de marzo de 1962, por cuyo motivo los beneficios otorgados por dicho país comen-
zaron presumiblemente a hacerse efectivos durante el segundo semestre de dicho año.

(3) Ecuador ingresó a la zona en 1962, año en que realizó las primeras negociaciones.

Cuadro 16
Cantidad de concesiones negociadas, países de América Latina, 1962-1966

País	1962	1963	1964	1965	1966
Argentina	414	1,072	1,280	1,363	1,537
Brasil	619	1,250	1,312	1,352	1,511
Chile	343	833	864	872	894
Colombia	268	619	704	714	745
Ecuador	-	1,714	1,677	1,680	1,685
México	288	607	727	802	937
Paraguay	520	589	665	663	677
Perú	227	299	355	364	392
Uruguay	567	610	664	664	676
Total	3,246	7,593	8,248	8,474	9,054
Nuevas concesiones	3,246	4,347	655	226	580

Al estudiar la evolución del comercio intrarregional, hay que cuidarse de concluir que su mejoramiento se ha debido únicamente al efecto de las condiciones otorgadas a los productos afectados, por cuanto la reducción de barreras no ha sido más que uno de los factores que influyeron en ese comercio, según advierte la Cepal en su estudio «Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio»⁴². Por ejemplo, agregamos, hechos tales como la variación de las cosechas de trigo, los cambios en los precios internacionales, la situación de la balanza de pagos, etc., lo afectan considerablemente.

De otro lado, el comercio intrazonal está muy concentrado en unos cuantos países y hay también diferencias notables en la proporción de las exportaciones de cada uno de ellos que se destina a la Alalc. Así, la participación de cada país en el comercio zonal, antes y durante el tratado, ha sido la que muestran los cuadros 14 y 15. Se ve que Argentina predomina con un tercio del comercio dentro de la zona, seguida por Brasil con un cuarto, dando entre los dos países alrededor del 60% del total (62% en 1965), vienen luego Chile y el Perú, con los cuales se llega a unas tres cuartas partes del total. En el período 1957-1961, que precedió a la entrada en vigencia de las concesiones del Tratado de Montevideo, los dos primeros países absorbían el 65% del comercio intrazonal y los dos últimos el 23%, dando en conjunto el 88%, de modo que la proporción ha disminuido. Por otra parte,

⁴² Cepal (1965, obra citada).

también es interesante señalar que hay variaciones notables en la proporción de las exportaciones totales de cada país que se dirige a la zona.

Así, en el período 1961-1963 esta proporción fue 12.4% para la Argentina; 6.5% para el Brasil; 8% para Chile; 30.4% para Paraguay; 8.1% para el Perú y solo 2.1% para México. Ello se explica principalmente por el hecho de que Argentina es gran productor de alimentos, Paraguay tiene una situación mediterránea y México se encuentra muy alejado de los otros países.

El comercio dentro de la zona no está equilibrado, lo cual es natural, dado que absorbe un porcentaje bajo del comercio total de esos países: tampoco es necesario que lo esté. Hay algunos países, como Argentina, que muestra casi siempre un saldo favorable (salvo 1965), luego México y en menor escala Paraguay. En cambio, Colombia, Chile y Uruguay tienen por regla general un saldo negativo, siendo digno de mencionar el hecho de que el Perú, que tenía antes de constituirse la Alalc un apreciable saldo positivo, ha pasado ahora a tenerlo negativo, por un monto que llegó el año 1965 a 27 millones de dólares.

Se han concertado y están en vigencia cuatro acuerdos de complementación que cubren las máquinas estadísticas y computadoras electrónicas, válvulas para radio y televisión, algunos productos electrónicos y artículos para el hogar. Además, en reuniones sectoriales y otras, también a nivel privado, se han concertado numerosos acuerdos que solo esperan la ratificación oficial para rubros tan variados como son, entre otros, el vidrio, máquinas-herramientas, telares automáticos, industria automotriz, máquinas para la lechería y molinería, equipos eléctricos de uso doméstico, industria química, máquinas de oficina, industrias electrónicas y de comunicaciones eléctricas, máquinas para la minería y equipos de vialidad e industria del caucho.

Dificultades que encuentra la Alalc

No obstante los progresos realizados, existe un sentimiento general de que la Alalc no ha alcanzado plenamente los resultados esperados y que es necesario adoptar medidas para que no se estacione. Tales dificultades se dejaron sentir notablemente cuando se negoció la primera Lista Común en 1964, lo cual resultó sumamente laborioso y en cierto momento amenazó fracasar; también se reflejan en el carácter de los productos negociados, en la disminución de las concesiones otorgadas en cada nueva negociación y en la gran resistencia a extender el campo de la liberación a industrias que ya están establecidas o que se proyecta establecer en los distintos países miembros.

Cabe recordar que para formar la primera Lista Común en 1964 habría bastado incluir el trigo y otros dos productos, tales como, por ejemplo, el café, el

algodón, las maderas. Empero, la resistencia de algunos países fue tan grande que, para reunir el 25% de las exportaciones actuales de la zona, como lo exige el tratado, fue necesario incluir casi 150 productos muy diversos, siendo el único de gran importancia en la región el café, a cuya inclusión se opuso originalmente Colombia. Puede imaginarse las dificultades con las cuales se tropezará en 1967 cuando la segunda Lista Común incluya el 50% del comercio de la región y el compromiso signifique liberarlos totalmente, no después de nueve años, como pasó con la primera Lista Común, sino después de seis años, en 1973, y esto a pesar de que hasta ahora el comercio trata casi exclusivamente con productos primarios y no con productos manufacturados.

Es bueno advertir que en algunos círculos se había manifestado dudas acerca de la eficacia y oportunidad del Tratado de Montevideo desde que comenzaron las primeras discusiones acerca del proyecto original y, al ser firmado dicho tratado⁴³, nuevas dudas y críticas han venido generalizándose. Conviene, por ello, examinar las causas de las dificultades que se han presentado y, como consecuencia natural de ello, señalar los remedios que deben aplicarse para resolverlas y hacer progresar este proyecto de integración económica regional que agrupa ya a toda Sudamérica y a México.

Las causas de la situación actual de la Alalc pueden clasificarse en cuatro grupos, a saber: 1) naturales (geográficas y económicas); 2) psicológicas o mentales; 3) de política económica; y 4) defectos del mismo Tratado de Montevideo. Veámoslas.

1. Las **causas naturales** (geográficas y económicas) son: las grandes distancias que separan a los países; la dificultad y alto costo del transporte, que debe hacerse casi todo por vía marítima (en Estados Unidos el 90% de la carga transportada por ferrocarriles viaja menos de 1,000 millas y el 60% menos de 600); la baja densidad demográfica y económica; la gran desigualdad de desarrollo económico e industrial; y el carácter actual de sus exportaciones, que en un 90% están constituidas por productos no industriales, habiendo poca complementación entre ellos.
2. Las **causas psicológicas** o mentales están constituidas por la timidez o el temor de los empresarios en general para salir fuera de sus propios mercados; el desconocimiento de las posibilidades de extenderse en la región; y, notablemente, el arraigado espíritu de proteccionismo al amparo del cual se han creado y desarrollado la gran mayoría de las industrias de la región, las cuales temen exponerse a la competencia aun dentro de ella.

⁴³ Ver, por ejemplo, Rómulo A. Ferrero, *El mercado común latinoamericano* (Cámara de Comercio de Lima, 1959).

3. Entre las causas de **política económica**, hay que mencionar, en primer lugar, la gran inestabilidad monetaria que ha caracterizado a los importantes países que componen el llamado Cono Sur (Brasil Argentina, Uruguay y Chile) y en menor grado a otros; el exagerado nivel de los aranceles, que en promedio son alrededor de 100% y en muchos casos llegan a 300% y aun 500%; aparte de que hay otras restricciones tan o más importantes, como prohibiciones, cuotas, licencias, depósitos previos, etc.; la falta de coordinación regional, pues es manifiesto el deseo de seguir estableciendo en cada país las mismas industrias que en los otros, tengan o no mercado de suficientes dimensiones, como ocurre, por ejemplo, con la siderurgia y el ensamblaje de automóviles, el exceso de trámites administrativos y la falta de facilidades de financiación. En nuestra opinión, hay una entre estas causas que no recibió atención suficiente al discutirse el tratado, a pesar de que no faltaron voces que llamaron la atención sobre ella, y aun ahora, cuando se comienza a reconocer su importancia, no hay concepto acertado acerca de su naturaleza y de la manera de remediarla. Es la inestabilidad monetaria prevaleciente en los países más importantes (salvo México y Perú), caracterizada por: procesos de desvalorización interna de 25%, 35%, 50% y aun más al año; desequilibrios crónicos en las balanzas de pagos; paridades monetarias que sobrevalúan grandemente las monedas; y restricciones a los pagos y al comercio, llevando aun a la suspensión de concesiones otorgadas.

Algunas de las opiniones aludidas antes subrayaron la necesidad de que se alcanzara un grado razonable de estabilidad monetaria antes de abordar un plan de integración, tal como lo hiciera Europa. En América Latina se ha ignorado esta cuestión, con los adversos resultados que presenciamos, desoyendo las lecciones no solo de la teoría sino también de la experiencia. En efecto, la OEEC⁴⁴ expresó desde un principio que no es posible llevar a cabo la liberalización mientras no se haya logrado un grado sustancial de estabilización económica.

Y el eminente economista alemán Roepke, recientemente fallecido, manifestó lo siguiente:

Si por integración económica se entiende la liberalización del comercio internacional, el retorno a la convertibilidad, el multilateralismo y la competencia internacional, entonces el primer requisito previo es el ordenamiento de las economías de los distintos países miembros mediante la

⁴⁴ Organisation for European Economic Cooperation (nota de edición).

adopción de políticas sanas basadas en la disciplina monetaria y fiscal y en el control de la inflación.

4. El mecanismo de rebajas de derechos considerado en el Tratado de Montevideo es inapropiado para lograr los fines que persigue, porque carece de automaticidad y generalidad en su aplicación, lo que ya fue señalado durante las negociaciones por uno de los países signatarios del tratado. Ahora se reconoce estos defectos, pero no se ha encontrado la forma ni la decisión para subsanarlos, a pesar de las exhortaciones de fuentes tan autorizadas como la Cepal, el informe de los señores Prebisch, Herrera, Sanz de Santa María y Mayobre y de muchos otros expertos. Los **principales inconvenientes del sistema actual de rebajas**, señalados como se ha dicho desde antes de la firma del tratado, son los siguientes:

- a) **No hay seguridad acerca de cuáles serán los productos cuyo comercio quedará liberado dentro de la zona al cabo del período de transición.** En efecto, la obligación que establece el tratado de rebajar y eliminar los derechos se refiere a los productos que se comercia actualmente, que son casi todos productos básicos, expresando el propósito de que se vayan incorporando progresivamente productos manufacturados, pero no en forma general, obligatoria y automática. Esto conduce a que cada año haya que negociar trabajosamente la incorporación a las listas nacionales de productos manufacturados, que son los que más interesan para el éxito de la integración, proceso que tropieza con grandes resistencias para hacer concesiones, por cuanto parece predominar una mentalidad proteccionista. Además, aunque un producto haya sido incluido en las listas nacionales, puede ser retirado de ellas, por cuanto no son irreversibles como la Lista Común.
- b) **Tampoco se puede saber cuál será la altura o incidencia de los derechos a la importación de un determinado producto en el curso de los 12 años**, pues las rebajas otorgadas en las listas nacionales pueden ser detenidas o aun retiradas; y en la Lista Común no hay obligación de rebaja hasta terminar el período de transición. Esto último tiene el inconveniente adicional de que un país que no haya querido otorgar rebajas sobre determinado producto o productos en su lista nacional se vea obligado a eliminar de golpe los derechos si dichos productos quedan incluidos al final en la Lista Común porque forman parte de lo «esencial del intercambio regional».

- c) **La disposición de que a los 9 años de vigencia del tratado debe quedar liberado el 75% del intercambio y a los 12 años** lo esencial de él, no tiene en realidad mayor importancia, por cuanto, como se acaba de decir, no hay obligación de rebajar los derechos sobre todos los productos o partidas del arancel, sean o no comerciados en la actualidad. Dado lo trabajosa que en la práctica resulta la ampliación de las listas nacionales, y la formación de la primera Lista Común, es perfectamente posible que al terminar el período de transición (1973) la composición del comercio regional no fuera muy diferente de la actual por la falta de un mecanismo de rebaja general y automático.

Estas circunstancias dificultan enormemente el planeamiento y la ejecución de inversiones en un país de la zona, teniendo en mira el mercado regional, puesto que no existe seguridad de que el producto al que se refieren quede al fin incluido en la Lista Común, ni acerca de la progresión según la cual irán desapareciendo las barreras. También impiden que las industrias ya existentes sepan de antemano y se preparen para hacer frente a la competencia de las semejantes dentro de la misma zona, lo cual es indispensable, porque muchas de ellas están excesivamente protegidas con aranceles de 50%, 100% y más.

- d) **Una cuarta observación es que el tratado no tiene en cuenta las grandes diferencias en el nivel de los aranceles de los distintos países**, lo que coloca en situación desventajosa a los que tienen derechos más bajos, ya que, si bien a los 12 años los productos de la Lista Común serán totalmente liberados, en el período intermedio el nivel absoluto de los aranceles será siempre mayor en los países de tarifas más altas, como es obvio. Por esta razón, sus concesiones podrían resultar inaprovechables durante mucho tiempo para los primeros, que son justamente los que más lo necesitan.

Si lo que se persigue es ayudar al desarrollo industrial de la región, protegiéndolo inicialmente de la competencia de países industriales más adelantados y compensando factores adversos, **no es lógico ni equitativo que dentro de ella se aplique un sistema de rebajas arancelarias (y de otras restricciones) que favorece precisamente a los países que tienen las barreras más altas y las industrias más desarrolladas**, al amparo de esas barreras. Por ejemplo, si la tarifa de un país es de 100%, una rebaja de la mitad la deja siempre a un nivel muy alto, de 50%, en tanto que, si la tarifa de otro país es de 50%, viene a quedar en 25%. Es evidente

que el primer país se encontrará en situación de ventaja para colocar sus productos en el segundo, sobre todo si ya tiene industrias desarrolladas y un mercado interno considerable (por ejemplo, Argentina o Brasil frente a Colombia o el Perú). El sistema funcionaría así para acentuar las diferencias de desarrollo dentro de la región, pudiéndose interpretar en el sentido de que lo que se quiere, en realidad, no es una zona de libre comercio, sino un intercambio de preferencias.

Por las razones anteriores, hubiera sido mejor adoptar un sistema semejante al del Mercado Común Europeo, es decir, el compromiso de rebajar los derechos de todos los productos comerciados con el mundo entero o, mejor aun, **la reducción de todas las partidas del arancel**, fuere cual fuere su importancia comercial, con el fin de crear condiciones favorables para el establecimiento y desarrollo de industrias en donde esto fuera más propicio. Se les daría así seguridad de una reducción gradual y obligatoria de los derechos y de su eliminación a los 12 años, y también se estimularía una sana competencia dentro de la zona. A todo ello se agregaría la obligación de que **ningún derecho podría superar determinados niveles máximos en cada etapa intermedia** para ser equitativo con los países de aranceles más bajos, tal como se ha hecho en Europa.

Si se hubiera considerado indispensable defender algunas industrias ya establecidas y vitales para la economía del país, se las podría haber sometido a un régimen diferente con rebajas menos importantes, pero siempre con el propósito de incluirlas en la lista de liberación total y disminuyendo la protección excesiva que alienta la ineficiencia, que es tan perjudicial para los consumidores. La regla debería consistir en la liberación de todo el arancel, siendo la excepción la protección.

- e) **La falta de un mecanismo adecuado de rebajas no puede ser subsanada por los acuerdos de «complementación»**, por cuanto ellos solo se refieren a determinados sectores industriales y no se extienden a todos los países. Además, chocan con el principio de otorgar el tratamiento general de **nación más favorecida** a todos los miembros de la zona. Finalmente, la programación conjunta o coordinada del desarrollo industrial solo puede ser un auxiliar para el funcionamiento del mecanismo del mercado, que es el único que puede asegurar la finalidad perseguida de que las industrias se desarrollen según su nivel de eficiencia en los distintos países, pero no para alterar o estorbar el funcionamiento de dicho mecanismo.

Medidas que deben adoptarse

Como resultado del anterior análisis, resulta que, para acelerar el lento avance de la Alalc, hay que adoptar principalmente las siguientes medidas:

1. Reconocer que un proyecto de integración económica exige inevitablemente que haya **competencia** entre los países miembros, abandonando la mentalidad y la política proteccionista que siguen predominando, sobre todo en las industrias tradicionales ya establecidas.
2. Al establecer en los distintos países nuevas industrias, se debe tener en cuenta el proceso de integración iniciado para no provocar dificultades en el futuro.
3. Reformar sustancialmente el actual mecanismo de rebajas, por ejemplo, de acuerdo con los lineamientos siguientes u otros semejantes.
 - a) Formar una lista básica o común irreversible, que contenga el mayor número posible de artículos comerciados con todo el mundo, cuyos derechos serían rebajados automáticamente 8% cada año por todos los países de la zona para dar amplio campo al desarrollo de industrias con mercado regional.
 - b) Formar listas nacionales de artículos no sujetos a esa rebaja automática porque se desea mantener temporalmente su protección. Estos artículos se negociarían como en el GATT, para rebajar el nivel de la protección, pero deben constituir la excepción.
 - c) Fijar periódicamente (por ejemplo, cada 3 años) incidencias máximas a los derechos de los productos incluidos en la lista básica para no poner en condiciones inferiores a los países que tienen aranceles más bajos.
 - d) Periódicamente, se procurará pasar artículos de las listas nacionales a la básica para ampliar el campo de liberalización del comercio.
4. En la aplicación de este mecanismo, se tomaría en cuenta, como se ha dicho anteriormente, la diversidad de grado de desarrollo e industrialización de los países de la zona. Además, es necesario tomar medidas positivas de fomento y ayuda para los países menos adelantados, tal como lo hace en Europa el Banco Europeo de Inversiones de la Comunidad.
5. Rebajar la altura actual de los aranceles frente a los países que no son miembros de la Asociación, para que pueda haber cierta competencia del exterior que es indispensable para asegurar la eficiencia de las industrias regionales.
6. Armonizar las políticas de los países miembros en los campos de tributación, tratamiento a las inversiones extranjeras, estabilidad monetaria, etc.

7. Desplegar los mayores esfuerzos para lograr un grado razonable de estabilidad monetaria externa e interna, que es absolutamente indispensable para el éxito de la integración.
8. Adoptar medidas para establecer gradualmente una tarifa externa común, en coordinación con los puntos 3), 4) y 5), pero sin tratar de adoptar prematuramente medidas, como sería el establecimiento de esa tarifa y la constitución de un mercado común, cuando faltan las condiciones básicas para el funcionamiento de un proyecto de integración económica. Si bien es cierto que deben tomarse decisiones políticas de alto nivel, ellas deben descansar en la realidad económica expresada en esas condiciones, las cuales son, recapitulando lo dicho: estabilidad monetaria, libertad de pagos, eficiencia y competencia dentro de la zona, protección moderada frente a los demás países, armonización de las políticas económicas. El éxito del Mercado Común Europeo se ha debido, como tantas veces se ha dicho, a que previamente los países que lo componen cumplieron esas condiciones y las han seguido cumpliendo. En realidad, las establecieron como requisito en el Tratado de Roma. Aun es discutible si ha sido el Mercado Común Europeo el que ha causado el espectacular progreso de esos países o, a la inversa, si el saneamiento de sus economías y los progresos que habían ejecutado permitieron el establecimiento y el buen funcionamiento del Mercado Común Europeo.

Sostengo que, contrariamente a lo que propagandistas oficiales y no oficiales afirman abiertamente, sugieren sutilmente o aceptan sin análisis (*uncritically*), el rápido crecimiento de la producción industrial y de la renta nacional de los seis países ha tenido hasta ahora muy poco que hacer con la formación del Mercado Común. Creo que la mayoría de los economistas profesionales que han estudiado esta cuestión estarán de acuerdo con mi afirmación. Hablando en general, el rápido crecimiento de esos países se ha debido al hecho de que todos ellos han seguido políticas prudentes y responsables, que han dejado rienda suelta a la libre empresa y han mantenido en general disciplina monetaria, y han evitado excesos inflacionistas o deflacionistas.⁴⁵

Los problemas de pago en la Alalc

Los problemas derivados de la inestabilidad monetaria, como son los desequilibrios de las balanzas de pagos, no pueden ser resueltos mediante convenios de

⁴⁵ G. Haberler, «The new trade policy, European integration and the balance of payments» (1963), conferencia dictada en la Universidad DePauw, publicada junto con otras por esa universidad en *Current problems in political economy*.

compensación o uniones de pagos, que son un pobre sustituto de la convertibilidad y de los pagos multilaterales según los cuales se ha venido efectuando el comercio regional. Representan un retroceso y no, como se pretende, un avance, como sí lo fue en Europa para salir de convenios bilaterales de pagos e ir a la convertibilidad, con la que fueron descartados. Como expresó Per Jacobson, son «intentos de América Latina para vestirse con las ropas descartadas por Europa».

Las dificultades de pagos deben ser atendidas no mediante convenios de esta clase, que atacan los síntomas, pero no las causas, sino mediante las medidas necesarias para corregir los desequilibrios de las balanzas respectivas, a saber, los déficits presupuestales, la inflación de costos y los estrangulamientos de la producción causados a menudo por los controles de los precios, y acudiendo a las fuentes de ayuda existentes para salvar los desequilibrios que no son fundamentales, sino transitorios. Para esto existe el FMI, que no solo otorga préstamos en la forma usual, sino, además, créditos *stand by*, y recientemente créditos especiales para compensar caídas de ingresos de exportaciones. Todo esto dentro del marco de la convertibilidad que se debe mantener a toda costa; y sobre la base de que el **problema real no es el de la balanza de pagos parcial o regional de un país, sino el de su balanza de pagos global**, siendo un error tratar de separarlas. Tal desequilibrio es, en última instancia, el resultado de un exceso de demanda interna sobre los bienes y servicios disponibles en un país, exceso que se vierte en mayor demanda de importaciones y presión sobre la balanza de pagos.

Cabe recordar que en la reunión especial sobre el problema de los pagos en la Alalc, llevada a cabo en Montevideo en enero de 1960, se acordó como conclusiones que el objetivo era la libre convertibilidad monetaria y que deberían evitarse discriminaciones resultantes de la coexistencia de diferentes regímenes de pagos y de créditos. Ahora bien, la única forma de asegurar estos fines es realizar los pagos libremente en monedas convertibles, lo que supone el equilibrio entre el valor interno y el externo de cada moneda. Cualquier otro sistema, sea compensación o unión de pagos, establece de hecho dos áreas monetarias y tiende a acentuar indebidamente la desviación del comercio internacional implícita en el funcionamiento de una zona de libre comercio y a extender controles y restricciones a los pagos. Es menos explicable cuando solo se comercia entre sus miembros el 10% del total. Es sintomático que los países que más han insistido en el establecimiento de estos regímenes sean los que experimentan dificultades crónicas que son compañeras inevitables de sus procesos de inflación interna; o personas vinculadas con organismos notoriamente partidarios de los controles monetarios y cambiarios.

El Mercado Común Centroamericano

El Tratado de Managua que dio origen al MCCA agrupa a los cinco países de la región, a saber: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. En conjunto, ellos tienen una población de 13 millones de habitantes (6% del total de América Latina), un producto nacional bruto de 3,800 millones de dólares (5% de la región), un producto per cápita de alrededor de 300 dólares y exportaciones por un monto de 761 millones de dólares (7.3% de América Latina). Por consiguiente, constituyen una agrupación mucho más reducida que la de los países que componen la Alalc, la cual, con la inclusión de Venezuela y Bolivia, sobrepasa el 90% de esos índices.

Los progresos logrados por el MCCA desde su iniciación en 1961 han sido mucho más grandes que en el caso de la Alalc. En efecto, se ha liberado más del 95% de las **partidas** del arancel, aun cuando es de advertir que entre las que falta liberar hay productos importantes que constituyen **en valor** el 20% del comercio dentro del grupo, como son el café, el algodón y el azúcar. A diferencia de lo que sucede en el caso de la Alalc, la idea ha sido desde el principio liberar todo el arancel, y no solo los productos comerciados dentro de la zona; además, siendo un mercado común, se están dando pasos para la adopción de una tarifa o arancel común externo respecto a los países que no son miembros de esta agrupación.

Se ha creado una serie de instrumentos e instituciones destinados a hacer efectivo el proceso de integración económica de los cinco países miembros. Así, se han unificado las disposiciones fiscales que afectan a las actividades industriales con el objeto de provocar en lo posible una distribución equitativa de las nuevas industrias en los distintos países, dándoles ciertas ventajas a los menos adelantados en el campo industrial. Se ha creado el Banco Centroamericano de Integración Económica con recursos de 42 millones de dólares para financiar proyectos de desarrollo regional y canalizar los préstamos del Banco Interamericano, del Banco Mundial y de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Y se ha establecido una Cámara de Compensación entre los cinco bancos centrales para facilitar los pagos del comercio intrarregional e incrementar la cooperación entre dichos bancos.

Los progresos realizados por esta agrupación pueden apreciarse por el hecho de que el intercambio comercial ha aumentado muy rápidamente, pasando de 37 millones de dólares (importaciones intrarregionales) en 1961 a 140 millones en 1965, o sea, de 7.4% del intercambio total de esos países a 15%. Además, a gran diferencia de

lo que ocurre con la Alalc, este comercio no está constituido fundamentalmente por alimentos y materias primas, sino que tiene la siguiente composición (1965): artículos manufacturados, 40%; productos químicos y materias primas, 21%; maquinaria y vehículos, 3%; combustibles y lubricantes, 5%; alimentos y bebidas, 31%.

Para lograr estos resultados, se han conjugado varios factores, los cuales son principalmente: la mayor vecindad de estos países, el antecedente de haber constituido anteriormente una sola unidad política, el no haber grandes diferencias en el grado de desarrollo, sobre todo en el campo industrial, como tampoco en la magnitud de la población y, finalmente, lo cual es muy importante, su alto grado de estabilidad monetaria interna y externa.

La superficie total de los cinco países es 400 mil kilómetros cuadrados; y la población de los distintos países varía entre 1.5 y 3 millones de habitantes, con excepción de Guatemala que tiene más de 4 millones. El producto nacional bruto del menor, que es Honduras, es cerca de la mitad del mayor, que es Guatemala; el producto per cápita varía entre 290 y 380 dólares, salvo en Honduras, con 240; la producción industrial es solo menos de la mitad de la agrícola; la mayor distancia entre las capitales de los países es 1,300 kilómetros. Los tipos de cambio son muy estables y la subida anual del costo de vida en los 10 años de 1955 a 1965 ha sido insignificante, en tanto que en Argentina y Chile ha sido en promedio anual de alrededor de 25% y en Brasil casi 30%. Todos estos factores han contribuido poderosamente, además del estado incipiente de industrialización que facilita la liberación por haber menos temor a la competencia y menos proteccionismo. Desde luego, un factor importante es que ha habido una gran voluntad de llevar a cabo el proyecto de integración.

Por consiguiente, cuando se compara los progresos realizados por el MCCA con los escasos de la Alalc, hay que tener en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre estos dos grupos de países en los aspectos citados; y por ello no cabe sorprenderse de que un grupo haya logrado avances efectivos mientras que los del otro son más bien modestos. Ello era de prever y, en efecto, fue previsto por quienes tuvieron en consideración las diferencias mencionadas, tanto más cuanto que muchas de ellas no dependen de la voluntad de los Gobiernos o pueblos respectivos. Tal cosa sucede con las distancias geográficas, con el grado de industrialización incipiente, etc.

Por otra parte, tampoco el MCCA deja de confrontar problemas, aunque menos serios que en el caso de la Alalc. Ellos son: la falta de una infraestructura de caminos, comunicaciones, electricidad; la concentración del comercio regional en tres países, que son El Salvador (31% de las exportaciones intrarregionales),

Guatemala (25%) y Honduras (25%), o sea, 80% para estos tres países; y no se han acortado las distancias entre los más adelantados y los más rezagados. De otro lado, están surgiendo obstáculos a la integración, como son la falta de flexibilidad para ajustar la tarifa común a las necesidades del desarrollo, las pérdidas de ingresos fiscales provocadas por la liberación y el peligro de que haya acciones unilaterales para compensarlas que desvirtúen la unidad del mercado común y distorsionen su desarrollo⁴⁶.

Por estas razones, y sin desmerecer los progresos realizados, el estudio de la Cepal considera que el mercado común no es todavía un elemento completamente autónomo dentro del desarrollo de Centroamérica, ni constituye aún el factor determinante de su crecimiento; por lo contrario, la propia integración ha añadido nuevos factores a la relación de dependencia con el comportamiento del sector exterior.

V. El Plan de Acción de Punta del Este

A mediados del mes de abril del presente año, o sea, a seis años escasos de la firma de la Carta de Punta del Este que dio nacimiento a la Alianza para el Progreso, los presidentes de las Repúblicas de las Américas se han reunido en ese mismo lugar para discutir un Plan de Acción destinado a alcanzar los mismos propósitos de desarrollo económico y social de América Latina que inspiran dicha alianza. La parte más importante de ese plan es la que se refiere a la creación de un mercado común latinoamericano en un período de 15 años, que comenzará en 1970 y se basará en el desarrollo completo y la convergencia progresiva de la Alalc y del MCCA, que son los dos planes de integración que ya se encuentran en marcha.

El Plan de Acción declara en su parte inicial la necesidad de adoptar medidas que logren en el más corto tiempo posible la **estabilidad monetaria** y la eliminación de todas las restricciones, incluyendo las administrativas, financieras y cambiarias, al comercio de los productos de la región. Este requisito ha sido reiteradamente señalado en nuestro estudio como absolutamente indispensable, aunque no suficiente por sí solo para el éxito del programa de integración económica latinoamericana.

El plan dedica secciones especiales a las medidas que deben tomarse respecto a la Alalc, al MCCA y a toda la América Latina en conjunto. Por lo que se refiere a la primera, establece el compromiso de poner en efecto un sistema de **eliminación programada de los derechos** y otras restricciones al comercio intrarregional, así

⁴⁶ «Estudio económico de América Latina» (Cepal, 1965).

como la armonización de los aranceles para establecer progresivamente una tarifa externa común a **niveles que promuevan la eficiencia y la productividad**, requisito que se señala también en nuestro estudio. Asimismo, señala la necesidad de una armonización y coordinación de las políticas económicas de los países miembros.

Además, como elemento nuevo, considera la conclusión de **acuerdos temporales subregionales** destinados a reducir con mayor rapidez los aranceles dentro de esos grupos, sin extender estas reducciones a otros países de la Alalc. Esto parece reconocer la necesidad de encontrar un mecanismo aparente para subsanar las grandes diferencias que existen en el grado de desarrollo económico en los países integrantes de la Alalc. Al mismo tiempo, establece el compromiso de facilitar el libre acceso de los productos de los países de menor desarrollo relativo y de darles condiciones preferenciales en los acuerdos subregionales, como también de considerar la situación de los países de mercado interno insuficiente.

Las anteriores disposiciones recogen la experiencia obtenida en los años de vigencia de la Alalc, la cual ha probado, por una parte, las serias dificultades causadas por el alto grado de inestabilidad monetaria de algunos países de la región y, por otro lado, el justificado temor de los países menos adelantados frente a los más industrializados. Sin embargo, no expresa el Plan de Acción, por lo menos en forma explícita, la necesidad de adoptar un mecanismo de rebajas de derechos que sea **automático y extensivo** a todas las partidas del arancel, haya o no comercio de los productos respectivos. Tampoco señala la necesidad de que los países que tienen derechos más elevados los rebajen con mayor rapidez para que los otros países puedan competir con ellos. Estos requisitos deben ser coordinados con el establecimiento progresivo de una tarifa externa común.

Todas estas condiciones son indispensables para que se logre un mercado común verdadero que se extienda a todos los productos susceptibles de ser comerciados dentro de la región en el futuro, sobre todo industriales; para que se efectúen inversiones con miras al mercado regional; y para que se procure un desarrollo equilibrado de los distintos países, lo que constituye una de las más grandes preocupaciones del documento, sin ventajas indebidas para los más grandes, más industrializados y más protegidos. Probablemente, la omisión de estos requisitos se deba no a un desconocimiento de su necesidad, sino que se dejarán para cuando se formule completo y detalladamente el mecanismo destinado a lograr la eliminación de los derechos y otras restricciones del comercio de la región.

Por lo que se refiere al MCCA, que se encuentra en una etapa de mucho mayor adelanto que la Alalc, el Plan de Acción considera las siguientes medidas principales: mejoramiento de la unión aduanera y establecimiento de una unión

monetaria centroamericana; establecimiento de una red regional de infraestructura; promoción del desarrollo de una política comercial externa común; mejoramiento del comercio en productos agrícolas; coordinación de una política industrial; y aceleración del proceso de libre movimiento de mano de obra y capitales dentro de la región.

Finalmente, por lo que se refiere a las medidas comunes a toda la América Latina, el Plan de Acción dispone el establecimiento de un margen de preferencia dentro de la región para las importaciones originadas en ella, teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países, disposición que es de suponer ha de tener en cuenta el propósito expresado en otra parte del plan de que la tarifa externa debe fijarse a un nivel que promueva eficiencia. Asimismo, dispone la realización de estudios para concluir acuerdos de complementación industrial en los que puedan participar todos los países latinoamericanos, como también acuerdos temporales subregionales entre los países del mercado común latinoamericano y los de la Alalc.

Esta disposición parecería referirse a un proyecto preparado por el economista colombiano, señor Rodrigo Botero, para establecer un mercado común que comprenda los países de Centroamérica más Venezuela, Colombia y el Perú, los cuales formarían un grupo subregional (Caribe-Andino) de importancia comparable con la de los países más adelantados de la región, como son México, Argentina y Brasil. Tal agrupación estaría compuesta por países de un grado de desarrollo económico e industrial más uniforme, sobre todo los tres últimos, lo cual facilitaría la concesión de rebajas arancelarias sin el temor de arruinar industrias existentes o de impedir el desarrollo de otras nuevas. Desde luego, ello tendría que ser coordinado con el funcionamiento de la Alalc, para irse integrando progresivamente con eso.

Proyectos regionales de infraestructura

Una parte muy importante del Plan de Acción está constituida por la que se refiere a la necesidad de completar y modernizar la infraestructura física de la región, construyendo una red de vías de transporte que facilite el movimiento de las personas y mercaderías en ella, establezca un adecuado sistema de telecomunicaciones, la interconexión de los sistemas de energía y el desarrollo conjunto de los recursos hidráulicos. Como es bien conocido, los obstáculos más importantes para el avance del proceso de integración económica regional están constituidos por las dificultades geográficas, las grandes distancias, el escaso desarrollo de los sistemas de transporte y el alto costo de este. Por consiguiente, es indispensable llevar a cabo una acción concertada para mejorar la situación actual en este cam-

po, al mismo tiempo que se avanza en la eliminación de derechos y otros obstáculos al comercio intrarregional.

El Plan de Acción y el comercio mundial

El capítulo II del Plan de Acción aprobado en Punta del Este se refiere a las medidas necesarias para mejorar la situación de América Latina en el comercio mundial, la cual no es satisfactoria y se viene deteriorando. Propone el Plan lo siguiente:

1. Que los países miembros de la Organización de los Estados Americanos actúen coordinadamente en negociaciones multilaterales para alcanzar la mayor reducción posible o la eliminación de los aranceles y otras restricciones que impiden el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados de los países altamente desarrollados, sin que estos reclamen reciprocidad por tales concesiones.
2. Considerar posibles sistemas de preferencias a las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de la región otorgadas por los países industriales para mejorar y diversificar las exportaciones de la región.
3. Desplegar un esfuerzo conjunto en todos los organismos internacionales para eliminar las preferencias de algunos países industriales que perjudican a las exportaciones de América Latina.
4. Robustecer el sistema de consultas intergubernamentales previas, para que los programas de disposición de excedentes que afectan las exportaciones latinoamericanas tengan en cuenta los intereses de los países de la región.
5. Robustecer los esfuerzos para perfeccionar los convenios internacionales sobre productos y explorar las posibilidades de concertar otros nuevos.
6. Apoyar al Fondo de Diversificación del Café y crear otros semejantes, con miras a controlar la producción de productos básicos de América Latina para los cuales haya un desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda mundial.
7. Adoptar medidas para hacer más competidoras en los mercados mundiales a las exportaciones de América Latina.
8. Poner en funcionamiento a la brevedad posible una agencia interamericana para la promoción, diversificación y colocación de las exportaciones de América Latina en los mercados mundiales.

Todos estos temas han sido tratados en el presente estudio, excepto los puntos 6 y 8.

La importancia real que tiene este Plan de Acción reside más que en su contenido, que reitera anteriores pronunciamientos, en el compromiso que se ha adoptado al más alto nivel político de los países participantes. Los resultados prácticos dependerán, como ya se ha señalado, de la decisión con la cual se adopten las medidas propuestas tanto en el campo interno de los distintos países (por ejemplo, estabilidad monetaria) cuanto en el campo regional latinoamericano (por ejemplo, mejoramiento de los transportes y adecuado mecanismo de eliminación de barreras al comercio), y, en fin, en el campo mundial (por ejemplo, liberalización de las restricciones, moderación del proteccionismo agrícola, colaboración en convenios sobre productos, etc.). Queremos y debemos ser moderadamente optimistas, pero sin desconocer las dificultades por vencer en todos esos campos.

Resumen

1. La importancia del comercio internacional para el desarrollo de América Latina es muy grande, como sucede en todas las regiones en desarrollo. En efecto, las exportaciones constituyen una proporción apreciable del producto bruto de los distintos países, que llega aproximadamente al 13% para el conjunto de la región, pero que en algunos de ellos pasa de 20%. Constituyen la fuente principal de divisas con las cuales cuentan esos países para adquirir las importaciones que necesitan y son un factor muy importante para determinar el nivel de las actividades económicas.
2. La experiencia de los últimos 15 años ha probado que una de las causas principales del lento crecimiento de la producción económica de los países latinoamericanos importantes ha sido el escaso aumento de sus exportaciones, el cual ha sido inferior no solamente al del mundo tomado en conjunto, sino también al de otras regiones subdesarrolladas. Desde luego, dentro de la región se han presentado grandes diferencias, porque algunos países han tenido una satisfactoria tasa de crecimiento de sus exportaciones, en tanto que otros han mostrado muy poco aumento hasta los últimos años.
3. El lento crecimiento de las exportaciones de América Latina, tomado en conjunto, se debe tanto a factores externos cuanto a factores internos. Los primeros están constituidos por los obstáculos que encuentran en los mercados mundiales, principalmente en los países industriales de Europa y en Estados Unidos, tales como altos derechos de importación e impuestos internos, reglamentos sanitarios, preferencias para territorios protegidos, cuotas o licencias de importación, subsidios a la producción y a la exportación,

etc. Ello también se debe a los cambios tecnológicos que han determinado economía o sustitución de materias primas en la producción industrial y a la baja elasticidad de ingreso de la demanda de alimentos. Los factores internos están constituidos por los procesos de inflación interna de los propios países latinoamericanos, las políticas económicas equivocadas (tipos de cambio sobrevaluados, retención de parte del valor de las exportaciones, tributación excesiva a estas, desarrollo industrial forzado con proteccionismo exagerado que recarga los costos, descuido de la agricultura, nacionalismo exagerado que impide el desarrollo de recursos naturales). Asimismo, ha contribuido el rápido aumento de la población, la elevación del nivel de vida y la industrialización, todo lo cual significa una absorción cada vez mayor de alimentos y de materias primas exportables.

4. Por todas las causas anteriores, tanto internas como externas, la importancia de las exportaciones de los países subdesarrollados en general, y de América Latina en particular, dentro del comercio mundial ha venido decreciendo. Sin embargo, no es correcto determinar esta declinación de importancia tomando como punto de partida el año 1950, que es el más frecuentemente empleado, ya que dicho año fue excepcionalmente favorable para las exportaciones primarias debido a la subida de los precios determinada por la guerra de Corea. Para tener una idea más apropiada de la tendencia, es necesario buscar un período base más normal; tal período puede ser constituido por los años 1928-1929, que fueron de gran actividad económica mundial y estuvieron exentos de las perturbaciones causadas sucesivamente por la gran depresión mundial, la guerra, el período de recuperación y la guerra de Corea; o también por el año 1957, que fue semejante. Con todo, en este último año, la participación de América Latina en el comercio mundial (excluyendo los países comunistas) era de 8.6% y la de todos los países subdesarrollados, de 25.3%, mientras que en 1964 y 1965 esas participaciones bajaron a 7% y a 22%, respectivamente. En los años excepcionales de principios de la década de 1950, fueron de 10% y 28%, respectivamente (1953).
5. Para facilitar las exportaciones de América Latina y promover el desarrollo económico de la región, los países industriales deben adoptar un programa de liberalización del comercio de los productos primarios (que constituyen más del 90% de las exportaciones de América Latina), que puede resumirse en la siguiente forma: a) pronta eliminación de los derechos de importación, restricciones cuantitativas e impuestos internos que gravan los productos agrícolas primarios y las materias primas que no compiten con la producción do-

méstica de los países importadores; b) reducción del proteccionismo agrícola de los países industriales respecto a los productos de la zona templada (trigo, carne); c) eliminación de los subsidios a la exportación de los productos primarios producidos en los países industriales (algodón, trigo, etc.); d) disposición de los excedentes agrícolas mediante una política multilateral, en lugar de por acción unilateral; e) eliminación de las preferencias que otorgan algunos países adelantados a cierto grupo de países subdesarrollados; f) otorgar preferencias que brindan algunos países adelantados a cierto grupo de países subdesarrollados. Estas medidas deben ser tomadas sin solicitar reciprocidad equivalente de los países subdesarrollados.

6. Además de los obstáculos que encuentran las exportaciones de América Latina en los mercados mundiales, ellas confrontan también otros problemas muy serios constituidos principalmente por la inestabilidad de los precios internacionales y por las variaciones de los términos del intercambio entre las exportaciones y las importaciones. Las fuertes fluctuaciones de los precios de un año a otro originan variaciones en los ingresos de divisas que afectan el nivel de la actividad económica, la capacidad de importar, la situación de las balanzas de pagos, el monto de los ahorros y las inversiones, y la tasa de desarrollo del país. Tales fluctuaciones provienen tanto del lado de la oferta cuanto del lado de la demanda. Del primero, variaciones del clima, duración del período productivo, baja elasticidad de la oferta, medidas de sostenimiento artificial de los precios en los países importadores, etc. Del lado de la demanda: el ciclo de los negocios, las guerras internacionales, la política de acumulación de *stocks*, la baja elasticidad de la demanda de alimentos, políticas comerciales, etc. Por supuesto, hay diferencia entre los distintos productos, como también entre los distintos países, siendo naturalmente los más afectados aquellos cuyas exportaciones están constituidas solamente por uno o dos productos.
7. Las medidas necesarias para lograr relativa estabilización de los ingresos de las exportaciones deben ser varias, porque aisladamente ninguna puede ser muy eficaz. Deben comprender, del lado de la oferta: la diversificación de las exportaciones, no solo en el campo de productos primarios, sino desarrollando las de los productos industriales; la eliminación del sostenimiento artificial de la producción y de las exportaciones; los convenios internacionales sobre productos. Del lado de la demanda: moderar los ciclos económicos y mantener un crecimiento continuo en los países industriales importadores; moderar el proteccionismo agrícola de esos países y liberalizar el comercio de productos

primarios, sin lo cual ninguna otra medida podrá tener éxito. A esto debe agregarse otras medidas, dirigidas a compensar o suplementar financieramente las fluctuaciones de los precios, tales como las consideradas en los planes del FMI y del Banco Mundial; finalmente, la adopción de una política fiscal compensatoria adecuada en los países afectados.

8. Por lo que se refiere a los convenios internacionales sobre productos, que pueden ser de diferentes tipos (contrato multilateral, cuotas de exportación, *stocks* amortiguadores), no debe haber demasiado optimismo acerca de su eficacia porque presentan muchas dificultades e inconvenientes, como son: a) dificultades técnicas para los productos que no son homogéneos; b) los convenios de cuotas congelan o cristalizan el patrón de la producción y la exportación, tanto dentro de un país como internacionalmente, lo cual es antieconómico; c) es sumamente difícil distinguir entre fluctuaciones de los precios a corto plazo y tendencias a largo plazo, que requieren tratamiento diferente; d) ningún convenio puede tener éxito si no asegura la adhesión de prácticamente todos los países exportadores e importadores; e) los convenios aumentan en alto grado la reglamentación, la intervención del Estado y la distorsión del comercio; y f) finalmente, aun si se lograra estabilizar los precios, ello no produciría la elevación al máximo de los ingresos de los países exportadores, sino probablemente cierta reducción como precio de dicha estabilización. Lo anterior no significa negar la utilidad de los convenios sobre productos, sino más bien expresar que ella está limitada a situaciones de emergencia, como medida temporal para evitar una caída catastrófica de los precios cuando hay un gran desequilibrio entre la producción y el consumo, mientras se adoptan otras medidas para restablecer dicho equilibrio.
9. Por lo que se refiere al problema de los términos del intercambio, hay que cuidar de distinguir entre sus variaciones a corto plazo y las tendencias reales a largo plazo; por otra parte, no hay que olvidar que cada país tiene una composición diferente en su comercio exterior y, por lo tanto, términos de intercambio propios, de modo que hablar de una región en términos generales puede resultar de un valor muy relativo. Si bien es cierto que entre 1950 y 1960 los términos del intercambio de América Latina se deterioraron alrededor de 20%, debe recordarse que los primeros años de esa década fueron excepcionalmente favorables debido al auge de los precios determinado por la guerra de Corea. En cambio, tomando como base el año 1957, que fue normal, el descenso fue de 10% hasta 1962, que marcó el punto más bajo, pero luego se ha recobrado más de la mitad.

10. América Latina necesita desarrollar su exportación de manufacturas para diversificar sus exportaciones y hacerlas menos vulnerables, facilitando así el mantenimiento de un ritmo de desarrollo económico elevado. Hasta ahora estas exportaciones constituyen menos de la décima parte del total y son muy poco diversificadas, correspondiendo más bien a las primeras etapas del proceso industrial. Aun cuando la producción industrial de América Latina constituye el 40% de la de los países subdesarrollados, solo suma el 20% de las exportaciones de esos países, y ha crecido menos del 3% en los 10 últimos años, contra 5% para las otras regiones subdesarrolladas.
11. En realidad, el desarrollo industrial de América Latina no ha estado orientado a la exportación, sino al abastecimiento del mercado interno de cada país, de acuerdo con la política de sustitución de importaciones, iniciada primero durante la gran crisis mundial de la década de 1930 y más tarde acelerada e intensificada durante la Segunda Guerra Mundial. Ello ha conducido a que en la mayoría de los casos las industrias se hayan desarrollado en cada país al amparo de una protección arancelaria excesiva, que en promedio regional pasa del 100%, poniéndolas al abrigo de cualquier competencia del exterior, por lo cual son en la generalidad de los casos incapaces de competir en los mercados internacionales. Esta protección ha sido criticada por todos los estudios oficiales y privados acerca de esta cuestión. Es evidente que los países latinoamericanos necesitan aumentar la eficiencia de sus industrias actuales, tanto para que ellas puedan desarrollarse en sus propios mercados nacionales, cuanto para que puedan competir en el mercado de la región que se trata de constituir con los proyectos de integración económica ya iniciados, así como en los mercados de los países desarrollados que tienen mucha mayor magnitud.
12. El desarrollo de la exportación de productos industriales de América Latina debe basarse en el principio de la ventaja comparativa. Para determinar cuáles son las industrias que ofrecen mejores perspectivas, hay que tener en cuenta la clase y abundancia de recursos naturales, la mano de obra disponible y su nivel de preparación, la posición geográfica, las necesidades del mercado regional y la posibilidad de obtener capitales y tecnología del exterior. Como regla general, las industrias deben ser aquellas que tengan alta intensidad de mano de obra. Las industrias con mayor intensidad de capital probablemente no resultarán tan competitivas en los mercados mundiales, sino más bien en los regionales.
13. Una política de promoción de las exportaciones de manufacturas debe estar basada en: una acción coordinada del sector público y del sector privado; el

otorgamiento de incentivos para las exportaciones industriales en la forma de reducción de impuestos; el otorgamiento de créditos y ayuda financiera, tanto para la producción como para las exportaciones; el desarrollo de una infraestructura adecuada que comprenda transporte terrestre y marítimo fácil, regular y al costo más bajo posible; el suministro adecuado de energía; facilidades para la importación de maquinarias, equipos, materias primas y bienes intermedios; y desarrollo de la producción de los insumos que puedan obtenerse económicamente dentro del país. Finalmente, hay que llevar adelante el proceso de integración económica de la región para contar con mercados de mayor amplitud y obtener la disminución de los obstáculos a la importación en los países industrializados, sea en forma de derechos, sea en forma de cuotas, sea en forma de los acuerdos llamados «voluntarios» de restricción, como pasa con los tejidos.

14. La necesidad de fomentar las exportaciones de productos manufacturados en América Latina obliga a revisar la política que se ha venido siguiendo, caracterizada principalmente por un proteccionismo arancelario indiscriminado y excesivo. Tal política, que pudo haberse explicado cuando se inició en la época de la gran depresión mundial, está llegando ya a su límite en muchos países y es urgente modificarla, como lo señalan todos los estudios al respecto. Es imperativo aumentar la eficiencia y rebajar los costos para poder competir en el mercado regional de América Latina, y posteriormente en el mercado mundial. Como dice la Cepal, hay que hacer un uso más flexible de la protección arancelaria, evitando no solo que sea demasiado elevada, sino también de carácter permanente e indefinido.
15. Entre las medidas para fomentar las exportaciones, y en general el desarrollo económico de América Latina, tiene especial importancia la constitución de acuerdos regionales o subregionales para eliminar las barreras al comercio dentro del grupo de países miembros. En esta forma se favorece la especialización y se facilita el establecimiento y desarrollo de industrias más eficientes por contar con mercado más amplio. Sin embargo, debe cuidarse el no elevar las barreras a las importaciones procedentes de fuera de la región, sino mantener una tarifa externa que permita la competencia; y, además, la agrupación no debe funcionar de modo que beneficie sola o excesivamente a algunos países miembros. La constitución y desarrollo de estos acuerdos tropieza con mayores dificultades en América Latina que en Europa debido a la naturaleza de sus exportaciones, a que por esto el comercio intrarregional es solo el 10% del total, a las grandes distancias que separan a los países, al alto costo de

- transporte, a las grandes diferencias en el grado de desarrollo industrial y al alto grado de inestabilidad monetaria en países muy importantes.
16. La Alalc, establecida en 1960, está constituida por 10 países que reúnen alrededor de las nueve décimas partes del comercio de América Latina. Entre los años 1962 y 1966, el comercio dentro de la Alalc ha aumentado 100% frente al 37% de su comercio total, pero sigue estando constituido sobre todo por productos básicos, no habiendo variado fundamentalmente su composición. El comercio está concentrado principalmente (60%) en Argentina y Brasil, siguiendo Chile y Perú; y se encuentra muy desequilibrado, lo que no es de extrañar, dado que solo abarca poco más del 10% del comercio total de esos países.
 17. No obstante los progresos, existe un sentimiento general de descontento porque las negociaciones son cada vez más laboriosas y no se amplían mucho a productos industriales. Además, solo se ha recobrado la proporción del comercio total de la región que existía hace 10 años. Esta situación se debe a: a) causas naturales, como son las dificultades de transporte y el carácter de las exportaciones actuales; b) causas psicológicas constituidas por la timidez de las empresas o el desconocimiento de las posibilidades del mercado regional, y el espíritu arraigado del proteccionismo industrial; c) defectos de la política económica, como son la gran inestabilidad monetaria, el exagerado nivel de los aranceles, la existencia de otras restricciones igualmente o más importantes; y d) finalmente, a que el mecanismo de rebajas adoptado en el Tratado de Montevideo es inapropiado para lograr los fines que persigue.
 18. Los defectos de este mecanismo son su falta de automatismo y de aplicación general a todo el arancel. Por ello, no se sabe cuáles productos serán liberados al cabo de 12 años, ni cuál será la altura de los derechos a lo largo de este período, lo que dificulta el planeamiento de las inversiones con miras al mercado regional. Además, no se tiene en cuenta las grandes diferencias en el nivel de los aranceles de los distintos países, siendo con frecuencia más altos en los más desarrollados, lo que pone en mayor desventaja a los otros.
 19. Para acelerar el avance de la Alalc, es necesario: a) reconocer que la integración económica exige que haya competencia; b) tener en cuenta el proceso de integración regional al establecer nuevas industrias en los países; c) reformar sustancialmente el mecanismo de rebajas para darle automatismo y generalidad, pero teniendo en cuenta la situación de los países menos desarrollados; d) rebajar la altura actual de los aranceles frente a los países que no son miembros de la Alalc, para que pueda haber una razonable

competencia del exterior; y e) desplegar los mayores esfuerzos para lograr un grado razonable de estabilidad monetaria, que es absolutamente indispensable. No debe tratarse de adoptar prematuramente medidas como el establecimiento de una tarifa uniforme externa y la constitución de un mercado común, cuando faltan las condiciones básicas para el buen éxito de la integración económica.

20. El MCCA ha efectuado progresos más rápidos que la Alalc, llegando ya a absorber el 15% del comercio total de los países miembros y con una composición mejor. Ello se debe a su gran cercanía, al estado más atrasado de las industrias, lo que origina menor resistencia, y a la gran estabilidad monetaria. Sin embargo, se están presentando obstáculos como son la falta de flexibilidad para ajustar la tarifa común a las necesidades de desarrollo y las pérdidas de ingresos fiscales derivadas del proceso de liberalización comercial.
21. El Plan de Acción aprobado en la Reunión de Presidentes de las Américas en Punta del Este tiene como parte más sustantiva el compromiso de establecer un mercado común latinoamericano en forma progresiva y en un plazo de 15 años, que comenzará en 1970, mediante la convergencia del MCCA y la Alalc. Señala en su parte inicial la necesidad de que los países alcancen en el más breve plazo la estabilidad monetaria y la eliminación de las restricciones financieras y cambiarias, punto sobre el cual se ha insistido mucho en el presente estudio; lo mismo que la progresiva eliminación de los derechos y otras restricciones del comercio dentro de la Alalc, pero sin hablar en forma explícita de un mecanismo de rebajas automático y generalizado a todo el arancel, ni tampoco de la necesidad de que se fije derechos máximos en los distintos períodos para obligar a rebajar con mayor rapidez a los países de derechos más altos. Estas dos últimas condiciones son indispensables para que se constituya un mercado común verdadero y para que haya un desarrollo equilibrado de los distintos países.
22. También señala el Plan de Acción: el establecimiento progresivo de una tarifa común externa a un nivel que promueva la eficiencia, recomendación esta última muy necesaria por cierto; la coordinación de las políticas económicas; el tratamiento especial a los países de menor desarrollo o de mercado interno insuficiente; el mejoramiento de la infraestructura material (camino, telecomunicaciones, transportes marítimos, etc.); y, como elemento nuevo, la recomendación de establecer temporalmente grupos subregionales entre países latinoamericanos más homogéneos para acelerar la reducción de las barreras comerciales entre ellos. Esta idea parece haberse originado en vista

de las dificultades con las cuales tropieza la Alalc por la gran desigualdad del desarrollo industrial de sus miembros.

En síntesis apretada, los principales problemas que afectan al comercio de América Latina están constituidos por la disminución de su importancia dentro del comercio mundial, los obstáculos que se oponen al ingreso de sus exportaciones en los países industriales, especialmente Europa y Estados Unidos, las fluctuaciones fuertes de los precios de esas exportaciones, la variación de los términos del intercambio y las dificultades del progreso de los planes de integración económica regional.

Para hacer frente a estos problemas, hay que adoptar las siguientes medidas: a) ante todo, la liberalización del comercio internacional de estos productos; b) la modernización del proteccionismo agrícola en todas sus formas en los países industriales; c) la adopción en casos de emergencia de convenios de productos; d) el funcionamiento de un sistema adecuado de compensación financiera parcial de la caída del valor de las exportaciones; e) la corrección de las políticas económicas equivocadas de los propios países subdesarrollados (inflación interna, tipos de cambio sobrevaluados, descuido o aun castigo a la agricultura, industrialización forzada, en algunos casos sostenimiento artificial de los precios que conduce a sobreproducción, etc.); f) la diversificación de las exportaciones y desarrollo de las manufacturas; g) una política fiscal y monetaria compensatoria; y h) finalmente, mayor flexibilidad o capacidad de «transformación» o adaptación de la economía.

La integración económica de América Latina constituye una necesidad vital para el desarrollo económico de la región y debe ser impulsada por todos los medios, pero con plena conciencia de las dificultades que se oponen. Tal integración debe basarse en: la eficiencia de la producción; el establecimiento de competencia entre los miembros de la región y el mantenimiento de una tarifa moderada para los países fuera de ella; la consideración de los distintos grados de desarrollo de los países que la componen; la adopción de un mecanismo de rebajas que sea apropiado; y el mantenimiento de un grado de estabilidad monetaria razonable, que es absolutamente indispensable. Hay que acelerar el proceso, pero sin forzarlo y sin pretender prescindir de los requisitos indispensables para su éxito señalados por la teoría y por la experiencia.

17. La situación del Sistema Monetario Internacional¹

Introducción

El presente trabajo fue preparado en mayo y junio del presente año, a raíz de la crisis monetaria del primer mes, caracterizada por la fuerte corrida desde el dólar hacia el marco alemán, y por lo tanto dos meses antes de que el Gobierno de los Estados Unidos adoptara a mediados de agosto un conjunto de medidas destinadas a corregir el desequilibrio de su balanza de pagos. Por esta razón, el cuerpo del estudio es anterior a la adopción de estas medidas, de las cuales se trata en el apéndice. Pero, en cambio, trata de la situación del Sistema Monetario Internacional en vísperas de la crisis de este mes, proporcionando así el telón de fondo que recuerda los antecedentes que condujeron a esta situación, y se ocupa de los distintos aspectos de ella, lo que permite tener un conocimiento más adecuado del problema. El trabajo trata así sucesivamente de la situación monetaria internacional a esa fecha y sus causas, las críticas al *gold exchange standard*, la necesidad de una reforma del Sistema Monetario, el futuro del oro, la necesidad de mejorar los mecanismos de ajuste de los desequilibrios de la balanza de pagos, las distintas fórmulas de flexibilidad de los tipos de cambio para ese fin, el problema de los eurodólares y las perspectivas de los distintos elementos que componen las reservas o activos monetarios internacionales. Se termina con las conclusiones que se derivan del estudio de estas cuestiones, teniendo como colofón el apéndice, para ponerlo al día después de la política adoptada por los Estados Unidos en el presente mes.

Lima, 25 de agosto de 1971

¹ Tomado de la publicación del mismo título del Banco de Crédito del Perú (Lima, 1971).

Situación actual

Después de casi dos décadas de funcionamiento relativamente suave y eficaz del Sistema Monetario Internacional creado en la Conferencia Monetaria Mundial de Bretton Woods en 1944, en los últimos años este ha venido siendo sacudido por una serie de crisis. Las más importantes de ellas han sido la devaluación de la libra esterlina en noviembre de 1967, seguida en marzo de 1968 por el fin del *pool* del oro formado por los 10 países más importantes para mantener el precio de este metal, y el establecimiento de un doble mercado para él con la posterior subida de su precio libre hasta un máximo de 44 dólares por onza; la revaluación del marco alemán y del florín holandés en 1969; y la crisis de mayo del presente año. Esta última ha consistido en un movimiento masivo de dólares, sobre todo hacia Alemania, que ha determinado el abandono temporal de la paridad fija del marco y del florín para dejarlos libres de fluctuar durante un tiempo indeterminado y la revalorización del franco suizo en 7% y del chelín austriaco en 5%. Además, en estas dos décadas se ha producido un cambio sustancial en la distribución de las reservas internacionales de oro, las que han bajado en Estados Unidos de un máximo de 25 mil millones en 1949 a un mínimo de 1.1 mil millones en la actualidad, mientras que correlativamente han aumentado en los demás países industriales, especialmente en los del Mercado Común Europeo (MCE), Suiza y el Japón.

Con motivo de la última crisis de principios del mes de mayo, que alcanzó las características verdaderamente dramáticas de una corrida de los fondos desde el dólar hacia el marco, con una intensidad que pasó de 2 mil millones de la primera moneda en pocos días, se han renovado las discusiones y las especulaciones acerca de la naturaleza de esta crisis, de sus causas verdaderas, de los remedios que deben aplicarse y de la necesidad de una reforma del mismo Sistema Monetario Internacional en un plazo no lejano. Este sistema está basado, como se sabe, en el llamado patrón de cambio oro (*gold exchange standard*) con paridades fijas, en virtud del cual las reservas monetarias están constituidas en parte por oro y en parte por monedas convertibles a oro, que para todos los efectos prácticos están limitados a una sola, el dólar, desde el decaimiento de la esterlina por sus devaluaciones. A estos dos elementos básicos se unen otros dos, a saber: la posición de reservas de los países en el Fondo Monetario Internacional (FMI), esto es, las sumas que pueden obtener de él incondicionalmente y que son iguales a su aporte en oro más los préstamos que hayan hecho al FMI para que a su vez este otorgue créditos en esas monedas a otros miembros; y, en segundo lugar, los derechos especiales

de giro (DEG) creados en 1967 y «activados» o puestos en vigencia a principios de 1970. A fines del año pasado, la distribución de estas distintas reservas era la siguiente, en millones de dólares: oro, 37,185 (40.4%); divisas, principalmente dólares, 43,975 (47.8%); posición de reservas en el FMI, 7,697 (8.4%); y DEG, 3,124 (3.4%). En total 91,981 millones de dólares. A principios de este año, los DEG han aumentado 3 mil millones.

Críticas al gold exchange standard con tipos fijos

Ahora bien, este sistema viene siendo criticado sobre todo por los países europeos porque, al ser el dólar a la vez una reserva internacional y un medio de pago para su país, **los déficits que este tenga en su balanza de pagos se convierten automáticamente en reservas internacionales** de los países con superávit porque los bancos centrales de esos otros países tienen que comprarlos para evitar que sus respectivas monedas suban su paridad frente al dólar más allá del pequeño margen (1%) que permite el convenio del FMI. Como existe un compromiso de no convertir esos dólares en oro de las reservas de Estados Unidos por el bajo nivel que estas tienen, se siguen de ello varias consecuencias inconvenientes, a saber: 1) **los Estados Unidos no están sujetos a la disciplina de los demás países para poner en orden y equilibrio su balanza de pagos** mientras les acepten el pago de su déficit en dólares; 2) los bancos centrales de los países que adquieren esta moneda emiten a cambio innecesariamente sus propias monedas, lo que significa una expansión exagerada con efectos inflacionistas; 3) los mismos países ven disminuida apreciablemente su autonomía para manejar su política monetaria y económica debido a este hecho, ya que un déficit de los Estados Unidos los conduce a expandir el circulante cuando las condiciones de su economía pueden exigir una restricción de esa expansión para contener presiones inflacionistas; 4) parte del déficit de Estados Unidos no queda en los bancos centrales, sino pasa al público y a los bancos comerciales a través del mercado de eurodólares, que multiplica el déficit original en la misma forma en que a las reservas de los bancos comerciales en moneda nacional les permite aumentar sus créditos varias veces más; 5) finalmente, los créditos en eurodólares permiten a las grandes compañías estadounidenses escapar a las limitaciones crediticias de su país para obtener fondos, lo que sirve muchas veces no solo para ampliar sus actividades, sino también para adquirir la propiedad parcial o total de empresas europeas con el propio dinero de esos países. Esto, en palabras del eminente economista francés Rueff, constituye «el paraíso de los tontos».

Causas

Las **causas inmediatas** de esta situación son esencialmente los fuertes déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos que se vienen sucediendo desde hace 20 años. Según una conocida autoridad en la materia, el profesor Triffin, los bancos centrales y comerciales, principalmente de Europa Occidental, han financiado entre 1949 y 1969 déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos por un monto total de 35 mil millones de dólares. Estos déficits han venido en aumento, ya que en el decenio de 1950 promediaron mil millones y en el siguiente decenio 2,500 millones, habiendo llegado en 1970 hasta 7 mil millones de dólares. Cabe advertir que las cifras del déficit citadas en distintas publicaciones varían mucho, por cuanto no hay una sola definición de lo que constituye dicho déficit, siendo las principales las tres siguientes: el déficit básico, el déficit sobre la base de liquidez y el déficit sobre la base de las transacciones oficiales. Como de costumbre, los especialistas en la materia no se pueden poner de acuerdo sobre cuál es la definición más significativa, variando la elección según los criterios o las conveniencias de los distintos países. El déficit básico considera la balanza en cuenta corriente (bienes, servicios y transferencias unilaterales) más las transacciones de capital a largo plazo. El déficit sobre la base de liquidez agrega las transacciones de capital a corto plazo, tanto privadas como oficiales. El déficit sobre la base de las reservas oficiales no incluye los movimientos a corto plazo que no son reflejados en las reservas oficiales.

Las diferencias entre los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos según la definición que se adopte son muy grandes y a veces de signos contrarios. Por ejemplo, en 1969 el déficit sobre la base de liquidez fue de 7 mil millones de dólares, en tanto que sobre la base oficial hubo a la contra un superávit de 2,700 millones; inversamente, en 1970 el primer déficit fue de 4,700 millones, pero el segundo ascendió a 10,700 millones, o sea, más del doble.

Estas discrepancias son importantes cuando se trata de determinar las **causas profundas** del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos y, por tanto, la forma de contrarrestarlo. En realidad, no puede decirse que una parte de dicha balanza sea independiente de las demás, como ya dijéramos en nuestro artículo sobre esta cuestión hace algunos años (1965). En efecto, un empeoramiento en una sección de la balanza puede ser compensado por un mejoramiento en otro sector; viceversa, esto último puede permitir un empeoramiento del primero y hay interrelación entre los distintos sectores. En el caso de Estados Unidos, aunque su balanza en cuenta corriente sigue siendo positiva, esto es, con superávit,

este viene disminuyendo (de 5,900 millones en 1960-1967 a 2,200 en 1968-1969) como resultado del proceso de inflación interna que se inició en 1964 y que ha producido entre otras manifestaciones un aumento de la demanda de importaciones, así como también debido al aumento de la productividad y de la competencia de los países de Europa Occidental y del Japón. A esto se suman los fuertes gastos provocados por la guerra de Vietnam, las grandes inversiones privadas en el extranjero y, finalmente, los movimientos a corto plazo provocados por diferencias en los tipos de interés entre Estados Unidos, que procura mantenerlos bajos para activar la economía, y los países europeos, donde son más altos. A estas causas normales hay que agregar todavía razones especulativas cuando se piensa en la posibilidad de la revaluación de una moneda importante, como ocurrió en mayo de este año con el marco a raíz de la publicación de los informes de cuatro renombrados institutos de investigación de Alemania, en el sentido de que el marco debería ser revaluado. Ello desató una ola especulativa en la cual actuaron de manera importante las propias compañías estadounidenses en el extranjero al convertir sus fondos de dólares a marcos para asegurarse contra una posible subida de la paridad de esta moneda.

En todo caso, **parece evidente que el dólar es una moneda sobrevaluada** desde hace varios años, como lo dijéramos ya en nuestro artículo publicado el año 1965² en el mes de marzo. Esta sobrevaluación se ha venido disfrazando con distintas medidas calificadas de «cosméticos» por Haberler y que mencionamos en dicho artículo, a saber: la prohibición de que los ciudadanos de Estados Unidos tengan oro en el extranjero, adoptada a fines de 1960; el establecimiento del impuesto llamado de igualación sobre el rendimiento de los bonos extranjeros emitidos en los Estados Unidos, para contener la salida de capitales; la extensión de ese impuesto a los préstamos bancarios del exterior, que aumentaron considerablemente para reemplazar la anterior fuente de financiamiento; la eliminación del requisito legal de mantener un encaje mínimo de oro igual al 25% de los depósitos de los Bancos de la Reserva Federal en vista de la gran disminución de las reservas de ese metal; la restricción, primero voluntaria y luego obligatoria, de los préstamos que los bancos otorgan al exterior y de sus inversiones afuera del país; el establecimiento de un encaje a los depósitos en eurodólares que las empresas extranjeras tienen en el exterior, etc. Por esto, economistas tan notables de ese país y de tendencias tan diversas, como Paul Samuelson, ganador del Premio Nobel

² *La balanza de pagos de los Estados Unidos y el problema de la liquidez y el sistema monetario internacional*, 1965.

de Economía de este año, y Milton Friedman, líder de la llamada escuela monetarista, han afirmado repetidas veces que el dólar es ya una moneda sobrevaluada, confirmando la opinión general de los países europeos.

Necesidad de una reforma del Sistema Monetario Internacional

Las repetidas crisis monetarias de los últimos años, especialmente las de 1969 y 1971, han llevado a discutir si es necesario o no reformar el Sistema Monetario Internacional y de qué modo. De una parte, es evidente que las condiciones de la economía mundial han cambiado mucho desde los días de Bretton Woods en distintos aspectos, a saber: la importancia relativa de Estados Unidos, Europa Occidental, Gran Bretaña y el Japón en la economía, el comercio y las finanzas mundiales; la distribución de las reservas monetarias internacionales; la relación entre ellas y el volumen del comercio internacional; la importancia de los movimientos de capital a corto plazo; la internacionalización de las finanzas; la aparición y rapidísimo aumento de los eurodólares en los últimos años; la difusión de las presiones inflacionistas en lugar de los temores a la deflación; etc. De otro lado, es evidente también que el sistema de Bretton Woods no ha logrado la finalidad que perseguía de obtener una estabilidad de los tipos de cambio, con variaciones relativamente poco frecuentes y ordenadas. Ha prevalecido un sistema sumamente rígido de tipos fijos junto con la notoria ausencia o ineficacia de un mecanismo de reajuste de los déficits de la balanza de pagos, salvo cambios ocasionales siempre demorados. Ello ha determinado que los desequilibrios reducidos crecieran hasta hacerse grandes, provocando una especulación y al final una crisis con variaciones desordenadas y fuertes de las paridades, precedidas muchas veces de controles sobre el comercio y los pagos en el vano intento de evitar los reajustes. Por esto, tomando los 21 países desarrollados más importantes, solo se encuentra 3 que no han cambiado las paridades de sus monedas desde 1948 hasta 1970, 6 las han depreciado menos del 30% y otros 12 las han rebajado en más de esta proporción.

Puede decirse que las discusiones sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional en los últimos años se han concentrado en los siguientes puntos: 1) existe ya, o va a presentarse en breve, una escasez de reservas o liquidez internacional; 2) debe subirse el precio del oro o, a la contra, debe ir abandonándosele como reserva internacional; 3) debe establecerse un sistema más adecuado para el reajuste de la balanza de pagos; 4) darse mayor flexibilidad a los tipos de cambio para facilitar el reajuste; 5) el papel de los eurodólares en este problema; 6) perspectivas de los distintos componentes de las reservas internacionales. Trataremos a continuación estas distintas e interesantes cuestiones.

Cuadro 1
La composición de las reservas brutas, 1937-1970

Reservas brutas	Fin del año						
	1937	1949	1959	1964	1965	1966	1970
Total (miles de millones de dólares)	27,655	45,515	57,325	68,445	69,800	71,050	91,945
Reservas (en porcentajes)							
Oro	91	74	66	60	60	58	40.4
Posición de reservas en el FMI	-	3	6	6	8	9	8.4
Divisas	9	23	28	34	32	33	47.8
DEG	-	-	-	-	-	-	3.4

Fuente: R. Triffin, *La coexistencia de tres tipos de activos de reserva* (Banca Nazionale del Lavoro; setiembre de 1967); cifras de 1970 tomadas de *International Financial Statistics*.

Cuadro 2
Reservas internacionales: oro, divisas, posición de reservas en el FMI, DEG, abril de 1971 (en millones de dólares)

Países	Cantidad
Países industriales	71,613
Estados Unidos	14,307
Reino Unido	3,420
Europa industrial	42,940
Alemania Occidental	(16,739)
Bélgica	(3,096)
Francia	(5,561)
Italia	(6,224)
Holanda	(3,394)
Suiza	(3,818)
Otros	(4,093)
Canadá	4,854
Japón	6,092
Otras regiones desarrolladas	9,330 ⁽¹⁾
Regiones subdesarrolladas	18,115 ⁽²⁾
América Latina	5,615 ⁽²⁾
Medio Oriente	3,100 ⁽²⁾
Otros, Asia	5,140 ⁽²⁾
Otros, África	4,135 ⁽²⁾
Total	91,945 ⁽²⁾

Notas

⁽¹⁾ Marzo de 1971.

⁽²⁾ Diciembre de 1970.

Fuente: *International Financial Statistics*.

1. La cuestión acerca de la existencia o no de una escasez de liquidez internacional o, dicho de otro modo, insuficiencia de las reservas monetarias mundiales

Esto fue intensamente debatido en los años anteriores a 1967, pudiendo resumirse la discusión en dos puntos de vista contrarios: por una parte, los países con déficit crónico de balanza de pagos, principalmente Inglaterra y en menor grado los Estados Unidos, opinaban que sí existía tal escasez, en tanto que, de otro lado, los países con superávit de balanza de pagos, principalmente los del MCE, opinaban que no existía ni era previsible en el futuro inmediato. Los primeros y algunos expertos, entre los cuales hay que mencionar especialmente a Triffin, presentaban a favor de su tesis el hecho de que el incremento del oro en las reservas monetarias, que había sido en promedio 500 millones de dólares por año, había cesado y que el aumento de tal liquidez se había obtenido cada vez más como resultado de los déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos, por lo cual la corrección de este déficit provocaría, si es que no existía ya, una escasez de reservas. Señalaban el hecho que en los 10 años anteriores las reservas de oro habían disminuido en Estados Unidos; y, sobre todo, que se habían estabilizado en el mundo al nivel de 39 mil millones de dólares. En cambio, los países europeos y otros expertos señalaban que, si bien no había crecimiento de las reservas de oro y la proporción entre las reservas totales y las importaciones mundiales había caído fuertemente (de 54% en 1959 a 30% en 1969), no había una relación directa entre ambas cantidades y que, por otra parte, la generalización de los procesos de inflación en los países industriales constituía una prueba evidente de que no había deficiencia, sino por lo contrario exceso de liquidez internacional. Para ellos, la esencia del problema radicaba en el mal funcionamiento del mecanismo de ajuste de la balanza de pagos, sobre todo en Estados Unidos. Al final, después de varios años de estudios y reuniones del Grupo de los Diez, se convino en la creación de una moneda de clase enteramente nueva, a saber, los DEG, a lo cual accedieron reticentemente los países europeos, con la condición de que no se activaran mientras no fuera necesario. Como se sabe, a principios de 1970 se distribuyó 3,500 millones de estas reservas, que solo pueden ser utilizadas por los bancos centrales en determinadas condiciones y no por particulares, y a principios de este año se han activado otros 3 mil millones. Para algunos, esta creación concertada de reservas internacionales constituía una vía para ir aumentando en el futuro tales reservas sin necesidad de tocar el oro, cuya importancia iría así disminuyendo. Para otros, encerraba el peligro de aumentar la inflación mundial por exceso de liquidez.

Los hechos parecen mostrar que los países europeos que se oponían a la creación de estas reservas en la forma de DEG tenían razón, ya que ellos no han resuelto el problema y tal vez hasta lo han agravado. En efecto, **no se han cumplido las condiciones que debieron ser satisfechas antes de activar dichos DEG**, a saber, la disminución o eliminación de los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos, lo que se suponía causaría falta de liquidez internacional. Por lo contrario, han llegado en 1970 a la cifra récord de 10 mil millones de dólares (sobre la base de pagos oficiales), lo que ha significado un crecimiento de 7,600 millones de las reservas a corto plazo en dólares de los organismos oficiales de otros países. A ello se ha unido el aumento de las cuotas del FMI, que acrecienta las posibilidades de crédito y por lo tanto de liquidez, en otros 7,500 millones y, finalmente, una nueva asignación de 3 mil millones de DEG a principios de este año. Todo esto significa una creación extraordinariamente elevada de liquidez internacional. **La suma total de reservas ha pasado así de casi 77 mil millones de dólares a fines de 1968 a 92 mil millones a fines de 1970, con un incremento de prácticamente un 20%; y, en enero de este año, con la nueva distribución de DEG ha subido a casi 95 mil millones, lo que representa un aumento de 23.5% en dos años.** Por consiguiente, es forzoso llegar a la conclusión de que en esta primera cuestión la respuesta debe ser negativa, esto es, que no hay escasez de reservas internacionales ni insuficiencia de liquidez.

2. La segunda cuestión es si debe modificarse el precio del oro monetario y, en tal caso, si ello debe hacerse para subirlo o más bien para bajarlo, o eventualmente abandonarlo como reserva («desmonetizarlo»)

En el pasado la posición francesa, no compartida por ningún otro país, y cuyo principal exponente ha sido el conocido economista Rueff, era a favor de la elevación del precio del oro, lo cual aumentaría las reservas internacionales, basándose en el hecho de que no había variado desde enero de 1934, durante la gran crisis económica mundial, cuando el Gobierno de Roosevelt lo fijó en 35 dólares por onza, en lugar de 20.67, mientras que el precio de todos los bienes y servicios ha aumentado en los mismos Estados Unidos al triple y en otros países en mayor escala todavía. Sin embargo, este mismo economista acaba de declarar hace pocas semanas que ya ha pasado el momento de hacer tal revalorización del oro porque, si bien hace 10 años habría permitido que Estados Unidos pagara sus obligaciones internacionales con el producto de esa revaluación y quedara todavía con una reserva considerable, la situación actual es totalmente diferente, tanto porque las obligaciones han experimentado un considerable aumento cuanto porque el oro

de ese país se ha reducido a la mitad. Considera, por ello, que el problema ha quedado ya prácticamente fuera de control. Hace 10 años las obligaciones eran de 13 mil millones y las tenencias de oro el doble; ahora las obligaciones en dólares y eurodólares ascienden a 60 mil millones y las reservas de oro de ese país son escasamente de 11 mil millones.

La tesis contraria, o sea, la progresiva disminución del precio del oro, fue presentada hace ya algunos años cuando se discutía la llamada falta de liquidez por el profesor Fritz Machlup, conocida autoridad en finanzas internacionales, basándose en el hecho de que la demanda de oro para fines no monetarios no sería suficiente para absorber la producción mundial, de modo que su abandono como reserva iría provocando una baja de su precio. La idea pareció entonces un tanto atrevida, pero ha ido cobrando fuerza y fue discutida por un distinguido grupo de especialistas en la reunión de la Fundación Per Jacobsson en setiembre de 1969 sobre «La función monetaria del oro en la próxima década (1970-1980)». Pudo apreciarse en ella una corriente a favor del abandono progresivo del oro como base del Sistema Monetario, o sea, su desmonetización, siempre que se satisficiera las siguientes condiciones: a) la creación adecuada de liquidez incondicional mediante el mecanismo de los DEG; y b) el funcionamiento apropiado del proceso de ajuste de la balanza de pagos de los países industriales, puesto que de otro modo se superpondría los déficits de los Estados Unidos con la creación de DEG, tal como ha sucedido en 1970, provocando un exceso de liquidez. Sin embargo, se trata todavía de una especulación, por autorizadas que sean las personas que han tomado parte en la discusión (gobernadores de los bancos centrales de Bélgica, Francia, Italia e India), y, como dijera el último, no existe la seguridad de que en ausencia del oro el proceso de ajuste, que es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier Sistema Monetario Internacional, actúe mejor. Además, como señaló el mismo gobernador, aun cuando se acepte la conveniencia de abandonar a la larga el oro como base de la liquidez mundial, no puede ridiculizarse la idea tradicional generalizada acerca de su importancia, y por ello tal abandono debería producirse a un plazo bastante largo, que no puede predecirse, siendo prematuro hablar de ello por ahora.

En conclusión, lo más probable en el momento parece ser que ni se aumente el precio del oro monetario, como en una época pensaba y todavía piensa un grupo de economistas, ni tampoco se le abandone como una de las formas de reserva monetaria. Más bien, es probable que su importancia vaya decreciendo a medida que aumente la de los otros medios, tales como los créditos del FMI; los arreglos bilaterales o multilaterales (*swaps*) para ayudar a las monedas que se encuentran en difícil situación; el dólar como medio de reserva muy importante, aunque me-

nos de lo que ha venido siendo; y, finalmente, la creación ordenada de DEG, pero siempre y cuando se satisfagan las condiciones que justifican tal creación. Entre estas, la principal es el perfeccionamiento y el buen funcionamiento del mecanismo o los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos, para que no se produzcan en países importantes déficits cuantiosos y permanentes que ponen en peligro la estabilidad del Sistema Monetario Internacional, provocan fricciones entre los países deudores, de una parte, y entre los acreedores, de otra, y conducen periódicamente a crisis y a pánicos financieros. Esto nos lleva a tratar de la siguiente cuestión, o sea, de los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos.

3. Los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos

El funcionamiento adecuado del mecanismo de ajuste de la balanza de pagos está estrechamente vinculado con la cuestión de la liquidez, por cuanto el monto de las reservas internacionales, o de liquidez, no es en realidad una función del volumen de las transacciones comerciales y financieras mundiales, sino de los saldos que ellos dejan y que deben ser liquidados con dichas reservas, o sea, de los desequilibrios de la balanza de pagos, especialmente si son sostenidos y afectan a países muy importantes en la economía mundial, y más aun si sus monedas constituyen una de las más importantes reservas de este sistema, como ocurre en el caso de los Estados Unidos. Por esta razón, **cuanto más eficaz sea el mecanismo del reajuste para prevenir o corregir esos desequilibrios, tanto menor será la liquidez necesaria, y a la inversa.**

Es innecesario decir que ningún país puede vivir permanentemente con un déficit de su balanza de pagos, esto es, gastando en el exterior en bienes, servicios, donaciones, ayuda externa, etc., sumas mayores de las que recibe por los mismos conceptos. Tales déficits tienen que ser cubiertos mediante el uso de las reservas o medios de pagos internacionales que dicho país posee, hasta que se reduzcan al nivel mínimo de seguridad del que se considera que no deben bajar, y mediante el empleo de créditos, sea del FMI, de bancos centrales o de bancos comerciales de otros países o, en ciertos casos excepcionales (países subdesarrollados), de donaciones. Si el déficit se prolonga durante muchos años, llega un momento en que ninguno de estos recursos es suficiente, pero, mucho antes de ello, el drenaje de las reservas internacionales constituye un indicio que ningún Gobierno puede descuidar y que lo obliga a adoptar medidas eficaces para contener la situación. Estas medidas deben corregir o ajustar la balanza de pagos y no simplemente disimular por un tiempo adicional el desequilibrio básico, como sucede cuando se aplica controles, sea sobre la importación de mercadería, sea sobre el movimiento

de capitales autónomos, especulativos o en busca de seguridad, o cuando se suspende temporalmente el pago de una deuda.

Ahora bien, hay que subrayar, ante todo, **que cualquier sistema o mecanismo destinado a corregir un desequilibrio permanente** o fundamental de la balanza de pagos **significa una reducción de la demanda global del país que padece dicho desequilibrio**. Tal finalidad se puede lograr ya sea mediante un proceso de **deflación**, que reduce o rebaja los precios y los ingresos monetarios, como sucede con un sistema de tipos de cambios fijos si no se quiere modificarlos, cuanto con una **devaluación**, que mantiene estos ingresos y estos precios internos, pero eleva los precios del exterior expresados en moneda interna tanto para las importaciones cuanto para las exportaciones, como sucede bruscamente por una modificación de la paridad fija o paulatinamente con un sistema de tipos de cambio flexibles. Por consiguiente, el problema viene a ser el de escoger el mecanismo de reajuste, aun cuando la forma como realmente opera tiene que ser la misma, esto es, reducción de la demanda interna.

Bajo el sistema del patrón oro antiguo (*gold coin* o *gold bullion standard*), el proceso de reajuste se efectuaba automáticamente por el doble efecto que tenía el déficit en la economía de un país, a saber: el efecto sobre los precios (*price effect*) y el efecto sobre los ingresos y la demanda interna global (*income effect*). El primer efecto, que fue por largo tiempo el único considerado, se producía porque la pérdida del oro provocaba una contracción del circulante, de los créditos y de los medios de pago, un descenso de los precios internos y una subida de los tipos de interés, todo lo cual se traducía en una disminución de la demanda de importaciones, un aumento de exportaciones y una atracción de capitales del exterior. El segundo efecto, subrayado a raíz del predominio de la economía keynesiana, y posteriormente exagerado en perjuicio del primero (aunque Keynes fue al principio partidario de aquel en su famosa controversia con Ohlin), subraya que el déficit de la balanza de pagos provoca para contenerlo la adopción de medidas que conducen a una contracción de la actividad económica, del empleo, de los ingresos y de la demanda (restricción de créditos y de gastos fiscales, subida del tipo de interés, elevación de los impuestos, etc.). Por este camino disminuye la presión sobre la balanza de pagos, reduciendo las importaciones y estimulando las exportaciones para provocar un reajuste. Más tarde, otro notable economista británico, Meade, realizó la síntesis de estas dos teorías en su clásica obra sobre la balanza de pagos.

Al haberse abandonado el patrón oro, que aseguraba este funcionamiento automático del mecanismo de reajuste e imponía disciplina, por el deseo de los Gobiernos de seguir una política económica hasta cierto punto independiente de la

balanza de pagos y orientada fundamentalmente a alcanzar la máxima ocupación y la mayor tasa de crecimiento económico, este mecanismo no ha funcionado y **solo quedó como posibilidad de un reajuste del tipo de cambio o paridad de una moneda respecto a las demás.** Un país con un déficit sostenido de su balanza de pagos que muestra su desequilibrio fundamental debe reajustar su paridad devaluándola, con lo cual los precios de sus exportaciones expresados en otras monedas se abaratan (a no ser que pueda subirlos porque goza de una posición monopolística), mientras que los de sus importaciones se encarecen en moneda nacional. Con ello las primeras aumentan y las segundas disminuyen, salvo que no haya elasticidad conveniente para ello. A esto se agrega la subida de los tipos de interés, si se emplea medidas para ello, con lo cual se atrae capital y en todas estas formas se corrige el déficit. Estas son las «reglas del juego».

En la práctica, sin embargo, este mecanismo de reajuste no ha funcionado porque los países en situación de déficit no han querido adoptar las medidas correctivas necesarias por el temor de provocar una reducción del empleo y de la tasa de crecimiento con repercusiones económicas, políticas y sociales, o por razones de prestigio. Además, en el caso particular de los Estados Unidos, cuya moneda constituye un medio de pago internacional, pero también una reserva universal, ese país ha podido vivir ya dos décadas gastando más de lo que ganaba y acumulando deudas porque pasaban a ser consideradas como reservas por los bancos centrales del mundo bajo el sistema del patrón de cambio oro (*gold exchange standard*) y la obligación de mantener paridades fijas, que es lo que ha provocado la situación internacional que venimos comentando debido a que los bancos centrales de otros países ya no desean seguir acumulando dólares ni pueden convertirlos en oro de las reservas de este metal de los Estados Unidos, que ya han bajado al mínimo.

El problema se reduce así a la búsqueda de otras formas de reajustes de la balanza de pagos que no sea la establecida en Bretton Woods de paridades entre las monedas, que solo pueden variar 1% hacia arriba o 1% hacia abajo, lo que da 2% en total. En la práctica, esto ha resultado en que los países que afrontaron un desequilibrio de sus balanzas de pagos no hayan podido modificar sus tipos de cambio, manteniéndolos tercamente mientras que esos desequilibrios se hacían cada vez mayores, hasta ser evidente para todo el mundo que las paridades no podrían sostenerse. Esto provocaba especulaciones en contra de tales monedas, agravando los desequilibrios, originando movimientos especulativos de capitales a corto plazo que huían hacia monedas más fuertes, y precipitando una devaluación mayor precedida generalmente de una crisis internacional. Es por esta razón que desde

hace mucho tiempo economistas notables, entre los cuales puede citarse a Friedman, Haberler, Meade, Lutz y muchos otros más, vienen abogando por tipos de cambio flexibles, esto es, que fluctúen de acuerdo con la oferta y la demanda, para provocar el equilibrio de estas dos fuerzas. Esta tesis ha venido ganando terreno en los últimos años como consecuencia del evidente fracaso de los mecanismos actuales de ajuste de la balanza de pagos. Como ha dicho Haberler en muchas ocasiones, si un país no puede provocar una deflación interna, que implica baja de precios, menor ocupación, menor crecimiento, etc., ni tampoco provocar una baja de salarios, es evidente que no podrá mantener el equilibrio de su balanza de pagos con el mismo tipo de cambio. La posibilidad de reajuste que tiene con esa política económica es modificar su tipo de cambio, pero no súbitamente y por lo general con retraso, sino oportunamente y siempre que la situación lo exija.

Hasta ahora los bancos centrales de los distintos países y el FMI se han opuesto a este sistema, aduciendo que la flexibilidad de los tipos de cambio provocaría especulación y desorden en los mercados monetarios y financieros mundiales, pero en los últimos tiempos parecen estar dispuestos a hacer ciertas concesiones que representan un paso, aunque modesto, en esa dirección. Conviene, por lo tanto, hacer algunas consideraciones sobre las distintas fórmulas que se han propuesto y discutido para lograr tal flexibilidad, ya sea de parte de distinguidas autoridades en la materia, ya sea en círculos financieros internacionales. Desde luego, existe una graduación que va desde permitir un margen de libertad mayor que la actual, pero siempre estrecho, hasta el extremo opuesto de los tipos de cambio o paridades completamente libres, fluctuantes o flotantes. Examinaremos a continuación estas distintas propuestas pasando por: las intermedias de márgenes más amplios (*wider bands*); las paridades deslizantes (*sliding parities*), llamadas también reptantes (*creeping parities*); y la modificación y ampliación de los puntos de oro (*gold points*).

4. Distintas fórmulas de flexibilidad³

Comenzaremos por la más modesta de ellas, a saber, **la ampliación de los márgenes** permitidos en la variación de los tipos o paridades fijas en el sistema actual

³ Este tema fue discutido, entre otras oportunidades, en el simposio sobre «Problemas de los pagos internacionales», organizado por el American Enterprise Institute, en Washington, en setiembre de 1965. El estudio que sirvió de base fue preparado por el profesor Meade, de la Universidad de Londres, siendo discutido en un panel formado por los profesores Milton Friedman de la Universidad de Chicago, Charles Kindleberger del Massachusetts Institute of Technology, Edward M. Bernstein, exdirector de investigaciones del Fondo Monetario Internacional, Alex N. Mc. Leod, del Toronto Dominion Bank, y el autor del presente trabajo.

(*wider bands*). Ello consistiría en que, en lugar de ser 1% hacia arriba o hacia abajo, o sea, 2% en total, se duplicara o triplicara, para ser en total 4% o 6%, lo que para los países industriales ya constituiría una proporción apreciable. **La paridad deslizante** (*gliding parity* o *crawling peg*) consistiría en permitir que la paridad oficial de una moneda que se encuentra bajo presión, reflejada en déficit de su balanza de pagos, variara cada año mientras continúa tal presión a una tasa moderada, digamos de 2% a 3%, sistema que podría combinarse con el anterior de márgenes más amplios. Un tercer sistema, que ha sido adoptado en los últimos años primero por Brasil y luego por Chile y Argentina es el de las **minidevaluaciones**, en el cual, a intervalos frecuentes de uno o dos meses, la paridad se modifica en un porcentaje bajo, lo que al cabo de un año viene a representar una modificación ya bastante considerable (20% o más). Este sistema se aplica a países en los cuales la tasa de inflación o desvalorización interna es elevada, y trata de que sea acompañada por una desvalorización externa que mantenga los dos valores en un equilibrio aproximado para evitar las dislocaciones y problemas provocados por un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado. Finalmente, los **tipos de cambio enteramente flexibles, flotantes o fluctuantes** han sido recomendados desde hace 20 años por economistas de la talla de los mencionados más arriba y entrañan una fluctuación constante de las paridades según los cambios relativos de la oferta y la demanda en el mercado de divisas.

Podemos agregar un caso interesante practicado por el Perú entre 1934 y 1968, o sea, durante un tercio de siglo, que constituye un intermedio o combinación de un tipo de cambio fijo con un tipo de cambio libre o fluctuante. Bajo este sistema se mantiene el tipo de cambio a una paridad fija mientras no se presenta un desequilibrio básico o fundamental en la balanza de pagos (reflejado en la pérdida continua de las reservas); el Banco Central solo interviene para suavizar las fluctuaciones estacionales provocadas, por ejemplo, por las épocas de venta de las cosechas o por los pagos fuertes periódicos como servicio de deuda externa. Empero, si se presenta una partida continua de reservas, que claramente no corresponde a estas causas y que por regla general va acompañada o mejor dicho es motivada por un proceso de inflación interna, el Banco Central deja que el tipo de cambio suba en el mercado libre hasta que encuentre un nuevo nivel de equilibrio en el cual vuelve a fijarlo de facto⁴. Desde luego, **para tener éxito, esto exige que se corrijan las causas de la presión inflacionista interna**, que normalmente son como en toda América Latina fuertes déficits presupuestales

⁴ Así se hizo en 1940, 1949, 1953, 1958 y 1967.

financiados con emisión inorgánica de billetes por el banco central (basta ver la composición del activo de estos bancos), exagerada expansión crediticia que solo es posible si previamente se ha producido la expansión primaria del circulante, subida excesiva de las remuneraciones (inflación de costos), descenso de los precios internacionales de los productos de exportación o reducción prolongada de la producción de estos. Como expresó hace muchos años el primer director gerente del FMI, Camille Gutt, **para que una devaluación o reajuste hacia abajo de la paridad tenga éxito es necesario que sea acompañada por las mismas medidas que, si se hubieran adoptado oportunamente, hubieran evitado la necesidad de la devaluación.**

Hasta ahora, la posición de los países europeos que forman el MCE, con excepción de Alemania y en menor grado de Holanda, o sea, Francia, Italia, Bélgica, a lo que cabe agregar Suiza y desde luego Estados Unidos, ha sido irreductiblemente a favor de los tipos de cambio fijos. Esta posición es también consecuente con los pasos que están dando los países de la Comunidad Económica Europea para llegar a una unión monetaria, para lo cual ya han comenzado por disminuir el margen de variación de las paridades de sus monedas. Sin embargo, **podría concebirse que esos países, manteniendo la estabilidad de sus paridades dentro del grupo o bloque que formarían, permitieran que dichas paridades variaran uniformemente con respecto al dólar dentro de límites considerablemente más amplios** de los que permite en la actualidad el FMI.

Para terminar este punto, solo queda agregar que el informe sobre una posible reforma presentado a la última reunión anual del FMI no acepta la idea de los tipos de cambio flexibles o flotantes como solución permanente, sino tan solo como una medida transitoria cuando se presenta un ingreso masivo de capitales especulativos a un país, mientras la situación se normaliza y se puede adoptar un nuevo tipo de cambio o regresar al anterior. Se emplearía así la flexibilidad para desalentar la especulación al dejar subir temporalmente la paridad de la moneda favorecida o sobrevaluada, exponiendo a los especuladores a experimentar pérdidas cuando volviera la anterior paridad o muy cercana. Tampoco acepta la posibilidad de una paridad declinante o deslizante, y más bien **parece inclinarse a la ampliación de los márgenes dentro de los cuales puede variar la paridad de una moneda**, una vez que haya sido determinada o fijada. En una palabra, prefiere mantener el sistema de las paridades fijas que solo se ajusta muy de tarde en tarde, aun cuando se corre el peligro de las variaciones tardías y grandes, de las especulaciones y aun del pánico. Tal posición no es realista, pues es obvio que la única paridad que puede mantenerse es aquella que los que adquieren dicha

moneda están dispuestos a pagar por ella; o, como dijo Samuelson, aquella que permite mantener el equilibrio de la balanza de pagos de un país, incluyendo movimientos de capitales, sin establecer restricciones.

5. No es posible hablar de la reforma ni de la situación del Sistema Monetario Internacional sin tocar el asunto de los eurodólares

De esto se habla mucho en los últimos tiempos. Como se sabe, estos son depósitos en dólares en bancos fuera de los Estados Unidos, pertenecientes a personas naturales o jurídicas que no son residentes de aquel país, incluyendo compañías que son sucursales o subsidiarias de las establecidas en él. Este tipo de moneda internacional ha crecido de una manera verdaderamente vertiginosa en los últimos tres años, pasando de 8 mil millones de dólares en 1967 a 50 mil millones en 1970. Tan rápido crecimiento ha parecido inexplicable y ha intrigado durante mucho tiempo a las autoridades monetarias, inclusive a los bancos centrales. La primera explicación de un rápido desarrollo fue dada en un artículo del profesor Milton Friedman publicado en octubre de 1969 en *The Morgan Guaranty Survey*. En dicho artículo, se refutaba la tesis de que el origen de tales depósitos de eurodólares, que entonces ascendían a 30 mil millones, fuera en parte los déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos, en parte las reservas de los bancos centrales de otros países y en parte el producto de la venta de bonos en eurodólares. Su conclusión era que su verdadero origen estaba, con sus propias palabras, en «la pluma del tenedor de libros», o sea, en la multiplicación de un depósito en dólares original mediante operaciones de crédito en las cuales intervenían tanto los bancos comerciales cuanto los propios bancos centrales, en la misma forma que los bancos comerciales pueden otorgar créditos por un monto varias veces superior a los encajes en moneda legal que poseen. Esta explicación, acogida inicialmente con escepticismo, se vio confirmada más tarde a principios del presente año cuando los bancos centrales de los principales países europeos «descubrieron», después de un cuidadoso estudio, que había una fuerte duplicación en el monto de las reservas que figuraban en sus balanzas.

Más recientemente, en la edición de mayo en la misma revista *The Morgan Guaranty Survey*, un artículo del profesor Machlup, también conocida autoridad en la materia, **resume el proceso de creación de los eurodólares en las siguientes cuatro etapas:** a) Un banco central fuera de Estados Unidos, que tiene como reservas oficiales dólares, los deposita en el Banco de Reajustes Internacionales (BRI) para ganar intereses; b) el BRI deposita estos dólares en un banco comercial europeo; c) este banco los presta a una compañía; d) la compañía vende los

dólares a un banco comercial a cambio de la moneda europea que necesita y ese banco comercial los vuelve a vender a su banco central, que puede ser el mismo que los depositó originalmente en el BRI. En todo caso, ese banco central tiene todavía sus dólares depositados en el BRI, y ya sea él u otro banco central tiene ahora depósitos adicionales en dólares por el mismo monto, que puede depositar en el BRI e iniciar un nuevo proceso. Agrega Machlup que teóricamente no hay límites para este proceso multiplicador, **pero que los bancos centrales pueden detenerlo fácilmente si se abstienen de colocar sus propios dólares en el nuevo mercado.** Estima que más de 5 mil millones de las reservas oficiales de los bancos centrales europeos se han originado en esta forma.

Es innegable que el sistema de los eurodólares ha cumplido importantes funciones, pues la internacionalización de los mercados de capital aumenta la eficiencia de este, la productividad del trabajo y las oportunidades de empleo. Sin embargo, advierte Machlup, sus efectos multiplicadores conducen a frustrar las propias políticas de los bancos centrales porque: aceleran la acumulación de reservas al crear dólares adicionales a través del euromercado; les disgusta el crecimiento de los encajes de los bancos, pero lo intensifican teniendo que comprar los dólares que ellos mismos han creado; y también les disgusta el crecimiento de la oferta monetaria interna, pero la magnifican al comprar los dólares y aumentar la capacidad de préstamo de los bancos. Todo esto se deriva de que el Sistema Monetario actual con el dólar como reserva, unido a los tipos de cambio fijos, obliga a los bancos centrales a comprar los dólares que se les ofrezcan para mantener su paridad respecto a esa y a otras monedas.

La situación actual lleva, pues, al convencimiento de que es necesario controlar en alguna manera el mercado de eurodólares por la importancia y peligro potencial que ha adquirido, pero, como advierte el propio profesor Machlup, hay que evitar el error de querer corregir estos peligros adoptando medidas y regulaciones que dividirían el mundo en compartimientos sin tener acceso libre a un sistema de distribución de los fondos de capital de una región a la otra.

6. Perspectivas para los distintos elementos que componen las reservas internacionales

Este asunto ha sido tratado en distintos estudios y reuniones de expertos en la materia y es indispensable considerarlo en vista de las discusiones en torno al oro, al dólar y a los DEG. Las conclusiones de los análisis y discusiones pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) En lo que respecta al oro, parece definitivamente descartada la idea de subir su precio, por lo cual más bien su proporción dentro de las reservas totales disminuirá progresivamente, y también se utilizará cada vez menos para liquidar los saldos de las transacciones internacionales. Para este fin, se usarán las reservas de divisas, los créditos recíprocos (*swaps*) y la posición de reservas en el FMI. A la larga, la principal función del oro sería la no monetaria y su precio quedaría determinado por las fuerzas del mercado. Culminaría así un proceso que en poco más de 20 años ha hecho bajar la proporción del oro en las reservas internacionales de 74% en 1949, a 66% en 1959, a 60% en 1964, a solo 40% en 1970 y a alrededor de 37% en la actualidad.
- b) En cuanto a las monedas que sirven de reservas internacionales, la libra esterlina ya no se emplea prácticamente y el dólar, aunque se usa para liquidar los saldos, probablemente decrecerá de importancia como activo de reserva dentro del total y los bancos centrales lo utilizarán para poder intervenir en los mercados de divisas. Esta clase de reservas internacionales ha subido de 23% en 1949 a 28% en 1959, 34% en 1964, 48% en 1970 y alrededor de 49% ahora, superando largamente al oro debido a los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos.
- c) La posición de reservas en el FMI es solo un subproducto del financiamiento de los déficits externos y continuará teniendo una función limitada.
- d) **En cuanto al futuro de los DEG, depende de que haya o no necesidad de crear nuevos activos o facilidades de reserva**, y podrían quedar latentes nuevas emisiones de ellos si no funcionara adecuadamente el mecanismo de ajuste de las balanzas de pagos, en especial la de Estados Unidos, y siguiera aumentando así la liquidez internacional. Ya reviven en Europa las opiniones contrarias a este tipo de reservas, en vista de los acontecimientos de los dos últimos años. Por tanto, no deben seguirse creando o «activando» los DEG por ahora, y la importancia que adquieran en el futuro es una incógnita. Además, si se crearan, habría que considerar, mucho más seriamente que hasta ahora, el empleo de una parte de ellos para ayudar a los países subdesarrollados, estableciendo los montos y condiciones para su utilización de modo que no sirvieran tan solo para darles mayor latitud en seguir políticas económicas que causan desequilibrios de su balanza de pagos y exigiendo la adopción de medidas correctivas, como hace el FMI con su ayuda.
- e) **En resumen, descartada como parece, la posibilidad de que sea revalorizado el oro, podrían presentarse dos casos, a saber: que funcionara el mecanismo de ajuste de la balanza de pagos y no continuara creándose liquidez**

adicional a causa de los déficits de Estados Unidos; o que no funcionara tal mecanismo y siguieran estos déficits. En el primer caso, que no parece probable en el futuro inmediato, si hubiera necesidad de crear liquidez internacional adicional, los DEG constituirían la forma más apropiada para ello con la observación que más adelante se hará. En el segundo caso, que parece ahora el más probable, no es verosímil suponer que los países que tienen superávit en sus balanzas de pagos sigan acumulando dólares como reservas, por lo cual tendrían que optar por variar la paridad de sus monedas respecto al dólar, sea en forma aislada e individual, sea conjunta y uniformemente. Más probable es lo segundo, o sea, que los principales países industriales, sobre todo los miembros del MCE, constituyeran un bloque para actuar unidos manteniendo sus tipos de cambio en la Comunidad Europea dentro de límites muy estrechos, como ya lo han acordado (aun con cambios ocasionales de la paridad de algún país cuando ello fuera necesario), pero permitiendo que sus paridades frente al dólar variaran de manera uniforme para todos y dentro de límites mucho más amplios que los permitidos por las actuales reglas del FMI. En esta forma se produciría una revalorización de esas monedas si subieran sus paridades, lo que significaría una desvalorización del dólar respecto a ellas (en tal caso, el precio del oro en dólares no cambiaría, aunque bajaría en términos de las monedas revaluadas).

De adoptarse esta solución, que ya fuera esbozada por Triffin y por el First National City Bank, el papel del dólar como medio de pago internacional y elemento de reserva declinaría y el Sistema Monetario Internacional tendería a dividirse en dos grandes grupos, a saber: el del dólar y el del MCE, que será considerablemente ampliado con el ingreso ya acordado de Gran Bretaña y posteriormente de Noruega, Dinamarca y otros países. En este caso, se establecería la **flexibilidad** de los tipos de cambio de esos países **respecto al dólar**, se facilitaría el ajuste de la balanza de pagos de este país y se simplificaría el problema de controlar los grandes movimientos de capital, que causan serias dislocaciones en la balanza de pagos y verdaderas crisis financieras.

Por lo que respecta a lo que sucedería en tal caso con los DEG, ello dependería del éxito que tuviera un sistema semejante para evitar un crecimiento no deseado ni necesario de las reservas internacionales por los fuertes déficits de Estados Unidos, como ha sucedido en los dos últimos años. Los DEG se crearían solo cuando hubiera verdadera necesidad de aumentar la liquidez internacional, pero en forma concertada, y revisando su distribución entre los países industriales y no subdesarrollados, como se dijo antes; y utilizándolos en parte para ayudarlos.

Conclusiones

La anterior exposición puede resumirse en las siguientes conclusiones:

1. El Sistema Monetario Internacional viene sufriendo una serie de crisis que muestran **la necesidad de que sea objeto de una revisión profunda**. Los principales hechos recientes que muestran esta situación son los siguientes: la subida del precio del oro en 1968, que condujo al abandono del *pool* del oro entre los principales bancos centrales del mundo, establecido con el objeto de hacer frente a las demandas privadas de ese metal, debiendo vender 2 mil millones en el primer trimestre del año indicado; como consecuencia, el establecimiento del doble mercado para el oro: con el precio fijo de 35 dólares por onza para reservas monetarias y otro para usos industriales o atesoramiento, con precio libre determinado por la oferta y la demanda en el mercado; la fuerte corrida al dólar y la revaluación del marco en 1969, seguida por la devaluación del franco francés a fines del mismo año; finalmente, después de un año y medio de aparente tranquilidad, el fuerte movimiento especulativo de mayo de este año de una magnitud sin precedentes con un ingreso de capitales a Alemania que llegó a ser de 2 mil millones de dólares en pocos días. Esto ha determinado el abandono temporal de las paridades del marco alemán y del florín holandés, la revaluación en 7% del franco suizo y el 5% del chelín austriaco.
2. La causa básica de esta situación inestable del Sistema Monetario Internacional y de sus repetidas crisis, cada vez más serias, no está constituida por la falta de liquidez, sino por **la falta de un mecanismo de ajuste** de los desequilibrios de la balanza de pagos que sea eficaz, sobre todo en el caso de los Estados Unidos. La moneda de este país ha venido sirviendo después de la Segunda Guerra Mundial como la principal reserva internacional junto con el oro, pero mientras que la producción de este metal no ha aumentado las reservas, los déficits crecientes de la balanza de pagos en los Estados Unidos en las dos últimas décadas han convertido el sistema, en ausencia de una disciplina que obligara a ese país a poner en equilibrio su balanza de pagos, en uno basado más sobre el dólar que sobre el oro. Esto ha conducido a una acumulación excesiva de dólares en los bancos centrales de los países europeos, y a una creciente desconfianza respecto al porvenir de dicha moneda y respecto a la conveniencia de que siga constituyendo la base del Sistema Monetario Internacional.
3. **La creación de DEG**, concebida no antes de que hubiera esta plétora de dólares sino cuando se temía una escasez de liquidez internacional, **no ha**

contribuido en lo menor a mejorar el proceso de reajuste, sino que, por lo contrario, ha proporcionado aun mayores medios de liquidez y, en general, ha tenido un efecto inflacionista que ha reforzado al del déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos.

4. **El sistema de tipos de cambio fijos** adoptado por los principales países del mundo **dificulta excesivamente el reajuste oportuno de la balanza de pagos** y tiende a demorarlo, acrecentando el desequilibrio y fomentando la especulación. Al mismo tiempo, quita autonomía a los bancos centrales de los países con superávit porque se ven obligados por el convenio del FMI a adquirir los dólares al tipo fijado, creando la base para una expansión de medios de pago a través del crédito bancario. Este proceso se ve agravado por el gran desarrollo que ha tomado en los últimos años un nuevo instrumento financiero internacional, a saber, los eurodólares.
5. La principal necesidad de reforma del Sistema Monetario Internacional es **mejorar el mecanismo de reajuste** e introducir mayor disciplina en los países que padecen de desequilibrios crónicos o muy frecuentes de su balanza de pagos, ya que **en ausencia de esta disciplina ningún Sistema Monetario puede funcionar adecuadamente**. Para mejorar el mecanismo de reajuste se necesita dar mayor flexibilidad a los tipos de cambio; y en nuestra opinión no caben sino dos caminos, a saber: ampliar los márgenes de fluctuación alrededor del tipo fijo (*wider-bands*) hasta en 3% o 5% hacia arriba y otro tanto hacia abajo, o sea, 10% en total; o adoptar un sistema de tipo de cambio flotante. El primero parece más indicado y también más aceptable para los países industriales y para el FMI, en tanto que el segundo parece preferible para los países latinoamericanos que dependen en gran medida de exportaciones de productos primarios sujetos a fuertes fluctuaciones de precios y que tienen una alta «propensión a la inflación». En cambio, no parece indicado un sistema de paridad deslizante (*gliding parity* o *crawling peg*), porque implica la aceptación anticipada de una devaluación progresiva de la moneda.
6. Otro problema que debe abordar en plazo relativamente breve la reforma del Sistema Monetario Internacional es el de la **composición de las reservas internacionales y de las proporciones entre sus distintos elementos**, así como la forma según la cual deben aumentarse esas reservas cuando sea necesario. Tales elementos son, como se ha dicho: el oro, el dólar, la posición de reservas en el FMI y los DEG. Habría que agregar algunos elementos que en la práctica funcionan también para aumentar la liquidez internacional, como son el Acuerdo General de Préstamos al FMI (GAB) y los convenios

entre bancos centrales (*swaps*), a los cuales se ha recurrido en el pasado en momentos de emergencia.

Al parecer, la importancia del oro en las reservas internacionales irá disminuyendo como proporción del total, puesto que no parece posible en este momento ni aumentar su precio ni, a la contra, abandonarlo como reserva. El dólar, que ha venido siendo el elemento más importante en el último decenio, en realidad demasiado importante, no irá incrementando esta importancia, por cuanto la tolerancia de los demás países, sobre todo los europeos, para aumentar sus reservas y perder su autonomía monetaria y aun económica está llegando a sus límites, además de que no es concebible que los mismos Estados Unidos se conformen con mantener indefinidamente una balanza de pagos desequilibrada. Como elemento susceptible de ser incrementado, quedarían tan solo los DEG, que constituyen una innovación revolucionaria, aunque recién se inicia, pero que ofrece tanto ventajas como peligros.

7. Las ventajas de los DEG radican en que su creación no será determinada ni por los azares de la producción del oro que se refleja en su distribución como reserva, ni tampoco por la acción unilateral, consciente o no, de un solo país, tal como ha venido sucediendo con los dólares provenientes del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos, sino por la acción concertada de los países miembros del FMI y distribuidos según criterios convenidos. Por otro lado, las desventajas son múltiples, a saber: a) la decisión para crear o activar dichos DEG depende de los países más desarrollados, que tienen la mayoría de votos en el FMI, siendo muy escasa la influencia de los países menos desarrollados; b) no hay seguridad de que la creación de dichos DEG se haga en la práctica de acuerdo con las necesidades de la economía mundial, porque la experiencia demuestra que ni siquiera entre los propios países industriales ha existido uniformidad de opiniones al respecto, y en realidad para muchas autoridades su creación ha sido prematura, suministrando un exceso de liquidez inconveniente; c) la distribución actual de los DEG en proporción a las cuotas favorece a los países que tienen mayores aportes al FMI, o sea, a los países ricos, lo que provoca reclamos de los países menos desarrollados para que una parte de los nuevos DEG sea destinada en una u otra forma a ayudarlos, lo que hasta ahora no tiene la aceptación de los países desarrollados.
8. La conclusión de esta discusión no es así satisfactoria, ya que hasta ahora no hay acuerdo sobre cómo podría llevarse a cabo una reforma del Sistema Monetario Internacional en sus dos aspectos principales, a saber, ni en el mecanismo de ajuste (dar mayor flexibilidad a los tipos de cambio), ni en lo que

se refiere a la creación de liquidez adicional cuando sea necesario (determinar cuándo lo es, cómo y cuánto se va a crear, cómo se va a distribuir, etc.). En lo que concierne a esto último, cabe observar que, así como al Sistema de Patrón Oro antiguo o puro se le reprochaba que el aumento de las reservas o liquidez era accidental y favorecía a unos cuantos países productores de ese metal y al Sistema del Patrón de Cambio Oro se le viene reprochando que permite al país cuya moneda constituye la principal reserva internacional no sujetarse a una disciplina y crear perturbaciones en los otros, también puede decirse que la creación de DEG como única fuente adicional de liquidez estaría sujeta al criterio de los bancos centrales más poderosos, que no son infalibles, y beneficiaría de manera muy desigual a los distintos países. Como dijo una autoridad en economía y finanzas internacionales, el doctor Blessing, ya fallecido, que fuera por muchos años presidente del Banco Central de Alemania, **los DEG no permitirán el control colectivo de la oferta de liquidez internacional mientras se siga creando junto con ellos y de manera incontrolada dólares y otras formas de liquidez internacional.** Volvemos así al punto de partida tantas veces mencionado en este trabajo, o sea, que **ningún Sistema Monetario puede reemplazar a la adopción de una disciplina de parte de los países y que el problema fundamental no es la falta de liquidez, sino la forma deficiente como han funcionado los mecanismos de reajuste.** Lo mismo ocurriría con la creación de DEG, sobre todo si se mantuviera el sistema actual de los tipos de cambio fijos, que dificultan y demoran ese reajuste.

Lima, 25 de junio de 1971

Apéndice

El estudio precedente sobre «La situación del Sistema Monetario Internacional» fue redactado en mayo y junio del presente año, o sea, dos meses antes de que se produjera el abandono de la convertibilidad del dólar en oro por los Estados Unidos, al mismo tiempo que se tomó la decisión de dejar que la paridad del dólar fluctuara libremente frente a las otras monedas y se estableció un recargo de 10% a las importaciones, todo lo cual equivale a una devaluación. Ello ha determinado la crisis del sistema del *gold exchange standard*, basado fundamentalmente en el oro y en esa moneda, que venía rigiendo desde los acuerdos de Bretton Woods en el año 1944. Dadas las repercusiones que esas medidas han tenido en el mundo entero y que ciertamente recién han comenzado, resulta indispensable completar nuestro estudio con algunos comentarios a los acontecimientos que se han producido en el presente mes.

Comenzaremos por recordar las principales conclusiones expresadas en el estudio, las cuales eran las siguientes: 1) **el Sistema Monetario Internacional ha venido sufriendo una serie de crisis** que muestran la necesidad de que sea objeto de una revisión profunda; 2) la causa básica de esta situación está constituida por la **falta de un mecanismo eficaz de ajuste** de los desequilibrios de la balanza de pagos, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, cuya moneda ha venido sirviendo cada vez más como la principal reserva internacional; 3) según las opiniones más autorizadas, **el dólar ha estado sobrevaluado** sin haber corregido esta situación aprovechando el hecho mismo de ser tal reserva; 4) la principal reforma necesaria del Sistema Monetario es mejorar el mecanismo de reajuste; 5) **ningún Sistema Monetario puede funcionar adecuadamente en ausencia de una disciplina en los países** que padecen de desequilibrios crónicos o muy frecuentes de su balanza de pagos, sobre todo cuando son muy importantes en la economía internacional y en los activos de reservas; 6) la reforma del Sistema Monetario deberá también **cambiar la importancia que han tenido en las cuatro últimas décadas los diferentes tipos de reservas**, a saber, el oro, el dólar y recientemente los DEG, acomodándose a las muy diferentes condiciones actuales; 7) para reformar el Sistema Monetario es necesario que los países que pesan más en la economía mundial (Grupo de los Diez) se pongan de acuerdo, especialmente Estados Unidos de una parte y por otra parte la Comunidad Económica Europea, Gran Bretaña y el Japón, pero considerando los intereses de los países subdesarrollados.

Respecto a estas cuestiones, se indicaba en el estudio: que para mejorar el mecanismo de reajuste de las balanzas de pagos había que **dar mayor flexibilidad a los tipos de cambio**, ya sea dejándolos fluctuar o flotar libremente, ya sea ampliando los márgenes de fluctuación actuales (1% a cada lado de la paridad) hasta 3% o aun 5%, lo que daría 6% a 10% en total, siendo el segundo camino el más aceptable para los países industriales y para el FMI; que probablemente en el **futuro decrecerá la importancia del dólar como reserva internacional**; que **difícilmente se modificará el precio del oro**; y que los DEG podrían adquirir progresivamente mayor importancia para proporcionar aumentos

de reservas, siempre que el mecanismo de reajuste de la balanza de pagos funcionara en forma adecuada.

Los acontecimientos ocurridos a mediados del mes de agosto han confirmado estas conclusiones en una forma dramática. En efecto, se ha precipitado una crisis con las medidas adoptadas súbita y unilateralmente por los Estados Unidos para forzar una decisión en el impasse que había surgido entre este país y los de monedas más fuertes, principalmente Alemania Federal y Japón, con el marco y el yen. Al no haber conseguido los Estados Unidos que estos últimos revaluaran sus monedas frente al dólar, ha tomado la decisión de que los demás países no exigieran su convertibilidad, la cual acaba de ser suspendida; además, se da la incongruencia de que ha establecido un recargo de 10% a la mayoría de sus importaciones, lo cual constituye también una devaluación por la vía arancelaria, pero sin alterar el precio oficial del oro, que se mantiene desde principios de 1934 en 35 dólares por onza.

La devaluación del dólar crea una serie de problemas al mundo entero, los que pueden enumerarse brevemente como sigue: reajuste de los tipos de cambio de esa moneda con las otras (ya sea para establecer nuevas paridades fijas, ya sea para permitir márgenes de variación más amplios o tipos libremente fluctuantes); el futuro de las reservas monetarias internacionales mantenidas en la forma de dólares y que constituyen la parte principalísima de ellas, habiendo adquirido Estados Unidos el compromiso de mantener su valor en oro a cambio de que los demás países no exigieran su convertibilidad, la cual acaba de ser suspendida; la incongruencia de que Estados Unidos declare mantener sin cambio el precio del oro en dólares mientras hay países en los cuales el dólar baja y con él teóricamente también lo hace el oro monetario, en tanto que el precio de este metal sube en el mercado libre; el problema de las posibles represalias comerciales y financieras que adoptarán otros países frente a las medidas de los Estados Unidos; el problema de los eurodólares; la situación de los países que han venido perteneciendo a la llamada área del dólar por la importancia predominante de esa moneda en sus transacciones internacionales, como sucede en casi toda la América Latina, incluyendo al Perú; finalmente, el problema de reemplazar o modificar el Sistema Monetario Internacional que ha venido rigiendo desde 1944 por otro que sea apropiado a las actuales condiciones mundiales.

No es posible ocuparse de todas estas cuestiones en la extensión de este apéndice, tanto porque ellas han sido discutidas en el cuerpo del estudio que precede, cuanto porque recién comienzan a producirse las reacciones en el resto del mundo, especialmente en los demás países que constituyen el llamado Grupo de los Diez, así como en el FMI. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones respecto a las principales de esas cuestiones, basadas en lo que ya se dijo en el estudio cuyas conclusiones se ha recordado más arriba, así como en las primeras reacciones de los principales países que, aun cuando sujetas a una posible modificación cuando se celebren reuniones internacionales para armonizar criterios, son indicativas del modo de pensar de cada uno de ellos. Con este carácter provisional, pasaremos a presentar nuestras consideraciones.

En primer lugar, parece indispensable que haya una conferencia o reunión internacional para ponerse de acuerdo acerca del nuevo Sistema Monetario que debe adoptarse, por cuanto no es de creer que continúe rigiendo el que ha venido funcionando, pues la crisis del dólar parece haberle dado fin. Tal conferencia podría llevarse a cabo con ocasión de la reunión anual del FMI a fines del mes de setiembre, pero antes de ella sería necesario que los grandes países industriales que forman el Grupo de los Diez y que tienen una influencia decisiva en el comercio y las finanzas internacionales llegaran a un acuerdo para adoptar una política concertada; y, por otra parte, que los países subdesarrollados, por lo menos los de América Latina, hicieran otro tanto. Cabe recordar que, como se ha mencionado en el estudio, los dos problemas principales que deberá resolver la conferencia son: establecer un mecanismo de ajuste de la balanza de pagos más adecuado que el que ha venido funcionando desde 1944 hasta hacer crisis ahora, basado en el oro, divisas convertibles y paridades fijas; y la composición y papel de cada uno de los elementos que constituyen las reservas internacionales.

Desde luego, llegar a un acuerdo internacional en esta materia es sumamente difícil, como ya lo ha mostrado la experiencia en anteriores oportunidades, entre las que pueden mencionarse la Conferencia Económica Mundial en Londres en 1933, en la época de la Gran Depresión, que terminó en un fracaso; y la Conferencia de Bretton Woods de 1944, en la cual se acordó el Sistema Monetario que acaba de hacer crisis, al parecer definitiva. Como se recordará, en aquella oportunidad hubo planteamientos diferentes, que se concentraron en el Plan Keynes, del famoso economista británico, y el Plan White, del subsecretario del Tesoro de aquella época en los Estados Unidos, llegándose a una transacción, en la cual pesó más el segundo. En la actualidad existe también bastante discrepancia de ideas entre los distintos países, las que ya se han venido manifestando desde hace mucho tiempo y se han puesto más en relieve con ocasión de la crisis de mayo, aunque los últimos hechos vienen superando a las discusiones.

En segundo lugar, hay que considerar las medidas inmediatas que ya han adoptado los distintos países mientras se llega a un convenio internacional, medidas que, como acabamos de decir, revelan diferencias de criterio bastante importantes y profundas, difíciles de conciliar. Esto, que ya se conocía desde hace tiempo, ha sido puesto en evidencia claramente por las medidas adoptadas por cada uno de estos países a raíz de las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos. Así, dentro de la misma Comunidad Económica Europea, que aspiraba a llegar en un plazo de cinco años a establecer una sola moneda con una paridad fija frente al dólar, Alemania y Holanda han adoptado, por lo menos temporalmente, un tipo de cambio flotante; Francia ha establecido el sistema que desde antes regía en Bélgica, a saber, dos tipos, uno para las transacciones comerciales, manteniendo la paridad anterior con el dólar, y otro fluctuante para las demás transacciones; Italia hasta ahora mantiene la antigua paridad con el dólar. Fuera de la Comunidad Europea, Suiza y Austria han revalorizado sus monedas frente al dólar en 7% y 5%, respectivamente, pero sin dejarlas fluctuar; Canadá tiene desde hace un año un tipo de cambio fluctuante; y el

Japón todavía no lo ha alterado, aunque está sometido a fuerte presión de los Estados Unidos, principal mercado para sus exportaciones, para revalorizar su moneda en 10%. Por consiguiente, se ha empleado en esta emergencia una gama de medidas que van desde la revalorización con una paridad fija, pasando por un sistema de dos tipos de cambio (uno fijo y otro fluctuante), hasta el empleo de un solo tipo flotante.

Estos hechos muestran que es necesario que los grandes países industriales de Europa se pongan primero de acuerdo entre ellos para definir una política común, y luego discutan con Estados Unidos y los demás países, entre ellos desde luego los subdesarrollados, las bases para un nuevo Sistema Monetario Internacional más adecuado a las circunstancias actuales, y a la importancia y solidez de la posición comercial y financiera de los distintos países, que por cierto es notablemente diferente de lo que era en la época de Bretton Woods. En efecto, en aquella época Estados Unidos poseía la mayor parte de las reservas monetarias internacionales y era la potencia financiera y comercial más importante del mundo, mientras Europa se encontraba todavía sumida en la guerra y semidevastada, sin preverse su enorme recuperación, y el temor predominante era la posibilidad de una depresión mundial al terminar el conflicto. En cambio, en la actualidad las reservas de oro de los Estados Unidos apenas llegan a 10 mil millones, lo cual es menos de la tercera parte de las reservas oficiales de dólares de otros países; y su importancia en el comercio internacional ha disminuido, siendo superada por la Comunidad Económica Europea, la cual ha adquirido una posición de gran peso en la economía mundial. Además, no existe un problema generalizado de depresión ni baja de precios, sino más bien de inflación, etc. El nuevo Sistema Monetario deberá adaptarse a estas condiciones tan diferentes y tener la elasticidad suficiente para servir al mundo tan bien como hasta hace un lustro le sirvió el Sistema de Bretton Woods, que permitió un desarrollo sin precedentes de la producción y el comercio mundiales.

A pesar de todas estas diferencias, y de la incertidumbre reinante, creemos que es posible adelantar algunas ideas generales acerca de la posible reforma del Sistema Monetario Internacional sobre la base de lo que se ha venido discutiendo en los últimos años y que hemos expuesto en el estudio, así como de las medidas adoptadas en mayo y en los últimos días. Desde luego, tratándose de un problema tan complejo, y existiendo intereses y posiciones bastante diferentes entre los distintos países, lo que se va a expresar tiene forzosamente un carácter bastante especulativo, pero no por ello carente de interés. En este entendimiento, nos ocuparemos de los **dos grandes problemas** ya mencionados, a saber: el de establecer un **mecanismo de ajuste de balanzas de pagos apropiado** a las circunstancias actuales, y el de la **composición de las reservas internacionales**.

Por lo que se refiere a la composición de las reservas monetarias en un sistema nuevo o modificado que deberá emerger en fecha no distante de las conversaciones internacionales, ello entraña prever el futuro de los componentes que han venido sirviendo para tal fin, como son el oro, las monedas de reserva, principalmente el dólar, y los DEG. A su vez, esto dependerá del tipo de mecanismo de reajuste de los desequilibrios de la balanza

de pagos que se adopte, ya que ha sido la falla del mecanismo que ha venido rigiendo la que ha determinado la crisis actual. Hasta este momento (25 de agosto), la situación y las perspectivas parecen ser las siguientes: en primer lugar, no se prevé un aumento considerable del precio del oro, que era propugnado en el pasado por Francia y algunos expertos, sino cuanto más un pequeño reajuste, como ha propuesto el FMI, de 5% a 8%, lo que lo llevaría a 36.75 o 37.80 dólares por onza. Esta proporción corresponde aproximadamente a la subida que han tenido las monedas fuertes al dejar la paridad fija (marco alemán) o al fijar una nueva paridad (Suiza y Austria). No parece que una subida de tan pequeña magnitud resuelva el problema del precio del oro, que siempre ha estado en el trasfondo de las crisis del Sistema Monetario, pues en realidad no sería otra cosa que consagrar lo que de hecho le ha sucedido al dólar, pero se mantendría el mismo precio de ese metal en las monedas cuyas paridades hayan subido con respecto al dólar en igual proporción que el precio del oro en esta última. Por lo tanto, este problema quedaría sin solución definitiva, continuando la situación de tener un doble mercado: uno para las reservas oficiales y otro con cotización más elevada (hoy alrededor de 43 a 44 dólares) en el mercado libre. Con esto, el oro continuaría formando parte de las reservas internacionales, pero su importancia relativa seguiría disminuyendo, como lo ha hecho bajo el *gold exchange standard*, y el aumento de reservas o de liquidez internacional tendría que provenir de otras fuentes.

En segundo lugar, **el dólar**, cuya importancia ha venido creciendo, no continuará haciéndolo en el futuro, pero siempre se mantendrá como uno de los componentes de las reservas internacionales, aunque ya no habrá el mismo deseo y confianza que antes para acumularlo. En tercer lugar, quedarían los DEG, cuya suerte depende de la solución que se adopte para los otros dos elementos y del mecanismo de reajuste de la balanza de pagos. En efecto, si no se sube sustancialmente el precio del oro y si no se continúa basando el nuevo Sistema Monetario en el dólar como elemento principal, forzosamente, cuando haya necesidad de aumentar las reservas internacionales porque falta realmente liquidez, los DEG cumplirán el propósito para el cual fueron creados y seguirán creándose por la acción concertada de los países miembros del FMI. En tal caso, los problemas por resolver serían la oportunidad, el monto total y su distribución entre los distintos países, así como la posibilidad de relacionarlos en alguna forma con la ayuda internacional, lo cual cuenta tanto con partidarios cuanto con opositores. De todos modos, por el momento, y tal vez por algunos años, no parece necesario crear mayor liquidez, ya que los enormes déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos en los últimos años la han creado con exceso.

Por otra parte, si el precio del oro monetario fuera elevado considerablemente (digamos hasta 50 dólares por onza), como se propugnaba por algunos, aunque no parece probable por ahora, no habría necesidad de los DEG para proporcionar mayor liquidez tanto por la revalorización de las reservas actuales en ese metal cuanto porque se estimularía su producción. Lo mismo sucedería si se adoptara de nuevo un sistema que permitiera, como en el pasado, que los déficits de las balanzas de pagos de algunos países se convirtieran en reservas internacionales de otros. Sería un caso semejante a lo que ha venido ocurriendo

con el aumento de las reservas en dólares en los últimos años, que ha hecho innecesaria e inoportuna la distribución de DEG. Por ello, el nuevo sistema debe tener una composición de reservas y un mecanismo de reajuste que impidan la repetición de una situación análoga.

Existe también la posibilidad de que se utilice los DEG para reemplazar las reservas en dólares que poseen los otros bancos centrales, manteniendo su característica de tener un valor fijo en oro o, si no, combinar las tres clases de reservas actuales (oro, dólares y DEG) en una nueva unidad que vendría a ser utilizada en la misma forma que los DEG, esto es, solo para liquidar las transacciones internacionales entre los bancos centrales. Esta idea ha sido adelantada por una conocida autoridad en la materia, el profesor Edward Bernstein, quien desde hace tiempo viene abogando por una reforma del Sistema Monetario Internacional en líneas semejantes.

Finalmente, hay que repetir una vez más que en todo este problema del Sistema Monetario ocupa un lugar predominante la cuestión de la eficacia de los mecanismos de reajuste de la balanza de pagos de los países que padezcan de desequilibrios. En este terreno parece haberse avanzado algo, estando las noticias que se han recibido en el sentido de que el FMI proyecta proponer la ampliación de los márgenes de variación de las paridades de 1% hacia arriba y otro tanto hacia abajo, o sea, en total 2%, hasta 3% en cada sentido, o sea, 6% en total, solución que ha venido siendo propugnada desde hace varios años por algunas autoridades (*wider bands*). Tal solución es intermedia entre el sistema que ha venido rigiendo, de paridades fijas, que solo han variado de tarde en tarde, pero bruscamente (*adjustable pegs*), después de provocar movimientos especulativos, como ha ocurrido en los últimos años; y el sistema de paridades fluctuantes o flotantes, que cuenta con un número creciente de partidarios, pero con la oposición hasta ahora irreductible del FMI y de los bancos centrales de los grandes países.

Por lo que se refiere a América Latina, muchos de cuyos países están sujetos a fuertes presiones inflacionistas internas y a caídas de sus ingresos de divisas, esta última solución nos parece muy preferible, como hemos tenido ocasión de decir, y la experiencia regional muestra que el sistema de las paridades fijas en esas condiciones solo ha conducido a estrictos controles para mantener una paridad irreal alejada de los valores internos decrecientes de las monedas, causando distorsiones económicas y desembocando siempre en devaluaciones mucho más fuertes, acompañadas por agudas crisis de estabilización.

En los últimos años, y por esta razón, algunos países como el Brasil, Chile y últimamente Argentina han adoptado el sistema de reajustes pequeños, pero frecuentes (minidevaluaciones), para subsanar estos inconvenientes, mientras que el Perú mantuvo un sistema de tipo libre, pero estabilizado de facto, mientras no hubiera desequilibrios básicos en la balanza de pagos, desde 1934 hasta 1945 y luego desde 1949 hasta 1970.

Lima, 25 de agosto de 1971

18. La reforma monetaria internacional¹

En setiembre de 1972, se llevó a cabo en Washington la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional, que era esperada con un interés mayor que el de costumbre en vista de las preocupaciones que viene causando la situación del Sistema Monetario Internacional. Aunque estas líneas se escribieron antes de terminar dicha asamblea, nos parece conveniente ocuparnos del tema dada la gran importancia que tiene para todo el mundo. Por consiguiente, completaremos los artículos y estudios que hemos dedicado anteriormente a la cuestión, los últimos de los cuales aparecieron a raíz del acuerdo alcanzado a mediados de diciembre en la ciudad de Washington en el Smithsonian Institute.

Comenzaremos por recordar las principales conclusiones expresadas en nuestro estudio publicado en agosto del año pasado por el Banco de Crédito del Perú², las cuales eran las siguientes: 1) el Sistema Monetario Internacional ha venido sufriendo una serie de crisis que muestran la necesidad de que sea objeto de una revisión profunda; 2) la causa básica de esta situación está constituida por la falta de un mecanismo eficaz de ajuste de los desequilibrios de la balanza de pagos, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, cuya moneda ha venido sirviendo cada vez más como la principal reserva internacional; 3) según las opiniones más autorizadas, el dólar ha estado sobrevaluado, sin haberse corregido esta situación y aprovechando el hecho mismo de ser tal reserva; 4) la principal reforma necesaria del Sistema Monetario es mejorar el mecanismo de reajuste; 5) ningún Sistema

¹ Artículo tomado de *Economía y Finanzas. Revista de la Academia Nacional de Ciencias Económicas* (1973; número 7, pp. 21-28).

² Publicado en este volumen con el título «La situación del Sistema Monetario Internacional»

Monetario puede funcionar adecuadamente en ausencia de una disciplina en los países que padecen de desequilibrios crónicos o muy frecuentes de su balanza de pagos, sobre todo cuando son muy importantes en la economía internacional y en los activos de reservas; 6) la reforma del sistema monetario deberá también cambiar la importancia que han tenido en las cuatro últimas décadas los diferentes tipos de reservas, a saber, el oro, el dólar y recientemente los derechos especiales de giro (DEG), acomodándose a las muy diferentes condiciones actuales; 7) para reformar el sistema monetario, es necesario que los países que pesan más en la economía mundial (Grupo de los Diez) se pongan de acuerdo, especialmente los Estados Unidos, de una parte, y, por otra parte, la Comunidad Económica Europea, Gran Bretaña y el Japón, pero considerando muy en especial los intereses y necesidades de los países subdesarrollados.

Respecto a estas cuestiones, se indicaba en el estudio que para mejorar el mecanismo de reajuste de las balanzas de pagos había que dar mayor flexibilidad a los tipos de cambio, ya sea dejándolos fluctuar o flotar libremente, ya sea ampliando los márgenes de fluctuación anteriores (1% a cada lado de la paridad), hasta 3% o aun 5%, lo que daría 6% a 10% en total, siendo el segundo camino el más aceptable para los países industriales y para el Fondo Monetario Internacional. También se indicaba que probablemente en el futuro decrecerá la importancia del dólar como reserva internacional; que difícilmente se modificará el precio del oro; y que los DEG podrían adquirir progresivamente mayor importancia para proporcionar aumentos de reservas, siempre que el mecanismo de reajuste de la balanza de pagos funcionara en forma adecuada.

Posteriormente, vinieron las medidas adoptadas en el Acuerdo Smithsoniano, que fueron las siguientes (cuadro 1): 1) **subir el precio del oro monetario** de 35 a 38 dólares por onza (8.57%), **lo cual equivalió a una devaluación del dólar** en 7.90% respecto al metal; 2) **reajustar las paridades de las otras monedas** con respecto al oro, y en consecuencia al dólar, en lo cual Francia y el Reino Unido mantuvieron el precio del metal y revaluaron así sus monedas en 8.57% frente al dólar, Italia y Suecia subieron ligeramente el precio del oro y revaluaron sus monedas en 7.5% frente al dólar, y Alemania y el Japón revaluaron en 13.57% y 16.88%, respectivamente, frente al dólar, para citar solo las principales monedas, estimándose que en conjunto los principales países industriales revaluaron sus monedas (ponderadamente) entre 10% y 12%; 3) ampliar los márgenes de fluctuación (*wider bands*) **alrededor de las nuevas paridades**, o, como se les llamó, «tipos centrales», de un total de 2% a 4.5%; y 4) suprimir por los Estados Unidos el recargo del 10% a las importaciones.

Cuadro 1
Variación de las monedas respecto al oro y al dólar según el Acuerdo Smithsonian

Moneda	Oro	Dólar
Dólar	- 7.89	-
Marco	4.61	13.571
Yen	7.66	16.886
Franco	-	8.57
Libra esterlina	-	8.57
Lira	- 1.0	7.48
Suiza	4.61	13.571
Bélgica	2.76	11.566
Holanda	2.76	11.566
Suecia	- 1.0	7.48
Canadá	Flotante	

Nota

El oro sube 8.57% respecto al dólar. El dólar baja 7.89% respecto al oro (92.11%). Por tanto, la variación de las otras monedas es: $108.57 \times 104.61 = 113.57$, para el marco; $108.57 \times 107.6 = 116.88$ para el yen; y así sucesivamente.

Como expresamos en aquella oportunidad, **las medidas adoptadas en diciembre significaron solo un compás de espera porque dejaron pendientes los siguientes problemas:**

1. El futuro de las reservas monetarias acumuladas en forma de dólares.
2. La necesidad de modificar el sistema monetario establecido en Bretton Woods, especialmente en lo relativo al mecanismo de ajuste de las balanzas de pagos, al sistema de tipos de cambio por establecerse (paridades fijas o variables, en distintos grados y formas), a la composición y papel de los distintos activos de reservas (oro, dólares y otras divisas, DEG).
3. La forma de crear y distribuir liquidez mundial adicional cuando fuera necesario y la posible vinculación de esta creación de reservas con la ayuda internacional a los países en desarrollo (*the link*).
4. Finalmente, las repercusiones de las medidas monetarias en el campo de las relaciones comerciales, y viceversa.

A pesar de todo, este acuerdo fue recibido con satisfacción en el mundo, puesto que ponía **temporalmente** término a una situación de incertidumbre y de intranquilidad, pero se reconoció que no había resuelto los problemas de fondo. Por esta

razón, y confirmando tales temores, siguieron presentándose trastornos en el campo monetario internacional, los que pueden enumerarse brevemente como sigue: un período de flotación de las monedas frente al dólar (o viceversa); la balanza de pagos de los Estados Unidos continuó este año mostrando un déficit; el precio del oro en el mercado libre ha experimentado una fuerte subida, llegando a fines del mes de julio a 70 dólares por onza (el doble del precio oficial desde 1934 hasta fines de 1971), para bajar luego a alrededor de 65; el marco y el yen han mejorado todavía un poco más respecto al dólar; y Estados Unidos ha abandonado su política de «negligencia benigna», interviniendo nuevamente en el mercado monetario, si bien no para contrariar la tendencia, sino para combatir movimientos especulativos. De otro lado, los países que forman la Comunidad Económica Europea y que persiguen llegar a establecer una unión monetaria en 1980, acordaron en marzo de este año como un paso hacia ese fin reducir los márgenes de variación entre sus monedas a la mitad de lo acordado en diciembre en Washington (como los otros grandes países), o sea, un total de 2.25%, estableciendo así lo que se llamó pintorescamente «la serpiente dentro del túnel», para esas fluctuaciones.

Un hecho muy importante en el campo monetario internacional fue la decisión adoptada a mediados del mes de junio por el Gobierno británico de abandonar la paridad de 2.60 dólares por libra esterlina, fijada en diciembre de 1971 en el reajuste smithsoniano, para dejar flotar libremente el tipo de cambio, el cual ha venido variando, para quedar en alrededor de 2.44 dólares, o sea, prácticamente la mitad de lo que fue durante muchísimos años, hasta 1949 (4.86).

Se ha avanzado hasta ahora muy poco en el campo de la cooperación internacional hacia la solución de los distintos y relacionados problemas que comprende la reforma del Sistema Monetario Internacional, salvo conversaciones dentro de grupos similares, como el de los 10 países más industrializados, los 24 países subdesarrollados y los de **América Latina**, pero no **entre** los grupos; y se ha creado un comité de 20 miembros en el Fondo Monetario Internacional. Esto no es de extrañar, dada la complejidad de la cuestión, por una parte, y, por la otra, la diversidad de posiciones de los distintos países acerca de esos problemas, lo cual depende a su vez de la situación de sus reservas y de su balanza de pagos, de sus principios y de sus conveniencias. No hay así acuerdo ni dentro de los países industrializados (Grupo de los Diez), ni dentro de los países subdesarrollados (los 24), ni entre los dos grupos.

En efecto, hay concordancia en algunos aspectos del problema y discrepancias en otros, lo que se explica, como hemos dicho, por la situación y los intereses de los distintos países y grupos. **Las concordancias son**, esencialmente: 1) la

necesidad de establecer un mecanismo eficaz de reajuste de las balanzas de pagos en desequilibrio, pero discrepándose acerca de cómo podría lograrse, o sea, mediante paridades fijas con cierta flexibilidad a través de márgenes más amplios (*wider bands*) para afrontar fluctuaciones **temporales**, o paridades reajustables en pequeños cambios frecuentes pero no superiores en total a 2% o 3% por año (*gliding parities*) para casos de **tendencias** sostenidas, o, según una minoría de países, eventualmente tipos de cambio flexibles o flotantes para hacer frente a desequilibrios muy grandes o fuertes movimientos especulativos; 2) el oro debe perder importancia según casi todos los países, pero mientras Estados Unidos quiere eliminarlo a la larga del todo, los demás solo quieren reducirlo a favor de los DEG, salvo Francia, que desearía subir su precio; 3) los países subdesarrollados, entre ellos los de América Latina, desean también menor papel para el oro y mayor papel para los DEG, aumento de su emisión y, sobre todo, de la parte que les toca, y vinculación con la ayuda exterior al desarrollo.

Por nuestra parte, vamos a hacer algunas consideraciones, expresando en este trabajo nuestra opinión, modestamente y sin pretensiones, pero que no parecen ser inoportunas ni faltas de interés.

1. En primer lugar, hay que repetir que **se trata no solo de una cuestión de principios, sino también de conveniencias e intereses de cada país o grupo de países, lo que determina su posición y sus propuestas**. Por ejemplo, los Estados Unidos, que tienen poco oro relativamente a sus muchas deudas, sostienen la inconvertibilidad de su moneda en oro y la progresiva desmonetización de este metal; Francia, que está en situación opuesta, propugna la fuerte subida del precio del oro; y los países subdesarrollados piden más DEG y ayuda, por razones obvias.
2. **No parece verosímil que el oro sea desmonetizado** (eliminado como activo de reserva), ya que los bancos centrales fuera de los Estados Unidos poseen 22 mil millones de dólares en ese metal, de los cuales 20 mil millones están en Europa industrial. Los activos de reserva serían así el oro y los DEG, prudentemente creados; y los déficits de balanza de pagos se pagarían (Bernstein) en proporción al monto de cada activo que tuviera el país deudor (para evitar el funcionamiento de la ley de Gresham).
3. Frente a quienes sostienen que el oro es, como dijera Keynes, «una bárbara reliquia», está el hecho de que es aceptado y deseado por todos los países del mundo. **El oro no puede abandonarse**, ya que aun si el valor de todas las monedas se expresara en DEG, estos mismos están expresados en términos de oro; y si se pensara, como algunos, en expresarlo por un índice ideal, de bie-

nes y/o servicios, en la práctica ello sería sumamente complicado y también abierto a críticas e inconvenientes. Los inconvenientes principales que se aducen para no revalorizarlo pueden ser contestados con bastante fuerza, a saber:

- a) El aumento de reservas derivado de su producción y su distribución actual no sería más «arbitrario» que el sistema anterior de aumento de reservas basado en los déficits de la balanza de pagos de un país de moneda clave (*gold exchange standard*) o que la creación concertada internacionalmente en los tres últimos años de un activo nuevo. En efecto, lo primero ha permitido que se hayan acumulado enormes excesos de liquidez internacional, por los déficits persistentes en un país cuya moneda (el dólar) constituía la principal reserva internacional; y lo segundo se ha unido a lo primero al haber sido «activados» los DEG inoportunamente, determinando ambos hechos un aumento de 80% en la liquidez internacional de fines de 1969 a marzo de 1972 y de 50% solo en el último año. Tal cosa no permite confiar mucho en esta «creación concertada» de reservas internacionales, como han señalado connotados expertos y banqueros.
- b) La «ganancia» que obtendrían los países con una revalorización de sus actuales reservas en oro solo los compensaría parcialmente de la pérdida que han sufrido como consecuencia de la subida de los precios mundiales en más del triple desde Bretton Woods, lo cual representa una «devaluación» del oro a la tasa promedio de 3% (en Estados Unidos).
- c) Los temores a que la revalorización del oro causara una gran expansión inflacionista no se realizarían con una política monetaria y crediticia firme adecuada para impedirlo, como ya dijera hace muchos años Einaudi.
- d) Las reservas de oro tienen que adquirirse con trabajo y producción, esto es, con superávits de balanza de pagos que representan bienes y servicios vendidos en exceso respecto a los adquiridos (lo que también vale para las reservas en divisas), o sea, con **ahorro**. En cambio, los DEG son y serán gratuitos, lo que inevitablemente provocará presiones para una mayor creación de ellos y menor cuidado para gastar esta clase de reservas. Su distribución entre los países subdesarrollados sería más que la del oro.
- e) La moneda fiduciaria ha provocado en el campo nacional un proceso de inflación marcado desde la última guerra; sensiblemente, los acontecimientos de los últimos 10 años parecen indicar que la moneda fiduciaria internacional provocaría un proceso inflacionario mundial más intenso y más fácilmente. Por tanto, la creación de DEG debe hacerse con más prudencia y teniendo en cuenta la propuesta siguiente.

4. En el futuro, debe **permitirse que los bancos centrales compren y vendan paulatinamente oro en el mercado libre**, poniendo término así al doble mercado establecido en marzo de 1968 para ese metal, **para llegar a unificar su cotización a un nivel realista** y cumplir lo que realmente era el espíritu de Bretton Woods. Los activos de reserva del futuro sistema serían así: oro (a ese precio), **DEG y monedas fuertes** en cantidades limitadas a fines de intervención en los mercados mundiales.
5. **Las enormes reservas en dólares acumuladas en los últimos años** por los países industriales de monedas más duras **deberían convertirse**, como propuso Barber, ministro de Hacienda de Gran Bretaña, en una emisión extraordinaria de DEG o, también, según ha propuesto Machlup, en depósitos especiales en el Fondo Monetario Internacional, el cual los utilizaría para adquirir obligaciones a largo plazo de los Estados Unidos a un interés superior al que pagaría por esos depósitos. La diferencia de intereses sería destinada a la ayuda para el desarrollo.
6. El mejoramiento del mecanismo de ajuste de los desequilibrios de la balanza de pagos debe ser efectuado de acuerdo con lo expresado en el punto 1, **estableciendo con tal propósito** reglas para que los países cuyas reservas totales aumentaran (países acreedores) o disminuyeran (países deudores), en determinada proporción (digamos un 50%) del nivel considerado como normal, tuvieran la obligación de proceder a tal reajuste (Triffin), bajo pena de no poder utilizar las facilidades del Fondo ni oponerse a medidas protectoras de los demás países (por ejemplo, restricciones comerciales y financieras) contra los países de monedas subvaluadas que estuvieran acumulando grandes superávits.
7. **La posición de los países subdesarrollados** a favor de los tipos de cambio fijos **no nos parece realista**, sobre todo en el caso de América Latina, como expresáramos en oportunidades pasadas. Estos países se caracterizan por tener una «alta propensión a la inflación», con tasas que llegan a 20%, 30% y aun más al año, y a la devaluación, debido a diversas causas, lo cual exigiría reajustes muy frecuentes. Empero, en la gran mayoría de los casos, lo que han hecho tradicionalmente ha sido aferrarse a paridades sobrevaluadas que han provocado distorsiones en su economía, han agravado las crisis de la balanza de pagos por desaliento de las exportaciones y estímulo a las importaciones, y han obligado a la larga a devaluaciones mucho más fuertes y procesos de estabilización drásticos, que muchas veces han fracasado frente a las dificultades políticas y sociales que se oponían (los casos de Argentina y

Chile son notorios). **Para estos países lo mejor es adoptar un tipo de cambio flexible**, pero vigilado por las autoridades monetarias (bancos centrales), las cuales solo intervendrían para suavizar fluctuaciones estacionales, pero no tendencias persistentes que muestran desequilibrios fundamentales de la balanza de pagos, dejando entonces que se alteren ordenadamente, y evitando especulaciones. Sin embargo, **es necesario recordar que ningún sistema de flexibilidad puede sustituir la ausencia de una política fiscal, monetaria y salarial sana.**

8. La tesis de la vinculación de los DEG con la ayuda (ayuda que sí es muy necesaria) suscita varias observaciones, a saber: a) el monto de esta ayuda sería muy reducido (por ejemplo, sobre las bases actuales, el total de 2,350 millones de DEG recibidos en **tres años** por los países subdesarrollados es solamente el 10% de sus reservas totales y el 3% de sus exportaciones anuales), siendo también muy inferior a la ayuda extranjera total y oficial que han venido recibiendo; b) se correría el riesgo de que esa forma de ayuda repercutiera desfavorablemente en la que se ha venido otorgando de otros modos; c) se ha hecho notar que tanto las necesidades que deben ser satisfechas con la ayuda internacional, cuanto su distribución, obedecen a principios muy diferentes a los que corresponden a las necesidades y distribución del aumento de liquidez o reservas internacionales. Además, la distribución entre los países beneficiados crearía otros problemas que habría que evitar para no acentuar más la diferencias entre ellos. Por todo esto, mejor sería ejecutar los acuerdos de la Unctad y la OECD³ sobre montos y condiciones de esta ayuda.
9. Como dijéramos con ocasión del reajuste de diciembre de 1971, **además de la reforma monetaria, es necesario proceder en breve a la del comercio internacional** en las próximas discusiones y negociaciones que deberán llevarse a cabo en el año 1973 en el seno del GATT⁴, sobre lo cual no nos extenderemos. En ellas será esencial moderar y eliminar progresivamente el fuerte proteccionismo agrícola de los países industriales, especialmente de Europa, como también de los Estados Unidos; eliminar las preferencias a favor de un grupo de países subdesarrollados y reemplazarlas por otras generalizadas a todos; permitir excepciones a la regla de la nación más favorecida en los proyectos de integración económica de grupos de estos países a cambio de que se

³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (por sus siglas en inglés; nota de edición).

⁴ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés; nota de edición).

ponga un límite razonable a su protección industrial en su propio provecho; racionalizar los aranceles de los países industriales para que no graven crecientemente las importaciones de productos a medida que ellos se encuentran en etapas más avanzadas de industrialización; etc.

19. La integración económica de América Latina¹

En los últimos 10 años o poco más, ha habido gran interés en América Latina para constituir agrupaciones económicas entre los países de la región sobre la base principalmente de la liberación del comercio que llevan a cabo entre ellos, y con el propósito de acelerar su desarrollo. Se han constituido así cuatro agrupaciones, que son: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta) y, finalmente, el Acuerdo de Integración Subregional Andina (Pacto Andino). Este, aun cuando reúne países que son miembros de la Alalc, tiene características propias y está desarrollando su actividad en forma muy dinámica, por lo cual merece ser tratado por separado. Estas agrupaciones tienen particular interés en vista de que ya cubren prácticamente toda la región, que tiene una población total de 275 millones de habitantes, un producto bruto de más de 130 mil millones de dólares a los precios de 1960 y exportaciones que pasan de 15 mil millones de dólares.

El propósito del presente trabajo es: 1) explicar las razones que han impulsado a los países latinoamericanos a buscar estas formas de asociación económica; 2) recordar las condiciones que deben satisfacer estas agrupaciones para efectuar una contribución positiva al desarrollo económico y bienestar de la población de los países participantes; 3) enumerar las características económicas de los países

¹ Artículo tomado de *Economía y Finanzas. Revista de la Academia Nacional de Ciencias Económicas* (1973; número 6, pp. 81-100).

Al inicio del texto se anota lo siguiente sobre el autor: «Profesor emérito de Economía de la Universidad Católica; exministro de Hacienda y de Agricultura».

latinoamericanos, para apreciar si ellas ofrecen perspectivas favorables para una integración económica beneficiosa; 4) resumir brevemente, y con el mismo fin, el Tratado de Montevideo, que dio nacimiento a la Alalc; y el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, que resultó en la constitución del Grupo Andino; y 5) finalmente, reseñar la evolución que han experimentado estos dos proyectos, que agrupan a países responsables aproximadamente de las nueve décimas partes de la población, del producto bruto y del comercio internacional de la región, para terminar examinando sus perspectivas de éxito.

Razones o móviles de la integración

Estas razones pueden resumirse en la forma siguiente: 1) el crecimiento económico de América Latina en las dos últimas décadas no ha sido en conjunto satisfactorio (alrededor de 5%), aun cuando ha habido sustanciales diferencias entre los países que la integran. De acuerdo con la doctrina formulada por la Comisión Económica para América Latina (Cepal) bajo la dirección e inspiración de Raúl Prebisch, esto se debe a la reducida tasa de aumento de las exportaciones, motivada a su vez por la baja elasticidad de la demanda mundial por los productos primarios que constituyen la mayoría de aquellas; y por el deterioro, que considera continuo y secular, de los términos del intercambio; 2) este «estrangulamiento exterior», como ha sido llamado, ha reducido notablemente la capacidad para importar, obligando a los países a adoptar políticas de «crecimiento hacia adentro» caracterizadas por un proceso de industrialización forzada dirigido al mercado interno para sustituir las importaciones, tratando de aliviar así la presión sobre la balanza de pagos; 3) esta política ha mostrado haber llegado a su límite en la mayoría de los países grandes y medianos de la región, determinado por la insuficiencia del mercado interno, por la baja capacidad adquisitiva de la población en casi todos los países y la ineficiencia e incapacidad de la industria para competir en los mercados internacionales; 4) en consecuencia, hay necesidad de continuar la expansión industrial en escala más grande que permita obtener las economías de escala y abandonar la política de industrialización individualista y autosuficiente de cada país.

Ha reforzado este movimiento hacia la integración el ejemplo de la creación y rápido crecimiento de la Comunidad Económica o Mercado Común Europeo (MCE), aun cuando las condiciones sean muy diferentes en los dos casos.

No es este el lugar ni la oportunidad de analizar y criticar esta doctrina, lo que ha sido hecho en numerosos escritos de autorizados expertos en materia de desarrollo económico y comercio internacional en lo que se refiere a las posibilidades

de incremento de las exportaciones primarias, en cuanto al deterioro fatal de los términos del intercambio, a los inconvenientes de la política de industrialización al amparo de aranceles sumamente elevados, a las consecuencias del descuido y aun castigo de la agricultura y a los efectos nocivos de la inflación intensa y de los tipos de cambio sobrevaluados mantenidos por épocas prolongadas. Basta referirse a los escritos, por ejemplo, de Haberler, Campos, Johnson, así como a anteriores trabajos del presente autor. Tampoco es necesario subrayar la experiencia sumamente diversa que hay entre los distintos países latinoamericanos en materia de tasas de desarrollo económico y de crecimiento de las exportaciones, tomando, por ejemplo, México y Perú, de un lado, y Chile y Argentina, de otro lado, porque ello también ha sido hecho en numerosas oportunidades y por distinguidas autoridades en la materia. Pasaremos más bien a recordar los requisitos que debe reunir un proyecto de integración económica basado fundamentalmente en la liberación del comercio entre los países miembros, en cualquiera de sus distintas formas, a saber: unión aduanera, zona de libre comercio, mercado común o unión económica. Estaremos así en condiciones de apreciar si ellos existen o no en el caso de América Latina, y por ende sus posibilidades de éxito.

Condiciones para el éxito de la integración económica

Hay que comenzar por recordar que todos los proyectos de liberación del comercio entre un grupo de países equivalen al establecimiento de un sistema de preferencias comerciales entre sus miembros, lo cual constituye una segunda opción o solución (*second-best*) respecto a la solución óptima constituida por la liberación del comercio entre todos los países. Es de advertir, sin embargo, que, como ha expresado Meade, es posible que el óptimo no sea una liberación o eliminación total de los derechos, sino tan solo una parcial.

Como han expresado tanto Robbins como Röpke:

1. «Desde el punto de vista internacional, la unión aduanera (que elimina los derechos entre los países que la forman) no es una ventaja en sí misma. Solo lo es en cuanto, en balance, conduce a una mayor división del trabajo; y se justifica solo por argumentos que justificarían aun más su extensión a todas las otras áreas con las cuales se podría mantener relaciones comerciales» [...]. «La ganancia que se obtiene de los agrupamientos regionales no se deriva de una mayor autosuficiencia sino de la abolición de la autosuficiencia en las partes que se agrupan»².

² L. Robbins, *Economic planning and international order* (1937).

2. «Es obvio que los beneficios de liberación del comercio dentro del área serán neutralizados en la medida en la cual se eleven las barreras contra otros países»³.

Entendiendo así que la constitución de uno de estos sistemas de preferencia es un caso de la segunda opción en ausencia de la primera, debe recordarse a Viner⁴, quien advierte que por esta misma razón tiene dos efectos distintos y aun opuestos sobre el comercio internacional; efectos de cuyo equilibrio depende que resulten, siendo conveniente o no. Así, la liberación del comercio entre los países miembros de la agrupación fomenta el comercio entre ellos; y por ende la división internacional del trabajo con un mejor aprovechamiento de los recursos del conjunto, al sustituir en cada país artículos que anteriormente se producían en él por otros que pueden producirse más económicamente en otros países miembros. Empero, por otra parte, al existir una preferencia a favor de las importaciones procedentes de los países miembros debido a la eliminación de los derechos, se desvían las corrientes de importación de fuentes ajenas al proyecto y más baratas (abstracción hecha de los derechos) hacia importaciones más caras procedentes de los otros miembros. Este efecto es tanto más apreciable cuanto mayor sea el grado de preferencias otorgado y el campo cubierto por ellas y, por lo tanto, aumenta a medida que se rebajan los derechos dentro del sistema, y más aun si se elevan los derechos para las importaciones procedentes de fuera de él. De esto se derivan algunas consecuencias muy importantes para determinar si tales agrupamientos resultan en realidad beneficiando a los países miembros, sin hablar de los efectos sobre el comercio internacional global.

En consecuencia, no es posible adelantar *a priori* un juicio acerca de la conveniencia de uno de estos proyectos de integración, ya que ello depende del balance entre estos dos efectos opuestos. Pero sí puede decirse por adelantado: 1) que cuanto mayor sea el margen de preferencia otorgado entre los miembros, mayores son las probabilidades de que se presenten efectos desfavorables; 2) por tanto, que los derechos cobrados a las importaciones de terceros países deben ser lo más moderados posible; y 3) que la forma de integración que permite a cada país fijar su propio arancel frente a terceros (asociación de libre comercio) disminuye este riesgo. Más adelante se verá la aplicación de estos principios al caso de América Latina.

³ W. Röpke, *Political enthusiasm and economic sense* (1957; 10th Meeting of the Mont Pelerin Society).

⁴ J. Viner, *The customs union issue* (1950).

Características económicas y comerciales de América Latina

En su clásica obra *La teoría de una unión aduanera*, Meade⁵ expresa que las condiciones más favorables para que un proyecto de esta clase aumente el bienestar económico son las siguientes: 1) que las economías de los países participantes sean inicialmente muy competidoras o semejantes, pero potencialmente muy complementarias o desemejantes; 2) cuanto más elevados sean los derechos de importación iniciales, que se vayan rebajando hasta eliminarlos; 3) cuanto más alta sea la proporción del comercio total de los países miembros que ellos llevan a cabo entre sí; y 4) cuanto mayor sea el campo para las economías de la producción en gran escala. A todas estas condiciones, que naturalmente señalan las ventajas de la mayor especialización y división internacional del trabajo, cabe agregar una más, a saber: la posibilidad de que haya transporte económico, o por lo menos que no sea excesivamente costoso, entre los países participantes, lo cual tiene mucha importancia en el caso de América Latina, como se verá más adelante. Y, también, que haya una razonable estabilidad monetaria reflejada en los niveles internos de precios y en los tipos de cambio.

En el análisis que vamos a efectuar, nos ocuparemos tan solo de la Alal y, dentro de ella, del Grupo Andino, los que reúnen como se dijo el 90% de la producción, de la población y del comercio exterior de la región.

La población de América Latina a mediados de 1970 se estimaba en 275 millones de habitantes (cuadro 1); su superficie total es inferior a 20 millones de km², lo que da una densidad de solo algo menos de 14 habitantes por km²; la producción económica total se estimaba en 130 mil millones de dólares (de 1960), con un promedio de 465 dólares por habitante; las exportaciones ascendían a unos 14,500 millones de dólares, o sea, casi 50 dólares por habitante. La mayor parte de la población (60%) y del producto bruto (67%) se encontraba concentrada en solo tres países, a saber: Argentina, Brasil y México. Las exportaciones estaban constituidas en cerca de 90% por productos primarios o en primer grado de transformación (azúcar, metales refinados) y constituían solamente un 10% del producto bruto de la región. El comercio dentro de esta misma era a su vez solo del 10% al 11% del comercio total, y estaba concentrado en más de las dos terceras partes en Argentina (trigo, carne y otros cereales), Brasil (café, algodón), Chile (cobre) y Venezuela (petróleo); el transporte es costoso y se verifica casi todo por vía marítima debido a las dificultades geográficas (Cordillera de los Andes,

⁵ J. E. Meade, *The theory of customs union* (1955).

desiertos y selva tropical), la falta de vías de comunicación por tierra y las distancias muy largas, habiendo así una baja densidad demográfica y económica; la industria, que constituye en conjunto cerca de una cuarta parte del producto bruto total, no es eficiente y está protegida por derechos sumamente elevados, que promedian 100% y aun más; hay en algunos países importantes un alto grado de inestabilidad monetaria, con tasas de inflación interna muy elevadas, devaluaciones frecuentes y muy fuertes, y desequilibrios casi crónicos de la balanza de pagos.

Cuadro 1
Algunos índices económicos de los países de la Alalac

País	Población en 1970 (en millones de habitantes)	Producto bruto		Exportaciones en 1971 (en millones de dólares)
		Millones de dólares de 1960	Dólares per cápita (1960)	
Bolivia	4,658	913	196	194
Colombia	22,160	7,933	358	673
Chile	9,780	5,800	593	1,300
Ecuador	6,028	1,730	287	241
Perú	13,586	5,054	372	892
Subtotal	56,212	21,430	381	3,300
Venezuela	10,755	7,862	731	3,128
Área Andina	66,967	29,292	437	6,428
Argentina	24,352	21,966	902	1,740
Brasil	93,244	31,564	338	2,904
México	50,718	32,916	649	1,501
América Latina	274,935	127,536	464	14,500

Nota

Las fuentes de los datos contenidos en el cuadro precedente son las siguientes: población y producto bruto per cápita, «Notas sobre la economía y el desarrollo de A. Latina», Cepal, N° 62; producto bruto total obtenido multiplicando los dos datos anteriores; exportaciones de 1971, *International Financial Statistics*, FMI, salvo para Chile, 1970.

Como puede verse, las condiciones de América Latina son muy diferentes de las que predominaban en Europa Occidental cuando se constituyó el MCE, hecho que ya subrayara el autor de este estudio en 1959, cuando comenzaron las primeras conversaciones para constituir la Alalac⁶. Así, en Europa los países

⁶ R. A. Ferrero, *El mercado común latinoamericano* (Cámara de Comercio de Lima, 1959).

del MCE tenían en vísperas de la constitución de esa agrupación una población de 163 millones de habitantes, con una densidad de 140 habitantes por km²; su producto bruto total ascendía a 156 millones de dólares, correspondiéndole a la producción industrial en promedio el 45% del total. A esta alta densidad demográfica y económica, se unía la existencia de sistemas de transporte por ferrocarriles, caminos y ríos, fáciles y baratos; un comercio entre los países miembros que ya era el 31% de su comercio total y, finalmente, menores diferencias en el grado de desarrollo económico e industrial, y sobre todo un alto grado de estabilidad monetaria.

Asimismo, en aquella época tales países habían terminado el proceso de recuperación y de estabilización de sus monedas que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces los países del MCE han experimentado un notable crecimiento económico, que ha promediado alrededor del 5% anual; el comercio entre ellos ha crecido más rápidamente que el comercio total, y es de alrededor del 50% del total; los tipos de cambio han experimentado hasta 1970 inclusive pocas variaciones, entre ellas las devaluaciones del franco francés y las revaluaciones del marco alemán y del florín holandés, pero en grado mucho menor que las devaluaciones latinoamericanas; también la estabilidad de los precios internos se ha mantenido mucho mejor que en el caso de esta región.

Después de exponer estas diferencias, veamos los instrumentos forjados para lograr la integración económica de la región.

El Tratado de Montevideo

Para darnos idea de la forma como se ha venido tratando de realizar en América Latina la integración económica es conveniente resumir brevemente los principales proyectos de esta naturaleza que existen; y luego examinar su evolución y sus posibilidades de éxito.

En el mes de febrero del año 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que agrupó en un principio a 7 países, número que luego se elevó a 11 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Ellos comprenden prácticamente el 90% de la población, del producto y del comercio de la región. Las características esenciales de este tratado pueden resumirse en la forma siguiente: su finalidad es establecer en un período de 12 años una zona de libre comercio, eliminando entre esos países las restricciones aduaneras y de otra clase. Para este fin, cada país debe negociar anualmente con los otros miembros de la Alalc una lista nacional, que incluye los productos sobre cuya importación

está dispuesto a otorgar rebajas a cambio de concesiones que le hagan los otros países. Tales rebajas deben hacerse de tal manera que el promedio de los derechos que cada país cobra a las importaciones provenientes de los demás miembros se reduzca respecto de los que cobra a importaciones semejantes de fuera de la región, a razón de 8% por cada año de funcionamiento del tratado, aumentando así progresivamente el margen de preferencia. Además, se preveía que cada tres años, después de entrar en vigencia el tratado (1964, 1967, 1970 y 1973), todos los países miembros de la Alalc deberían convenir en una lista común conteniendo productos que constituyeran en 1964 el 25% de los comerciados dentro del conjunto de la Alalc, el 50% al terminar la segunda etapa, el 75% al terminar la tercera y, finalmente, «lo esencial» del intercambio dentro de la Alalc, al terminar el período de 12 años en 1973.

Como se puede ver, este tratado no ha adoptado el sistema de la rebaja general o lineal (*across the board*) y automática para todos los productos, sino más bien el de la negociación selectiva producto por producto. No ha tendido así a la liberación general del comercio actual o potencial entre sus miembros, sino tan solo al establecimiento de un sistema de preferencia dentro de la Alalc, ya que las negociaciones no se han hecho discutiendo entre todos los países rebajas sobre los mismos productos, sino intercambiando cada país rebajas sobre algunos productos por rebajas sobre otros productos de parte de los demás países. El compromiso de liberar proporciones crecientes de los productos materia del intercambio en la zona tiene un valor muy limitado y desde luego muy inferior al compromiso de liberar las mismas proporciones de todas las partidas del arancel, haya o no actualmente comercio. Como consecuencia, no se puede conocer por anticipado cuáles productos quedarán liberados de restricciones, ni cuál será el nivel de los derechos que paguen durante el período de transición. Por lo tanto, no existe seguridad sobre el campo final de liberación del comercio dentro de la zona, y no hay condiciones propicias para planear inversiones con la mira de llevar a cabo una producción para ser colocada en todo el mercado de la región. Estas críticas fueron hechas por el autor de este trabajo desde antes de que se firmara el Tratado de Montevideo, siendo compartidas también por otros autores.

La experiencia recogida en los 12 años que tiene de vigencia este tratado justifica las críticas que se le hicieron y los temores que inspiraba acerca de su efectividad. Es verdad que se ha otorgado un elevado número de concesiones o rebajas arancelarias, pero muchas de ellas no han tenido importancia por versar sobre productos de escaso interés sin herir intereses creados. Ciertamente, el comercio entre los países de la región ha aumentado en proporción mayor que su comercio

total, pero esto se debe fundamentalmente a la desviación de las importaciones desde otras fuentes, ya que los márgenes de preferencias para las provenientes de la región son sumamente elevados, habiendo reconocido la propia Comisión Ejecutiva de la Alalc que es muy difícil desplazar importaciones de otro origen si los márgenes no son por los menos de 50%. Además, la proporción del comercio total llevado a cabo entre los miembros ha subido, pero solo ha regresado a los niveles que tenía antes de constituirse la Alalc, cuando regía una red de convenios bilaterales, principalmente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, o algo más en los últimos años.

Por otro lado, no ha cambiado apreciablemente la composición del comercio intrazonal por no haber aumento notable de productos industriales, como se deseaba; los aranceles frente a terceros países continúan siendo muy elevados y, lo que es peor, los miembros que los tenían a menores niveles los han levantado para igualar a los más proteccionistas; el comercio intrazonal continúa altamente concentrado; y no se ha podido acordar la segunda lista común en 1967, ni mucho menos la tercera en 1970. Por lo contrario, a fines de 1969, se aprobó en Caracas un protocolo que amplía el período de transición en siete años, hasta fines de 1980; dispone que deben efectuarse estudios para establecer un mercado común y nuevas normas sobre los sistemas de desgravación y negociaciones, así como para constituir la lista común; y que hasta 1980 la obligación de reducir anualmente la media ponderada de los derechos a las importaciones que cada país efectúe de los otros miembros no sea ya de 8%, sino solamente de 2.9%. Por consiguiente, quedan confirmadas las dificultades para resolver los problemas básicos, reducida la velocidad de la liberación del comercio a una forma limitada por su campo, y postergadas las decisiones definitivas. En consecuencia, este proyecto ha entrado, por decir lo menos, en un compás de espera y los temores sobre su fracaso final no solamente persisten, sino se acentúan.

El Grupo Andino

Han sido precisamente estos temores los que condujeron a la constitución dentro de la Alalc del Acuerdo de Integración Económica Subregional Andina firmado en Cartagena, aprobado por la Alalc como compatible con ella y en plena marcha desde hace tres años. Este acuerdo comprendió inicialmente cinco países, a saber: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, habiéndose incorporado en el mes de febrero del presente año Venezuela, después de largas y arduas negociaciones debido a ciertas resistencias y objeciones de las cuales se hablará más adelante. En conjunto, esta agrupación comprende así seis países con una población total

de 67 millones de habitantes (como también muestra el cuadro 1), un producto nacional bruto de cerca de 30 mil millones de dólares y exportaciones por un valor que se acerca a los 6,500 millones, constituyendo un conjunto de gran importancia en el comercio regional y aun mundial, y el mayor dentro de los países subdesarrollados. Dentro de América Latina, constituye cerca de la cuarta parte de la población total de la región, la quinta parte del producto bruto y cerca del 40% de sus exportaciones. Desde luego, existe bastante diversidad dentro del grupo en cuanto a todos estos índices macroeconómicos, distinguiéndose por su población Colombia y el Perú, por su producto bruto global, como primer país Chile, y más aun Venezuela, y por el producto per cápita este último país y Chile, correspondiendo el mayor índice de industrialización a Chile.

La razón de la demora para la incorporación de Venezuela radica justamente en las diferencias que existen entre las condiciones de ese país y las de los otros miembros del Grupo Andino, lo que ha motivado fuerte oposición en los círculos privados y aun parcialmente en el sector oficial. Muchas de esas condiciones han sido señaladas por la poderosa Federación de Cámaras de Comercio y de Industrias y por distinguidas personalidades, como el exministro de Hacienda, Pedro Tinoco. En forma resumida, son las siguientes: grandes diferencias en el PNB total y per cápita, en las reservas monetarias, en las exportaciones, en la estabilidad monetaria externa e interna; diferencias, también, entre la política económica que desarrollan los distintos países, en particular los papeles reservados al sector privado y al sector público; el grado de intervención de este último en el comercio exterior; los altos costos de la industria venezolana y la posible afectación de su programa de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones; la gran importancia que tienen las inversiones extranjeras; las deficiencias reconocidas de la infraestructura regional, que afectan el comercio; el bajo poder adquisitivo de gran parte de la población, que reduce la verdadera capacidad de absorción del mercado subregional.

A pesar de estos argumentos, cuya fuerza es variable, ha prevalecido la opinión de que es conveniente para Venezuela incorporarse al Grupo Andino, tanto por razones políticas como económicas, y el problema que se ha venido discutiendo es el de fijar las condiciones que permitan salvaguardar los intereses de ese país. A ello responden los dos anexos A y B del acta final de las negociaciones, como también corresponden a la necesidad de establecer cuándo y cómo Venezuela dará cumplimiento a las obligaciones derivadas del proceso de aplicación del Acuerdo de Cartagena, dado que se incorpora con retraso respecto a los otros países firmantes.

Las características de este acuerdo son fundamentalmente dos, a saber: un programa de liberación del comercio entre los países que lo integran, y la programación o planeamiento conjunto del proceso de industrialización de la subregión andina. Su meta es constituir un mercado común en 1980, para lo cual deberá establecer un arancel externo común progresivamente a partir de 1975 y, como etapa previa, un arancel externo mínimo común que vaya otorgando margen de preferencias a favor de las importaciones procedentes de los países miembros.

El programa de liberación del comercio no es uniforme para todas las importaciones, variando según ellas se produzcan o no actualmente en la subregión y, también, según se proyecte hacerlas objeto de programas de producción acordados entre los países. Las distintas modalidades son las siguientes: 1) liberación rápida, ya producida en 1970, de los productos incluidos en la primera lista común de la Alalc; 2) liberación el 28 de febrero de 1971 de los que no se producen ahora en la subregión y cuya producción futura no haya sido reservada para Colombia, Chile o el Perú; 3) los productos que sean reservados para ser objeto de programas sectoriales de desarrollo industrial (los que deberán ser formulados a fines de 1973, a más tardar) serán liberados según el mecanismo de rebajas que establezca cada programa; y 4) los productos no incluidos en ninguna de las tres categorías anteriores serán liberados en forma automática y lineal, a razón de 10% cada año, a partir de 1971, tomando como punto inicial el derecho más bajo existente en Colombia, Chile o el Perú, pero sin poder exceder del 100%; esta categoría comprende alrededor del 60% de las partidas del arancel. En todos los casos, la liberación deberá terminarse a fines de 1980. Bolivia y el Ecuador, que son los países menos desarrollados del grupo, recibirán un tratamiento especial más ventajoso. Además, se emprenderá una acción conjunta para mejorar la infraestructura física y para armonizar las políticas comerciales, cambiarias, tributarias, de tratamiento al capital extranjero, etc.

Como puede verse, se ha combinado un proceso de liberación automática del comercio entre los países miembros por medio de la rebaja de los derechos a razón de 10% por año con un ensayo de planificación conjunta del desarrollo industrial de la subregión mediante la preparación de planes sectoriales para industrias básicas, como las metalúrgicas, metalmecánicas, químicas básicas, petroquímicas y de bienes de capital, que exigen una producción en gran escala y por ende un mercado amplio. Se trata, así, de reemplazar para tal propósito el mecanismo del mercado y de los precios, así como la libre competencia, mediante la asignación *a priori* de las industrias a los diferentes países, cuidando de procurar, según el acuerdo, «un desarrollo armónico y equilibrado de la subregión». Tales programas

sectoriales deberán determinar en cada caso la localización de las plantas entre los diferentes países, la financiación de ellas, los mecanismos de liberación dentro del grupo de los productos a los cuales se refieren, etc. Los productos reservados para esta programación conjunta comprenden alrededor de un tercio de las partidas del arancel, y en su mayoría aún no se producen, o solo en escala reducida, en la subregión.

En nuestra opinión, esta planificación conjunta no debería ir más allá de ciertas cuestiones generales y evidentes, como, por ejemplo, evitar la duplicación de industrias semejantes en distintos países estableciéndolas en aquellos que evidentemente no tienen condiciones apropiadas; o la ampliación de industrias que han probado ser ineficientes constituyendo verdaderas sangrías para el presupuesto y para la balanza de pagos, al mismo tiempo que eleven el costo de insumos básicos para el desarrollo industrial. Tal programación conjunta debe ser entendida así, no como un sustituto del mecanismo del mercado y de los precios, ni de la competencia, sino solo como un complemento de él, en la forma que se acaba de indicar.

Como expresó Haberler en sus conferencias sobre la integración económica de los países subdesarrollados⁷ en Río de Janeiro, «ningún economista o econometrista, aun armado de las mejores estadísticas y tablas de insumo-producto, puede determinar a priori cuáles son las industrias más apropiadas para un país. Son estas las cuestiones que deben ser resueltas por el mecanismo del mercado, de los precios y de la libre competencia». En cambio, una planificación del tipo considerado en el Grupo Andino exige o, mejor dicho, constituye una dirección de las inversiones y de la actividad económica de los países participantes en detrimento del funcionamiento de la empresa privada, de la libre competencia y del mecanismo del mercado, lo cual no ha sucedido en el MCE.

Contrastando con la semiparálisis que viene mostrando la Alalc en los últimos años, este movimiento de integración económica está dando muestra de gran actividad y dinamismo, adoptando importantes decisiones y sujetándose estrictamente, aun con cierto adelanto, al itinerario fijado en el Acuerdo de Cartagena. Entre sus principales decisiones, cabe mencionar la determinación de los productos sujetos al régimen de liberación automática en 10 años y los niveles iniciales para efectuar esa desgravación; la determinación de los productos que quedarán reservados para ser objeto de los programas sectoriales de desarrollo industrial; la preparación y adopción de un arancel externo mínimo común; la aprobación

⁷ G. Haberler, *Problemas de integración económica en países subdesarrollados* (1965).

de un régimen o tratamiento común para las inversiones extranjeras y para las empresas multinacionales, y los programas de desarrollo industrial conjunto para la industria metalmecánica (ya aprobado) automotriz, química básica y petroquímica (en estudio); la armonización de las legislaciones de fomento industrial en los países miembros, las reglas para eliminar la competencia entre los miembros y otras más.

Como consecuencia de esta actividad y de la aplicación del acuerdo, el 20% del total de los productos del arancel (en número, pero no en valor, que no se conoce) están ya liberados, el 60% tiene derechos que no pasan de 30%, y no existe producto alguno gravado por encima del 80% del arancel o derecho que tenía anteriormente. Naturalmente, esto se refiere al comercio entre los países integrantes del grupo, comercio que en los últimos tres años se ha triplicado, pasando de 60 millones de dólares al año a 160 millones, aun cuando, desde luego, partiendo de un nivel bajo (alrededor del 3% del comercio total). Por lo que se refiere al arancel externo común, en el presente año se llevarán a cabo los estudios para determinarlo y preparar su entrada en vigencia a partir del año 1976.

A pesar de esta innegable actividad, cabe hacer algunas observaciones a este proyecto, tanto en lo que se refiere a los conceptos en los cuales está inspirado, cuanto en lo que atañe a las decisiones que se han venido tomando y a las perspectivas que presenta de contribuir en forma eficaz a acelerar el desarrollo económico de la subregión. Tales observaciones pueden resumirse en la forma siguiente:

1. Las características de los países participantes en este proyecto de integración no son las más favorables para que llegue a convertirse en un factor muy importante para su desarrollo económico. En efecto, la población total no es muy grande y se encuentra repartida en una superficie muy extensa, con grandes dificultades de transporte y comunicaciones. El producto bruto tampoco es elevado, lo que significa que no hay ni densidad demográfica ni densidad económica. Si bien existen posibilidades de una complementación futura, estas resultan en la práctica obstaculizadas por las distancias, las dificultades de transporte y los fuertes intereses creados en las industrias establecidas.
2. Como consecuencia de las características naturales, de las distancias y dificultades derivadas de la geografía subregional y del propio grado limitado de desarrollo alcanzado por estos países, el comercio entre ellos es muy reducido, ascendiendo tan solo a alrededor del 3% de su comercio total. No parece probable, por esas razones, que se repita en el mismo grado la experiencia obtenida en el MCE, cuyas condiciones eran mucho más favorables; y los progresos evidentes y dignos de elogio de la etapa inicial deben apreciarse teniendo en

cuenta que se parte de un punto sumamente bajo. En cambio, **conviene llamar la atención a tiempo y prevenir el posible peligro de que se trate de forzar este aumento desviando o aun excluyendo las importaciones más baratas procedentes de fuentes o países de fuera del grupo mediante excesiva protección.** Esto eliminaría el acicate de la competencia, provocaría baja eficiencia y así perjudicaría a la población y especialmente a los países menos desarrollados y de menor mercado interno del grupo. Dicho de otro modo, se establecería una especie de autarquía subregional inconveniente.

3. El arancel externo mínimo común aprobado en 1970 establece elevados derechos, de 40% a 100%, y aun más, para los artículos manufacturados, lo que viene a representar una protección efectiva de más de 100%. Es lógico suponer que el arancel externo común definitivo, que deberá comenzar a aplicarse gradualmente en 1975, considere derechos de una altura más o menos semejante, y por lo tanto de igual grado de protección, tratando de desviar las importaciones desde terceros países hacia los miembros del Grupo Andino. Desde luego, ello no será posible sino parcialmente, pero conducirá al encarecimiento de las importaciones, repercutiendo sobre el nivel interno de los precios. **Se repetiría así en escala subregional el intento de autarquía que ha caracterizado en cada país el desarrollo industrial.** Al respecto, conviene señalar que la forma de liberación escogida: mercado común en lugar de zona de libre comercio, aumenta los peligros de esta naturaleza porque quita libertad a los países miembros de tener tarifas externas más bajas.
4. Además de los efectos perjudiciales que esto tendría internamente al empujar los costos y los precios hacia arriba, las industrias que se establezcan o expandan en estas condiciones no serán eficaces por la ausencia de competencia; y por lo tanto no estarán en capacidad de salir a competir a los mercados de los demás países de la Alalc, ni mucho menos a los mercados internacionales, lo que debería ser una meta principal. Se logrará como resultado una menor autosuficiencia de cada país, pero con una mayor autosuficiencia regional al precio de elevar las barreras frente al resto del mundo y encarecer los precios.
5. Por las razones anteriores, **es aconsejable que el arancel externo común que se está preparando otorgue una protección que sea moderada y vaya decreciendo progresivamente** a medida que las industrias se consolidan y se amplían, para no repetir la experiencia negativa de los países individuales de América Latina, criticada por la propia Cepal. Más aun, hay que tratar de desarrollar industrias que sean capaces no solo de competir con los productos extranjeros dentro del mercado subregional, sino que en el futuro puedan

salir a competir en el mercado internacional, de modo que diversifiquen y aumenten las exportaciones y los ingresos de divisas tan necesarios para el desarrollo económico, que es justamente lo que se persigue. Como se suele decir en la terminología corriente, **hay que procurar que el desarrollo industrial del Grupo Andino se produzca «mirando hacia afuera» y no «mirando hacia adentro»**. Tal enfoque está de acuerdo con las «Bases para una estrategia de desarrollo subregional» preparada por la Junta del Acuerdo de Cartagena en 1972, documento que comentamos oportunamente.

En efecto, la última sección del documento de esta junta dice con respecto al desarrollo industrial que deberá ser orientado en forma distinta a como lo ha sido en el pasado en estos países. La sustitución de las importaciones debe ser selectiva y orientada de preferencia hacia los bienes en los cuales pueda alcanzarse condiciones de eficiencia, de acuerdo con las características de la subregión y las metas postuladas hasta 1985 y etapas posteriores. Esto implica la decisión de no llevar el proceso de sustituciones hasta un límite que haga caer de nuevo en un proteccionismo excesivo, que no permitiría aprovechar las posibilidades del mercado interno ni las del mundial. Cada país debe desarrollar un grupo de productos que puedan ser exportados a estos mercados; y la estructura industrial no significa que todos los países emprendan a la vez la producción de todos los bienes intermedios y de capital.

6. Para apoyar las anteriores consideraciones y justificar las cifras presentadas, cabe mencionar la opinión de un conocido experto y autoridad en estas cuestiones, como es el profesor Bela Balassa, quien en un trabajo inédito señala que el promedio de las tarifas de los países constituyentes del Grupo Andino es el siguiente: Bolivia, 54%; Chile, 172%; Colombia, 70%; Ecuador, 106%; Perú, 90%; Venezuela, 64%. Lo que da un promedio aritmético de 99% para los cuatro países grandes y de 62% incluyendo a los otros dos. Debe considerarse que se trata de derechos nominales, y que los derechos efectivos, que son los que importan, son mucho más caros. Ello implica un mal aprovechamiento de los recursos productivos, y por ello Balassa opina que la altura del arancel externo común debería ser baja, concordando con lo que desde un principio hemos venido sosteniendo por muchos años. Así, señala que, salvo casos excepcionales, después de 10 años el nivel de la protección efectiva no debería exceder de 20% a 30%, y la mitad de estas cifras para las industrias ya maduras.

Quiero también mencionar la propuesta presentada a la Segunda Convención de Cámaras de Comercio del Grupo Andino, en Bogotá en junio de

1971, por la Cámara de Comercio de Lima en el sentido de que los derechos que establezca el arancel externo común en ningún caso deben superar los niveles del arancel mínimo común; y que estos derechos del arancel externo común deberán irse reduciendo gradualmente a partir de una fecha no posterior a 1985 hasta la mitad de su nivel inicial, para ir introduciendo la competencia indispensable. Esta propuesta sigue las recomendaciones de los expertos internacionales más autorizados en la materia internacionalmente.

7. Se ha aprobado un régimen o tratamiento común para las inversiones extranjeras que es considerado restrictivo en algunos círculos exteriores y cuyas características esenciales son las siguientes: a) solo podrán aprovechar del beneficio de la liberación del comercio las empresas mixtas (con 51% a 80% o de capitales de la subregión) o nacionales (con 80% o más de esos capitales), quedando excluidas las empresas que tengan menor proporción de capitales nacionales; b) estas últimas empresas, a las que se considera como extranjeras, tienen la opción de convertirse en mixtas o nacionales en un plazo de 15 años para gozar de dichos beneficios; c) en ciertas actividades, como son: la banca, los seguros, los servicios públicos, el comercio interno y los medios de difusión, las empresas extranjeras deberán convertirse en nacionales (con un mínimo de 80% en un plazo de tres años); d) las remesas de utilidades se limitan a un 14% de la inversión extranjera; e) habrá un control de estas últimas bastante estrecho, y además se restringirá su acceso al crédito interno. Se estima que estas disposiciones pueden desalentar la venida de capitales del exterior, que son necesarios para completar el insuficiente ahorro interno de los países integrantes, y también dificultar el aporte continuo de tecnología, que es tan importante como el de capitales.
8. Finalmente, la participación del sector privado en el funcionamiento del acuerdo no parece ser suficiente, oportuna ni eficaz en la etapa de la discusión y preparación de las decisiones, a pesar de la existencia de un Comité Asesor que lo representa, pero que no tiene hasta ahora mayor eficacia.

En conclusión, el Proyecto de Integración Económica Subregional Andina constituye un esfuerzo interesante y muy novedoso que viene efectuando considerables progresos en su etapa inicial. Teniendo en cuenta las salvedades y comentarios anteriores acerca de algunos aspectos, puede constituir un factor importante para el desarrollo económico de la subregión. Sin embargo, no sería realista esperar demasiado de su funcionamiento, como ya lo han advertido sus propios patrocinadores, dadas las limitaciones que presenta. De modo particular, como señalan las Bases para la Estrategia Subregional, debe ir acompañado de la

acción que despliegue cada uno de los países participantes dentro de su propio campo interno, fundamentalmente en la ampliación de su mercado doméstico, la redistribución espacial de la actividad económica y el incremento del coeficiente de ahorro.

Colofón

Rómulo A. Ferrero: honor al mérito y al servicio público

AUGUSTO FERRERO COSTA

Rómulo A. Ferrero nació el 28 de abril de 1907, en Lima, y vivió hasta el 1 de agosto de 1975. Fue hijo de Alfredo Ferrero de Dominicis y de María Amelia Albina Rebagliati Raybaud, y nieto del músico Claudio Rebagliati, quien armonizó el himno nacional, y de Florinda Raybaud Salazar.

El abuelo Alfredo, casado a los 32 años, tuvo seis hijos: Florinda, Federico, Rómulo Augusto, Rosa Amelia y los mellizos Raúl y Alfredo. El tercero de ellos, Rómulo, murió a los 68 años. Fue ingeniero agrónomo y desarrolló esta actividad a favor de la agricultura, inicialmente, y de la economía después.

Rómulo estuvo casado con Lily Butters Puccio, con quien tuvo siete hijos: Rómulo, Lily, Enrique, Amelia, Federico, Teresa e Isabel. Se dedicó a la ciencia económica, lo que le permitió a los 38 años de edad ser ministro de Hacienda y Comercio, al inaugurar su Gobierno el presidente José Luis Bustamante y Rivero, en el gabinete presidido por Rafael Belaunde Diez Canseco, quien fue padre del futuro presidente de la República Fernando Belaunde Terry. Rómulo regresó a esa cartera tres años más tarde, al final del mismo Gobierno, después de desempeñarse como ministro de Agricultura.

Era un gran aficionado a la música clásica. Pude frecuentarlo por trabajar mi padre concurrentemente con él, y lo visité durante sus últimos meses, llevándole las grabaciones de música culta que me solicitaba. Además, trabajé en sus obras escogidas, publicadas en su homenaje, a las que pertenece este artículo, con el auspicio de la Universidad del Pacífico, obras que cuentan con los prólogos de Raimundo Morales, Richard Webb y Luis Carranza.

Más de 20 años después del paso de Rómulo por la política, a mi padre, Raúl Ferrero Rebagliati, le tocó ser presidente del Consejo de Ministros como ministro de Relaciones Exteriores, por algunos meses, y como ministro de Hacienda y Comercio, durante dos meses, en el Gobierno de Fernando Belaunde Terry. Curiosamente, es la única vez en nuestra historia que dos hermanos –Rómulo y Raúl– han jefaturado dicha cartera tan importante.

El desarrollo del apellido Ferrero en nuestra patria en el siglo pasado creció igual a como lo hicieron las relaciones entre Perú e Italia, que se fueron fortaleciendo. Ello, debido a la creciente importancia económica de la colonia italiana en el Perú. Asimismo, el Gobierno italiano comenzó a prestar mayor interés en la costa oeste sudamericana, y enviaba con regularidad buques de guerra para visitar los puertos de la zona. Uno de estos fue el crucero Calabria, arribado en agosto de 1905, a bordo del cual llegó al Perú de visita el príncipe de Údine. Años después, con ocasión de conmemorar el centenario de la Independencia, el Gobierno peruano condecoró a varios miembros de las delegaciones extranjeras, entre ellas la italiana. Fue así que nuestro abuelo Alfredo fue condecorado con la Orden del Sol en el grado de oficial.

La conexión entre y mi tío y yo fue, en primer lugar, por el nombre Augusto, que él tenía después del de Rómulo. Somos él y yo los únicos con dicho nombre en las dos generaciones. Además, teníamos ambos la pasión por la música clásica, cuyo culto tuve ocasión de fomentar en él con una serie de grabaciones que le proporcioné, a su gran gusto. Lo visité frecuentemente, y le llevaba versiones de Toscanini y de Karajan, a quienes había escuchado en conciertos en vivo. Así fue que lo acompañé llevándole estas grabaciones, que estuvieron junto a él hasta el final de su vida.

Asimismo, progresé mucho con él en mi desarrollo del campo tributario, que el tío Rómulo manejaba a la perfección y con profundidad. Me enseñó a perfeccionarme en ese arte, que pude desarrollar gracias a él. Y como conocía el tema como ningún especialista, me permitió desarrollarlo debidamente. Vimos juntos este tema a la luz del régimen establecido en el Decreto Supremo 287-68-HC, de 1968, que es el que opera en nuestros días. Gracias a la vecindad que tuve con el homenajado al trabajar juntos él y mi padre en el edificio Caucato en el centro de Lima, a pesar de sus distintas profesiones –Rómulo como economista y Raúl como abogado–, pude entonces profundizar mi formación legal en el campo impositivo, al acceder mi tío a fortalecer mi preparación tributaria con el nuevo régimen establecido por la disposición citada. Ello me permitió ahondar en el aspecto económico sobre el que trata dicho decreto, que revolucionó nuestro sis-

tema legal, pues cambió drásticamente el sistema tributario y requería una mente matemática para adentrarse en él. Con esta experiencia tuve una preparación excepcional.

Su domicilio en la calle Lord Cochrane, en Miraflores, lo relacionó íntimamente con su vecino limítrofe, Adolfo Barrios Jordán, pues dos de sus hijos, Rosario y Mario, se enamoraron con Rómulo y Amelia Ferrero-Butters, respectivamente. Las dos parejas contrajeron matrimonio y constituyeron sus familias: los Ferrero-Barrios, con cinco hijos, de los cuales cuatro son mujeres; y los Barrios-Ferrero, con el mismo número y, curiosamente, el mismo sexo de sus hijos y nacidos en el mismo orden.

Cuando la familia Ferrero-Butters habitaba una casa en la avenida Petit Thouars, llegó un día de visita sorpresiva el expresidente de la República José Luis Bustamante y Rivero. Al no estar presentes los padres, el visitante alternó afectuosamente con los hijos, experimentando ambas partes un sentimiento de mutuo afecto que fue ampliamente comentado por ellos mismos.

Todo lo expresado nos lleva a agradecer afectuosamente a los Barrios la proyección que le han dado a nuestra familia, con el aumento de diez nuevos miembros. En ellos hemos apreciado un alto sentimiento humano que nos llena de júbilo, y que ha sido valorizado por el cariño inconmensurable de sus padres.

Colofón

Rómulo A. Ferrero, mi padre

RÓMULO FERRERO BUTTERS

Del matrimonio Ferrero Rebagliati nacieron seis hijos: dos mujeres y cuatro hombres. Ellos fueron Florinda, Federico, Rómulo Augusto, Rosa Amelia y los mellizos Raúl y Alfredo. La familia Ferrero Rebagliati fue una familia solidaria y muy unida, especialmente los hombres, y religiosa. Federico, el mayor de los hombres, fue como un padre para sus hermanos menores. Dejó de estudiar a los 13 años para trabajar y ayudar a que sus hermanos menores pudieran formarse con una profesión.

El segundo de ellos fue Rómulo Augusto, quien se graduó del Colegio de los Sagrados Corazones La Recoleta a los 15 años, con honores. Acto seguido, ingresó a la Escuela Nacional de Agricultura, donde se graduó de ingeniero agrónomo a los 20 años, en 1927.

Luego, en los años 1928 y 1929, trabajó en la estación experimental de la Asociación de Agricultores de Cañete; y en los años 1930 y 1931, en la Hacienda Cayaltí, donde contrajo tifoidea, que se complicó con el mal de osteomielitis. Este mal lo afectó por un periodo de cerca de dos años, entre su hospitalización y los cuidados en casa, con uso de muletas y silla de ruedas. Durante este período, mi padre utilizó el tiempo para estudiar economía y aprender inglés. También en esta ocasión, la generosidad y solidaridad de su hermano mayor Federico se hicieron presentes, cuando postergó su matrimonio para ayudar a su rehabilitación.

Entre 1933 y 1945, trabajó en la sección técnica del Banco Agrícola del Perú. Esta entidad, por iniciativa de Gerardo Klinge, lo ayudó a viajar a Filadelfia para que fuese tratado con penicilina, medicamento con el cual se estaba experimen-

tando. Luego de tres meses de tratamiento con inyecciones, logró curarse por completo del foco de infección que quedaba.

En 1937, Rómulo contrajo matrimonio con Lily Butters, con quien tuvo siete hijos: Rómulo, Lily, Enrique, Amelia, Federico, Teresa y Leonor Isabel.

Fue asesor técnico de la Cámara Algodonera del Perú entre 1941 y 1967, y redactor técnico de su boletín. Asimismo, de 1942 a 1948, fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y catedrático titular de Economía Monetaria.

Del 28 de julio al 7 de octubre de 1945, fue ministro de Hacienda y Comercio. Aquí, quiero mencionar que, al ser invitado por el presidente electo José Luis Bustamante y Rivero, le pidió tiempo para pensarlo.

En 1947 y 1948, fue presidente de la Delegación del Perú ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Empleo en la Habana, Cuba. Su actuación, junto con la de los demás miembros de la Delegación, fue considerada sobresaliente, como lo señaló Armando Revoredo Iglesias, por encargo del presidente de la República José Luis Bustamante y Rivero, en carta dirigida a Rómulo A. Ferrero. Entre los miembros de la comisión, se encontraban el señor Juan Chávez Dartnell y el doctor Ernesto Alayza Grundy, futuro senador y vicepresidente del Congreso la República.

En su obra *Economía de mercado social*, publicada en Buenos Aires, en 1962, el economista Albert Hunold, uno de los fundadores de la Mont Pelerin Society, menciona que Ferrero discutió con la delegación estadounidense —en la citada reunión de La Habana— sobre las consecuencias de las restricciones a la importación del algodón peruano, un importante producto de exportación de esa época.

En 1948, del 17 de junio a septiembre, como ministro de Agricultura, y luego ministro de Hacienda, dictó la primera disposición legal para la abolición del control de cambios, estableciéndose que los exportadores recibirían el 35% del valor de sus exportaciones en certificados negociables en el mercado libre, mientras que el 65% restante debía entregarse al Banco Central al tipo de cambio oficial.

Luego se produjo el golpe de Odría, que trajo la liberalización total de los controles. Sin embargo, debo aclarar en honor a la verdad histórica y por imperativo filial, que respecto a esto el primer paso ya lo había dado mi padre, como la reforma antes mencionada, que significaba una forma gradual de salir del control de cambios. Es más, cuando se produjo el golpe de estado de Odría el 27 de octubre de 1948 el proceso estaba vigente y se había eliminado el subsidio a los alimentos básicos.

Más adelante, la actuación de Ferrero como economista, en el campo internacional, fue destacada y variada. En la conferencia de la Mont Pelerin Society, en Princeton, New Jersey (Estados Unidos), en septiembre de 1958, participó en varias sesiones: la primera sobre inflación y política monetaria, la segunda sobre economía agrícola y la tercera sobre el desarrollo de los países subdesarrollados. En esta última reunión, el profesor Von Mises comentó una de las intervenciones de Ferrero indicando que la creciente inflación en países latinoamericanos dificultaba el desarrollo económico e impedía la creación de un mercado para bonos. También entonces, el profesor Hunold mencionó la intervención de Ferrero en esta reunión sobre el *dumping* americano del algodón en el mercado mundial, y su discusión con el entonces secretario de Estado adjunto para Asuntos Iberoamericanos de Estados Unidos, el señor Holland.

Entre los conferenciantes se encontraban Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Wilhem Roepke, Milton Friedman, Fritz Machlup, Jacques Rueff y Louis Baudin. Ferrero presentó un trabajo sobre la economía de los países subdesarrollados y fue uno de los primeros latinoamericanos en ser miembro de la Mont Pelerin Society, por invitación de su entonces presidente, Friedrich von Hayek, según carta de noviembre de 1957.

Su participación en esta sociedad es también mencionada en *Nine lives of liberalism, what comes after Bretton Woods*, de Matthias Schmelzer. En el último artículo de dicho libro, Schmelzer se refiere a la propagación y difusión de las ideas neoliberales diseminadas por *the vital few* y *the many disciples*, denominaciones establecidas por Max Hartwell, otro presidente de Mont Pelerin. Este grupo, según Schmelzer, incluye entre otros a Rómulo A. Ferrero, Eugenio Gudín, Paul McCracken, Herbert Stein y George Stigler. Igualmente, Ferrero es mencionado en *The road from Mont Pelerin*, libro editado por Dieter Plehwe y Philip Mirowski.

El archivo de la Mont Pelerin Society, actualmente a cargo de la Hoover Institution, en la Universidad de Stanford, California, contiene numerosas comunicaciones entre Ferrero y los economistas Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Fritz Machlup y Wilhem Roepke, entre otros.

En 1950, con ocasión de la visita de Ludwig von Mises al Perú, donde dictó una conferencia en la Universidad de San Marcos, el encargado de la presentación y divulgación de sus ideas fue Ferrero. Lo mismo ocurrió cuando vinieron los profesores Wilhem Roepke y Fritz Machlup.

Rómulo A. Ferrero fue una persona muy religiosa. Él, en 1959, presidió la Primera Semana Social del Perú, emanada de la carta pastoral del episcopado peruano del año 1958. La finalidad concreta de ella fue «hacer un primer examen de

la realidad social del país y un planteamiento general de los principales problemas que se desprenden de tal examen».

En la III Conferencia Industrial Internacional en San Francisco, en 1965, Ferrero presentó un trabajo sobre «El comercio internacional de los países subdesarrollados». Según el economista Peter Bauer —experto en economía de países subdesarrollados—, se trata de un *illuminating paper* sobre este tema. En *Dissent on development*, dicho autor agrega que, además, Ferrero demuestra que a partir de 1957, hasta por lo menos la publicación del libro de Bauer en 1971, la participación de Estados Unidos en el comercio internacional se vio reducida en mayor cantidad que la de los países subdesarrollados.

En 1965, se celebró en Washington D. C. un simposio organizado por el American Enterprise Institute sobre los problemas de pagos internacionales. Ferrero presentó allí su trabajo denominado «Cómo pueden los países de bajos ingresos promover su crecimiento». Asimismo, participó en un panel presidido por Paul McCracken, futuro presidente del Comité Asesor Económico de la Casa Blanca —integrado, entre otros, por los Premios Nobel Milton Friedman y James Meade—. Este evento, donde Ferrero defendió la política peruana de tipo de cambio flexible —cuando esto era una rareza en el mundo—, se puede ver como un anticipo de las discusiones y transformaciones que sobrevinieron con el fin de la paridad dólar-oro en 1971. Paul McCracken, quien participó de la reunión de 1965, fue asesor del presidente Richard Nixon en la decisión de abrir la puerta a la flotación del dólar. En ese sentido, el mundo siguió poco después la adopción de tipos de cambio flexibles, como los que Ferrero defendía para el Perú desde 1948.

En junio de 1966, se celebró en Lima la XXV Reunión Plenaria del Algodón, en la cual Ferrero fue presidente ejecutivo de la conferencia. Su muy destacada actuación fue reconocida en forma unánime por todas las delegaciones asistentes, según consta en la carta del entonces ministro de Agricultura, Rafael Cubas Vinaeta, del 23 de junio de 1966.

En el año siguiente, el Committee for Economic Development de Nueva York encargó un trabajo sobre la integración regional y el comercio de América Latina. Ferrero preparó la parte del Perú, junto con economistas de otros países, como Hernán Echavarría, Mario Henríque Simonsen y Sergio Undurraga.

Artículos de Rómulo A. Ferrero han aparecido en numerosas publicaciones y revistas del Perú y el extranjero, como la *Revista Américas* (de la Organización de Estados Americanos, OEA), *Orientación Económica* (de Venezuela), *Columbia Journal of World Business* (de Estados Unidos), *Interamerican Council for Commerce and Production* (de Estados Unidos), *Committee for Economic Development*

(de Estados Unidos), *Mercurio Peruano*, *Fanal* y las revistas de la Cámara de Comercio Italiana del Perú, la Cámara de Comercio de Lima, el Banco de Londres y América del Sud, entre otras.

En 1967, Ferrero fue designado profesor emérito de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ese mismo año, fue profesor visitante de la London School of Economics, dictó conferencias en Suiza en la Universidad de St. Gallen y en el Instituto de Altos Estudios Universitarios, así como en el Instituto Brasileiro de Economía y en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos de México. En 1971, participó con economistas de distintos países en un homenaje a Ludwig von Mises, con motivo de su 90 aniversario, en la publicación de ensayos reunidos en *Hacia la libertad* y en *Ensayos en honor de Ludwig von Mises*. El trabajo de Ferrero se tituló «Integración económica de América Latina»¹.

Además, Rómulo A. Ferrero fue asesor técnico de la Cámara Algodonera del Perú, asesor económico de la Cámara de Comercio de Lima, miembro de la comisión encargada de redactar el anteproyecto de la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, presidente de la Caja de Ahorros de Lima, asesor y director del Banco Central de Reserva del Perú, director del Banco de Crédito del Perú, miembro de la Comisión Revisora de la Legislación Tributaria, miembro de la comisión encargada de estudiar el temario de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Desarrollo, miembro de la Comisión Consultiva de la Bolsa de Valores de Lima, asesor de la Asociación de Bancos del Perú, miembro de la Junta Empresarial de Asesoramiento de la OEA, miembro del Comité Asesor Especial de la OEA para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina, miembro de la Comisión Consultiva de la Oficina Nacional de Integración (ONIT), miembro de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, miembro de la Comisión de Tratados de Comercio, miembro del Consejo Nacional de Seguro Social y miembro fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Todas estas distinciones y su trayectoria hicieron de Rómulo A. Ferrero una persona notable en los círculos limeños. Una vez, el diario *Última Hora* publicó un artículo titulado «Los roncós del Perú» –replana que hace referencia a los «notables» del Perú– en el cual comentó una encuesta realizada recientemente por el director de Relaciones Públicas de Time-Life International entre los hombres de prensa limeños para conocer la ubicación y envergadura de las diferentes personalidades peruanas en la política, el campo intelectual y los negocios, con

¹ Publicado en la presente edición, en el tomo 3.

fotografías de ellos. En el campo intelectual, menciona, entre otros, a Jorge Basadre, Honorio Delgado, Rómulo Ferrero, José León Barandiarán y Raúl Porras Barrenechea.

Con respecto a la Universidad del Pacífico, es conveniente recordar que Ferrero estuvo ligado a ella desde su concepción misma, pues fue vicepresidente de la Unión Nacional de Dirigentes y Empleadores Católicos (Undec), entidad promotora de esta universidad, y uno de los tres firmantes de la solicitud al Gobierno peruano para su autorización. Más adelante, fue vicepresidente y luego presidente del Patronato y de la Comisión Académica de la Universidad del Pacífico.

Poco después de su fallecimiento, mi madre, la señora Lily Butters de Ferrero, recibió una carta del entonces rector de la universidad, doctor Pedro M. Benvenuto Murrieta, en la cual le manifestaba «el testimonio del perdurable reconocimiento de la institución por la excepcional colaboración que él le prestó». Continúa el rector indicando que «el ingeniero Ferrero cumplió esas funciones y tareas ad honorem con muy alto sentido de responsabilidad y les consagró toda su experiencia, su lucidez y su reconocida autoridad profesional y moral».

Posteriormente, en septiembre de 1976, se celebró en la universidad un acto académico que contó con la asistencia del doctor José Luis Bustamante y Rivero, expresidente constitucional de la República y de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Como mencionó Luis Aparicio Valdez, director del Centro de Investigación de la Universidad en su discurso de orden, «recordar el aporte del ingeniero Ferrero al desarrollo de esta casa de estudios es trazar, casi sin solución de continuidad, la reseña histórica de ella».

El 1 de diciembre de 1994, se celebró en la Universidad del Pacífico un acto académico auspiciado por el Instituto de Economía de Libre Mercado. Su presidente, el doctor Carlos Boloña Behr, presentó el libro *Rómulo A. Ferrero, pensamiento y acción*, editado por el doctor Arturo Salazar Larraín con una colección de trabajos escogidos del autor. En ese acto académico pronunció el discurso de orden el doctor Jacobo Rey Elmore. Al final del mismo, el agradecimiento de la familia estuvo a mi cargo, por haber estado vinculado a la Universidad del Pacífico, dado que fui nombrado en noviembre de 1977 representante del Patronato en la Comisión Económica de la universidad y también vicepresidente de este patronato.

En dicho evento, en el curso de sus intervenciones, los expositores mencionaron el tiempo perdido, comentando que, si las ideas de Ferrero se hubieran aplicado en 1945 —y no muchas décadas después—, otra hubiera sido la situación del

país. El desarrollo, el crecimiento y la generación de empleos de años posteriores así lo demuestran. El caso de la agroindustria es muy ilustrativo.

Muy recientemente, entre el 25 y el 29 de julio de 2022, se celebró en París el XIX Congreso Mundial de Historia Económica, donde el economista Óscar Ugarteche presentó el estudio titulado «Rómulo A. Ferrero, padre del pensamiento austriaco en América Latina». Entre otros aspectos, el doctor Ugarteche indica que Rómulo A. Ferrero fue el primer economista de la Escuela Austriaca en obtener el cargo de ministro en el mundo en 1945; y, asimismo, que preparó y publicó en 1946 el primer análisis de la escuela austriaca en América Latina, eliminó el control de cambios en 1948 y participó en conferencias internacionales con economistas que recibieron el Premio Nobel de Economía, todo lo cual fue un honor para el Perú. Finalmente, dice el profesor Ugarteche que la influencia de Rómulo A. Ferrero en los círculos políticos y periodísticos es la explicación de por qué el Perú, entre 1950 y 1962, no siguió las políticas estructuralistas como sí hicieron muchos otros países latinoamericanos.

Cierro este colofón con un último recuerdo, para el cual quisiera mencionar que en el año 1972, solo tres años antes de la muerte de mi padre, nació su primer nieto varón, Mario, y poco después el segundo, mi hijo Rómulo Augusto –con sus mismos nombres y apellido–. La anécdota es que en 1975, cuando mi padre estaba ya delicado de salud, yo dejaba a mi hijo Rómulo Augusto en su casa, ya que este nieto lo alegraba y distraía muchísimo, y el pequeño le reclamaba un segundo desayuno, según cuenta mi hermana menor Leonor Isabel.

Homenaje a Augusto Ferrero Costa (1944-2023)

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

La muerte de Augusto Ferrero, la última semana de este mes de julio, me ha traído a la memoria, vertiginosamente, una serie de recuerdos que estoy tratando de ordenar. Se remontan a muchos años atrás, desde que nos conocimos personalmente a principios de los años sesenta del siglo pasado, cuando él ingresó a la Facultad de Letras de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en 1962 –en su local de entonces, en la Plaza Francia, en el centro de Lima–, si bien yo, por caprichos de la cronología, ingresé un año antes: le llevaba solo algunos meses de edad, pero eso fue suficiente para que, aún nacidos en el mismo año, yo ingresara con anterioridad a la PUCP. Curiosamente, mi conocimiento y trato con él durante ese año fue cordial, pero no cercano. Más bien, fue con su hermano Raúl con quien coincidiría al año siguiente –1963– en la Facultad de Derecho de la PUCP y en la Casa Grace, donde ambos hicimos nuestra práctica profesional y tuvimos varias andanzas juntos (una de ellas, al Festival de la Primavera en la ciudad de Trujillo, en 1964, en donde conocimos a la famosa Yma Súmac, que fue la invitada estelar). Más tarde, egresado Raúl de la Facultad de Derecho y estudiando ahí Augusto, este se trasladó a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), que le daba más facilidades en materia de tiempo para atender su compromiso con la natación, que lo llevó a los más altos escenarios y a un reconocimiento internacional. Y ahí no solo se graduó, sino que enseñó durante largos años.

Y mientras Raúl ingresó a la docencia en la Facultad de Derecho de la UNMSM, Augusto lo hizo igualmente, pero con otras incursiones. Así, en un momento determinado –alrededor de 1980– empezó a enseñar en la recién creada

Facultad de Derecho de la Universidad de Lima que, como se sabe, había sido fundada como universidad privada en 1962, pero no tenía estudios de Derecho. Fue Carlos Torres y Torres-Lara –que enseñaba tal disciplina, pero en otra facultad– quien tuvo la idea de crearla. Y lo hizo en 1980 con la ayuda de mi padre, Domingo García Rada, y de Francisco Miró Quesada Cantuarias. Y ahí fuimos a enseñar varios de nosotros, teniendo como decano de la Facultad a Carlos Torres y Torres-Lara en sus inicios, y luego a otros más, como Augusto Ferrero Costa, quien llegó tiempo después al vicerrectorado. Mi relación con él no solo fue cercana, a partir de proyectos comunes, sino cordialísima. Y así fue durante varios años. Compartí muchos de sus entusiasmos, en especial por la música y la historia, sobre todo por la figura de Napoleón. Mucho más tarde, se vinculó con la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL), a nivel profesional y de asesoría.

En sus últimos años se dieron sus grandes logros. En 2017 fue elegido magistrado del Tribunal Constitucional, al que llegó con una apreciable votación en el Congreso de la República, y que llegó a presidir. Augusto, en rigor, no era un constitucionalista en sentido estricto ni un experto en Derecho Público, sino más bien en el Derecho Privado (es autor de un magnífico tratado de Derecho de Sucesiones, con varias ediciones). Pero su desempeño fue muy positivo, gracias a su inteligencia natural y a su capacidad para investigar, entender y, sobre todo, de escuchar. Fue además muy considerado con los abogados que ejercían la defensa ante ese máximo tribunal, fiel reflejo de quien había sido abogado ejerciente. Con seguridad se sintió inspirado por su padre, Raúl Ferrero Rebagliati que, más allá de aficiones humanistas, cultivó sobremanera el Derecho Público.

También colaboré, en su momento y muy modestamente, con la edición de las obras completas de su padre. Y, más recientemente, en la labor y la obra de su tío Rómulo Ferrero, con quien estuvo muy unido y compartía aficiones comunes. Me cupo el honor de incentivar a mi viejo amigo Mario Barrios Marca ante la necesidad de recoger en un libro los principales escritos de su suegro Rómulo Ferrero, a quien traté muy poco, pero de quien tenía magníficas referencias, sobre todo de mi padre. Y de eso han pasado algunos años, y si bien la obra está lista, no ha podido ver ese fruto que es tan suyo como de los demás.

Que sean estas líneas un recuerdo al querido amigo desaparecido y colega de tantos años, y un reconocimiento del empeño que puso en la publicación de esta obra.

Lima, agosto de 2023



Bibliografía de Rómulo A. Ferrero¹

Se ha ordenado cronológicamente con el propósito de exponer la trayectoria intelectual del autor y de presentar —aún con la omisión de textos que no ha sido posible conocer— el desarrollo temático de su pensamiento, que se remonta, como se podrá apreciar, desde temas que interesan al mero ingeniero agrónomo de 1932 hasta los que se plantea el economista de radio mundial en 1974. Solo cubre la producción publicada en libros, folletos y artículos en revistas, no así lo aparecido en diarios y en otro tipo de periódicos. La recopilación ha sido realizada por el Mag. Guido Soenens, profesor del Departamento Académico de Economía con la colaboración técnica del Dr. Ricardo Arbulú Vargas, Jefe de la Biblioteca de la Universidad.

Abreviaturas

AE	Actualidad Económica. (Revista). Lima.
AG	Agronomía. (Revista). Lima.
ALG	Algodón (Revista de la Cámara Algodonera del Perú). Lima.
AM	Américas. (Revista de la Organización de los Estados Americanos, OEA). Washington, D:C.
AN	Anales; Revista de la Asociación Peruana de Ingenieros Agrónomos Lima.
BCC	Boletín Mensual de la Cámara de Comercio de Lima.
BCG	Boletín de la Compañía Administradora del Guano. Lima
BCR	Boletín del Banco Central de Reserva del Perú. Lima.

¹ Esta sección ha sido recuperada y reproducida fielmente de la publicación de 1977, *Elogio y bibliografía de Rómulo Ferrero Rebagliati*, disponible en <https://hdl.handle.net/11354/3182>

CJ	Columbia Journal of World Business. Publicación de la Universidad de Columbia, N. Y.
CP	Comercio y Producción; revista mensual de la Cámara de Comercio de Lima. Titulada antes: Revista Mensual de la Cámara de Comercio de Lima.
Ed., ed.	Editor, editado por, Editorial.
EF	Economía y Finanzas; revista de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Lima.
<i>et al.</i>	<i>et alter</i> : y otros autores o colaboradores.
FN	Fanal, [Ed. por el Departamento de Relaciones Públicas de la International Petroleum Co.]. Lima.
Gráf.	Gráfica, Gráficos.
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> : esto es, es decir.
ilus.	Ilustraciones.
Imp.	Imprenta.
IS	Informaciones Sociales. (Revista de la Caja Nacional del Seguro Social). Lima.
láms.	Láminas.
Lib.	Librería.
Lit.	Litografía.
MP	Mercurio Peruano; revista de humanidades. Lima.
MS	Mar del Sur; revista peruana de cultura. Lima.
OE	Orientación Económica. (Revista del Instituto Venezolano de Análisis Económico y Social). Caracas.
p.	página(s).
RB	Revista Bancaria. Órgano de la Asociación de Banqueros de México. México D. F.
RCI	Revista de la Cámara de Comercio Italiano del Perú. Lima.
rev.	revisor, revisada por
retr.	retrato.
RUC	Revista de la Universidad Católica del Perú. Lima.
s.a.	sin año de publicación.
srp.	sin otras referencias de su publicación.
Tip.	Tipografía.
tabs.	tablas, tablas estadísticas.
V.a.	Ver asiento número.

- Notas.-
- 1) La paginación se ha indicado con dos puntos (:)
 - 2) El signo [] (corchete) indica un dato que no aparece en el texto.
- El ? antes de p., indica número de páginas que no ha sido posible precisar.

- 1929 *El mejoramiento por selección del algodón "Tangüis"*. [inédito]. Cayaltí. 115p. láms., fotos, planos. Tesis (Ing. Agrón.). Escuela Nacional de Agricultura. (1)
- 1932 *Origen del algodón Tangüis*. VA 9: 653-670. (1-a)
- 1933 *Aspectos del problema del Wilt*. VA 10: 1319-1321, 1325-1330. (2)
- Influencia de la humedad del arroz en cáscara sobre su conservación y beneficio*. VA 10: 1425, 1427-1432. (3)
- 1934 *A propósito del origen y los caracteres del algodón "Tangüis"*. VA 11:573-576. (4)
- El arrebiatado (Dysdercus ruficollis) del algodón*. BCG 10: n° 8: 223-231. (5)
- La conservación de la pureza genética de la variedad del algodón. Cómo ha hecho Egipto para lograrlo*. VA 11:49, 51, 53, 55, 57, 59-64. (6)
- La lucha contra el Wilt: selección de un linaje inmune de la variedad Tangüis*. VA 11:237, 239, 241, 243-248. (7)
- Medidas necesarias para asegurar la calidad de nuestros algodones*. VA 11: 865-869. (8)
- 1935 *El algodón Tangüis y su origen*. BCG 11: n° 9:415-448. (9)
- Los nuevos algodones egipcios; una variedad interesante para el Perú: el "Giza 7"*. VA 12: 601-606. (10)
- El riego de la caña y su control*. VA 12:17, 19, 21, 23, 25, 27, 29, 31. (11)
- 1936 *El cambio de bases en el suelo*. BCG 12:n° 12:457-474. (12)
- La organización de la producción agrícola*. RUC IV: año V: sep. 425-444. (13)
- 1937 *La importancia del algodón en la economía nacional*. VA 14:655, 657, 659, 661, 663. (14)
- Orientación económica de la agricultura peruana*. Lima, Ed. Rímac, S. A. 29 p. (15)
- 1938 *La agricultura y el comercio exterior del Perú*. BCG 14: n° 12:459-467. (16)
- 1938 *Tierra y población en el Perú: la escasez de tierras cultivadas y sus consecuencias*. AG 3:n° 11:17-43. (17)
- . Lima, Ed. Rímac, S. A. 30 p. (18)
- 1939 *La agricultura en la vida del Perú*. MP n° 146:9-23. (19)
- La agricultura y la profesión agronómica*. RUC VII: nos. 8-9:494-507. (20)
- Los problemas de la colonización en el Perú*. Lima, Ed. Rímac, S. A. 27 p. (21)

- 1940 *América y la agricultura mundial*. MP n° 156:67-74: (22)
La guerra europea y nuestra economía. MP n° 160:337-341. (23)
Observaciones acerca de la renta de la tierra y de la valorización de propiedades agrícolas. RUC IX:nos. 4-5:200-211. (24)
Política agraria nacional. [1a. ed.]. Lima, s. a. srp. (25)
- 1941 *El comercio exterior del Perú*. [1a. Ed.]. Lima. srp. (26)
Política agraria nacional (I-III). MP n° 167:63-76; n° 168:115-135; n° 169:190-198. (27)
- 1942 *La realidad nacional*. RUC X: n° 1: 18-38 (28)
La realidad económica nacional. [1a. ed.]. Lima, Ed. Lumen, S. A. 23 p. (29)
- 1943 *Perspectivas económicas de la postguerra*. MP n° 201: 586-608. (30)
---. Lima, Ed. Lumen, S. A. 25 p. (31)
Los proyectos de estabilidad monetaria internacional para la postguerra. RUC XI:nos. 6-7: 236-246. (32)
- 1944 *Concentración y división del cultivo en la caña de azúcar y en el algodón*. VA 21:257-263. (33)
Posibles influencias asiáticas en la flora americana (el origen de los algodones americanos). AG 9:n° 37:25-31. (34)
- 1945 *Algunos problemas agrícolas de postguerra*. RUC XIII: 21-40. (35)
Análisis de la situación monetaria. [la.ed]. Lima. srp. (36)
El comercio en el Perú. En Sainte Marie, Darío, ed. *Perú en cifras*. Lima, Ed. Scheuch, S. A. p. 337-351. (37)
La conservación del suelo en la Montaña. AN p. 478-482. (38)
- 1946 *La política fiscal futura*. MP n° 228:121-131. (39)
La política fiscal y la economía nacional. Lima, Ed. Lumen, S. A. 77 p. (40)
- 1947 *Economy and finances of Perú*. [1a. ed.]. Lima, Corporación Nacional de Turismo. 27 p. (41)
- 1950 *La economía peruana*. MP n° 283:359-368. (42)

- 1952 *Ajustes económicos de las pensiones de jubilación*. IS VII:n° 4:5-22. (43
Estudio comparado de los impuestos a la renta en el Perú y los demás países de América. [1a. ed.]. Lima, Imp. Gil, S. A. t.I (105 p.).
 V.a. 48. (44
El problema de la escasez de tierras en el Perú. MS II:n° 23: 75-79. (45
El problema de la tierra en el Perú. VA 29:527, 529-530. (46
Problemas económicos nacionales. [1a.ed?]. Lima. 14 p.
 srp. (47
- 1953 *Estudio comparado de los impuestos a la renta en el Perú y los demás países de América*. [1a. ed.]. Lima, Tip. Peruana, S. A. t. II (80 p.).
 V.a. 44. (48
La historia monetaria del Perú en el presente siglo. [1a. ed.]. Lima, Tip. Peruana, S. A. 23 p. (49
- 1954 *La inflación; sus causas y peligros*. [1a. ed.]. Lima, Tip. Peruana, S. A. 32 p. (50
La realidad económica nacional. MP n° 327:315-326. V.a. 29. (51
- 1955 *Comentarios acerca de los impuestos en el Perú*. [1a. ed.]. Lima, Tip. Peruana, S. A. 35 p. (52
- 1956 *El desarrollo económico y el comercio exterior*. [la. ed.]. Lima, Tip. Peruana, S. A. 16 p. (53
Directivas para un programa de desarrollo económico nacional. IS 11: n 3: 43-46. (54
 ---. Lima, Tip. Peruana, S. A. 38 p. (55
Necesidades y deberes de la producción algodonera nacional. VA 33:179, 181, 183-184. (56
La situación algodonera mundial y las exportaciones del Perú. [1a. ed.]. Lima, Gráf. Paulsen, S. A. 8 p. (57
- 1957 *Estudio económico de la legislación social peruana y sugerencias para su mejoramiento*. [por. . . y]. Arthur Altmeyer. [1a. ed.]. Lima, Lit. Valverde, S. A. 185 p. (58
Orientación económica de la agricultura peruana. [1a. ed.]. Lima, Banco Agrícola del Perú. 29 p. (59
La realidad económica de los beneficios sociales. BCC XXVIII:n° 338:570-580. (60
 ---. Lima, Lit. Valverde, S. A. 31 p. (61

- La renta nacional*. BCC XXVIII:n° 335:370-372. (62
- . Lima, Tip. Peruana, S. A. 32 p. (63
- La renta nacional en el Perú; un breve análisis*. [1a. ed.]. Lima, Banco Continental. 12 p. (64
- 1958 *El desarrollo económico y la estabilidad monetaria*. BCC XXIX:n° 351:496-500. (65
- La industria dentro del marco de la economía nacional*. (Charla ofrecida en el V Congreso Peruano de Química el 21 de octubre de 1958). BCC XXXIX: n° 354:655-658 (66
- 1959 *Discurso del Presidente del Comité Directivo*. En *Exigencias sociales del catolicismo en el Perú*. Lima, Ed. Mercagraph S. A. p. 13-15. (67
- Discurso del Presidente de la Semana Social*. En *Exigencias sociales del catolicismo en el Perú*. Lima, Ed. Mercagraph, S. A. p. 217-222. (68
- El estudio económico del Perú por la CEPAL*. IS 10:n° 109:2-7. (69
- La historia monetaria de los seis últimos años*. [i.e. 1953-59]. BCC XXX:n° 364: 558-560. (70
- Inflación, importación, tipos de cambio*. BCC XXX:n° 359:240247. (71
- El Mercado Común Latinoamericano*. [1a. ed.]. Lima, Ed. A. Lulli, S. A. 19 p. (72
- . [2a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de V.a. 76 (73
- 1960 *Estudio económico de la legislación social peruana para obreros*. [1a. ed.]. Lima, Lit. Valverde, S. A. 110 p.
- Contiene:* Situación actual de los trabajadores; exposición y análisis.- Beneficios sociales existentes en el país para los obreros.- Costos de los beneficios sociales para obreros en el Perú y otros países.- Comparación de los beneficios sociales para obreros vigentes en el Perú con las normas mínimas de la Oficina Internacional del Trabajo.- Comparación de la legislación social de obreros con la de empleados.- Conclusiones y sugerencias. (74
- El Mercado Común Latinoamericano*. RB VIII:n° 3:210- 233. V.a. 72-73. (75
- 1962 *Las condiciones básicas para el desarrollo económico y social*. CP XXXIII:n° 400: 494-499.
- Con referencia a sus factores internos, a la economía de mercado, la planificación por el Estado, la estabilidad monetaria y factores externos. (76
- . Lima, Ed. A. Lulli, S. A. 9 p. (77

- Directivas para un programa de desarrollo económico nacional.* AE n° 170:3-5. (78)
- Estudio económico de las asignaciones familiares en el Perú.* [Inédito]. Lima. 151 p. (79)
- La historia monetaria del Perú en el presente siglo.* [2a. ed.]. En Pareja Paz Soldán, José, ed. *Visión del Perú en el siglo XX.* Lima, Lib. Studium, S. A. I: 125-143.
- Contiene:* Período 1900-1914.- Período 1914-22.- Período 1922-30: la devaluación oficial del año 1930.- Período 1931-32: la devaluación desde la inconvertibilidad.- Período 1932-40: recuperación, estabilidad, nueva devaluación.- Período 1940-45: inflación interna.- Período 1945-48: control de cambios.- Período 1948-49: eliminación de los controles.- La experiencia de 1950-60: Etapa 1950-60.- Etapa 1950-53.- Etapa 1945-57.- Etapa 1958-60. V.a. 49 (80)
- 1963 *Historia de la Cámara de Comercio de Lima;* [por] Jorge Basadre [y] . . . [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima, 1963. xxxi, 371 p. ilus. (fac.). láms, retr.
- Contiene:* La Cámara de Comercio de Lima desde su fundación hasta 1938, por Jorge Basadre.- La Cámara de Comercio de Lima entre 1939 y 1962, por Rómulo A. Ferrero. (81)
- Comercio y pagos internacionales.* [1a. ed.]. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963. 211 p. ilus. (tabs.) (Conferencias, C.E.M.L.A.).
- Contiene:* El desarrollo económico y el comercio exterior.- La teoría del comercio internacional y su crítica.- La inestabilidad de los precios de los productos básicos.- Los términos del intercambio.- La política comercial.- El Mercado Común Latinoamericano.- Las bases de México y el Tratado de Montevideo.- Los pagos internacionales. (82)
- El desarrollo de la economía nacional durante los últimos 25 años.* BCR n° 384:6-18. (83)
- El desarrollo económico nacional.* [1a. ed.]. Lima, Ed. A. Lulli, S. A. 16 p. (84)
- Esquema y costo de los beneficios sociales en el Perú.* [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima. 31 p. (85)
- La inflación en los países subdesarrollados.* OE n° 8: 38-39. (86)
- El problema agrario en el Perú.* AM XV:n°. 1:33-36. (87)
- La realidad económica de los beneficios sociales.* [2a. ed. rev.]. Lima, Lit. Valverde. S. A. 19 p. V.a. 60. (88)

- La reforma agraria.* [1a. ed.]. Lima, A. Lulli, S. A. 8 p. (89)
- El rol de la empresa privada en la Alianza para el Progreso so y en la planificación del desarrollo económico y social.* [por . . . et al.]. Lima, Pacific Press, S. A. 44 p. (90)
- El sector privado y la planificación.* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Información y Relaciones Públicas. ? p. (Trabajos de Divulgación : Serie A: Conferencias, n° 3) (91)
- 1964 *Comercio exterior del Perú: importación de productos agropecuarios 1955-1963.* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 32 p. cuadros. (92)
- Comercio exterior del Perú según otras clasificaciones internacionales.* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. ?p.
Contiene: Relación de cuadros estadísticos: exportaciones e importaciones.- Valores FOB y CIF en miles de soles y miles de dólares. (93)
- Comercio exterior del Perú: tendencia 1952-1962.* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 154 p.
Contiene: La tendencia del comercio exterior.- Las exportaciones.- Las importaciones.- El poder de compra externo.- Los mercados del comercio exterior.- Perspectivas del comercio exterior.- La balanza de pagos. (94)
- Exportaciones según naturaleza del producto y las importaciones según uso o destino económico del producto.* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 38 p. cuadros.
Contiene: índices de comercio exterior.- Relación de cuadros estadísticos. (95)
- El papel del Estado y el papel del sector privado en la planificación* [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación. ? p. (Trabajos de Divulgación) (96)
- El Perú y la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo.* [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima. 39 p. (97)
- La reforma agraria.* VA 41:479, 481-484.9.
V.a. 89. (98)
- 1965 *La balanza de pagos de los Estados Unidos y el problema de la liquidez y el Sistema Monetario Internacional.* [1a. ed.]. Lima, Pacific Press, S. A. 11 p. (99)

- Conferencia del Dr. ... En Acción para el Desarrollo*, Lima, ed. *Lineamientos básicos para una política económica peruana*. Lima, Ed. P. L. Villanueva, S. A. p. 27-59 (100)
- El desarrollo económico del Perú en el período 1950-1964*. [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima, 46 p. (101)
- Equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial*. [1a. ed.]. Lima, 9 p. srp. (102)
- Intercambio comercial con Canadá*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 10 p.
Contiene: Balanza comercial.- Las tendencias de su comercio con el Perú y su participación en el total.- Principales productos básicos exportados.- Principales importaciones en 1964. (103)
- Perspectivas del algodón para el futuro*. ALG XXV:n° 296:189-195. (104)
- Problemas del comercio de los países productores primarios*; trabajo presentado a la III Conferencia Industrial Internacional, San Francisco, Cal. srp. (105)
- Los problemas del comercio exterior y los pagos internacionales de los países productores primarios*. [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima. 24 p. (106)
- Productos básicos de exportación por países de destino, 1950-1964*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. ? p.
Contiene: Relación de cuadros estadísticos.- Principales productos exportados (en millones de dólares y en por cientos del total): azúcar, café, algodón, lana, harina de pescado, cobre, zinc, plomo, plata. (107)
- Series estadísticas básicas de comercio exterior*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 13 p.
 “La metodología empleada y la presentación de los cuadros se ha basado en los sistemas internacionales que aplican en las Naciones Unidas y en la CEPAL”. (108)
- La situación actual de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. CP XXXVI: n° 429: 96-99. ilus. (retr.). (109)
- La situación actual del algodón*. VA 42:187-189, 191, 193-194. (110)
- La situación del algodón*. ALG XXV: n° 290:29-39. (111)
- 1966 *Bases de la política fiscal monetaria y cambiaria*. CP XXXVII:n° 442:232-233. ilus. (retr.). (112)

- Cómo pueden los países de bajos ingresos promover su crecimiento*, [por et al.]. [1a. ed.]. New York, Comité para el Desarrollo Económico. (113)
- Intercambio comercial con Checoslovaquia*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 7 p.
Contiene: Balanza comercial.- Productos básicos exportados.- Principales importaciones en 1964. (114)
- Intercambio comercial con Dinamarca*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 12 p.
Contiene: Balanza comercial.- La tendencia de su comercio con el Perú y su participación en el total.- Principales productos básicos exportados.- Principales importaciones en 1964. (115)
- Intercambio comercial con Estados Unidos*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 15 p.
Contiene: Balanza comercial.- La tendencia de su comercio con el Perú y su participación en el total.- Principales productos básicos exportados.- Principales importaciones en 1964. (116)
- Trade of the LDC's: no dead end far primary producers*. CJ 1:nº 3:51-62. (117)
- 1967 *El comercio exterior de América Latina*. [1a. ed.]. México, Consejo Interamericano de Comercio y Producción. 101 p. (118)
- Economic development of Peru*. En Committee for Economic Development, New York 22, N.Y. ed. Economic development issues: Latin America. New York (Supplementary Paper Nº 21). p. 211-259. (119)
- Estudio de la realidad económica en el Perú*. En Seminario sobre la realidad nacional. t. III. srp. (120)
- Importancia nacional del desarrollo equilibrado de las actividades productivas del País*. (Charla en el Rotary Club de Lima el 20 de julio de 1967). CP XXXVIII:nº 456:377-382. ilus. (retr.). (121)
- La integración económica latinoamericana*. FN 22:nº 83:2-10. (122)
- Preferencias de Estados Unidos para las importaciones de América Latina*. [1a. ed.]. México, Consejo Interamericano de Comercio y Producción. 28 p. (123)
- Sistema de clasificación del comercio exterior por Continentes y mercados*. [1a. ed.]. Lima, Instituto Nacional de Planificación, Departamento de Comercio Exterior. 29 p.
Contiene: Continentes y agrupaciones económicas.- Grupos de desarrollo. (124)
- La variación de los términos de intercambio*. OE nº 24:25-28. (125)

- 1968 *Macroeconomía y desarrollo*; cursillo dictado por la Cámara de Comercio de Lima en 1967. [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima. 143 p. ilustr. (tabs.). (126)
- La minería en la economía nacional*. inédito]. Lima, 54 p. (127)
- Los problemas de la ALALC y sus posibles soluciones*. [1a. ed.]. Lima, Pacific Press, S. A. 40 p. (128)
- 1969 *La economía en el Perú*. RCI n° 8:8-10. (129)
- El mecanismo de rebajas de la ALALC y la tarifa externa común*. En Banco Industrial del Perú, Lima, ed. El Perú y la integración latinoamericana. Lima, Ed. Jurídica, S. A. p. 129-142. ¿ (130)
- La reforma tributaria*. [1a. ed.]. Lima, Cámara de Comercio de Lima. ·273 p.
Contiene: El proceso de reforma tributaria, por ...- Los impuestos a la renta patrimonial y territorial por M. Belaunde G.- Reseña sobre el nuevo régimen del impuesto al valor predial e impuesto al patrimonio accionario, por E. Vidal C. (131)
- 1970 *Las empresas multinacionales en América Latina*. AE n° 262:10-17, 23. (132)
- Sinopsis y costos de los beneficios sociales en el Perú*. [2a. ed.]. Lima Pacific Press, S. A. 33 p. V.a. 85. (133)
- 1971 *La situación del Sistema Monetario Internacional*. [1a. ed.] Lima, Banco de Crédito del Perú. 48 p. Referente a la crisis de mayo de 1971. (134)
- 1972 *La experiencia monetaria del Perú en el presente siglo*. MP n° 486:21-36. V.a. 49, 80. (135)
- La integración económica de América Latina*. OE n° 37:7-14. (136)
- La reforma monetaria internacional*. [1a. ed.]. Lima, Gráf. Panamericana, S. A. 16 p. (137)
- Sinopsis y costo de los beneficios sociales en el Perú*. [3a. ed?]. Lima Pacific Press, S. A. 54 p. V.a. 85, 133. (138)
- 1973 *La integración económica de América Latina*. EF II:n° 6:81-101. V.a. 136. (139)
- La reforma monetaria internacional*. EF II:n° 7: 21. V.a. 137. (140)
- 1974 *El alza del petróleo y los países subdesarrollados*. EF III:n° 8:64-69. (141)
- Temores de una grave crisis económica mundial*. EF III:n° 9: 34-43. (142)

Resumen Textual		Totales
Inéditos : 7, 79, 127	=	3
Libros : 1, 44, 58, 74, 81, 82, 94, 118, 126, 131	=	10
Folletos : 15, 18, 21, 25, 26, 29, 31, 36, 40, 41, 46-50, 52, 53, 55, 57, 59, 61, 63, 64, 66, 72, 73, 77, 79, 84, 85, 88-93, 95-97, 99, 101-103, 105-108, 113-116, 123, 124, 127, 128, 133, 134, 137, 138	=	59
Artículos en revistas: 1-14, 16, 17, 19, 20, 22-24, 27, 28, 30, 32-35, 38, 39, 42, 43, 45, 51, 54, 56, 60, 62, 65, 67-71, 75, 76, 78, 80, 83, 86, 87, 98, 100, 104, 109-112, 117, 119- 122, 125, 129, 130, 132, 135, 136, 139-142	=	74
		<hr/> 146

Fotografías



Rómulo Ferrero Rebagliati y Lily Butters Puccio, 4 de agosto de 1937.



Rómulo Ferrero Rebagliati. Conferencia en la Cámara de Comercio (1967).



Bodas de plata de Rómulo Ferrero Rebagliati y Lily Butters Puccio. 4 de agosto de 1962.



Rómulo Ferrero Rebagliati y Lily Butters Puccio.



Rómulo Ferrero Rebagliati y Amelia Ferrero Butters de Barrios. Condecoración de la Embajada de Italia, 1962.



Rómulo Ferrero Rebagliati ejerciendo como
Ministro de Hacienda en el año 1946.

