

Medved

Trabajos de colaboración

Los fundamentos económicos de la industrialización

Por

EMILIO DE FIGUEROA

Se trata en este artículo del aspecto económico de la industrialización, directamente relacionado con la estructura económica nacional. El hecho fundamental que determina el atraso de los países que no han llevado a cabo aún un proceso de industrialización es la existencia de una masa campesina en exceso que constituye, esencialmente, un "paro encubierto." Mientras persista este exceso de población agrícola, el país no habrá alcanzado su máxima renta nacional ni el aprovechamiento óptimo de sus recursos.

Esta situación no es, sin embargo, estacionaria, sino de carácter acumulativo, de no llevarse a cabo un proceso de industrialización. El desarrollo industrial elevaría automáticamente la producción agrícola por habitante, incluso en el caso de que tuviesen lugar modificaciones en el régimen de propiedad de la tierra, en el volumen de las cosechas y en los métodos agrícolas. Proporcionaría los medios de aumentar la potencia agrícola nacional, de mejorar los transportes, los mercados y servicios análogos. Se reduciría el paro estacional campesino, al estimular el cultivo mixto.

Las industrias nacientes sólo podrán alcanzar las ventajas de tipo económico, que tienden a disminuir los costes, después de transcurrido un determinado periodo, lo cual en un sistema internacional abierto es muy improbable que ocurra sin un apoyo decidido por parte del Estado. Carece de fundamento que los países pobres hayan de aceptar, fatalmente, una especialización internacional en la producción, que, al basarse en las relaciones actuales de los costes, es válida sólo en tanto se mantengan las condiciones actuales, es decir, mientras no se modifique la estructura económica nacional.

El primer obstáculo con que se tropieza para la industrialización es la falta de demanda efectiva. El intento de fomentar la industrialización de un país por medio de los métodos proteccionistas se ha justificado siempre con el argumento de la "industria naciente". Pero existen ciertas limitaciones al éxito de esta política que son independientes del instrumento utilizado (aranceles, subsidios, etc.).

La creación de una demanda efectiva, en el supuesto de que existan recursos ociosos, a través de la política de gastos públicos no tiene carácter inflacionista. Existen, sin embargo, ciertos atascos específicos que tenderán a crear graves perturbaciones durante el periodo de transición.

La posibilidad de desarrollar en cualquier época los recursos naturales de un país está siempre subordinada al volumen de capital real existente y de riqueza acumulada en el pasado mediante la explotación de dichos recursos.

Se examinan, asimismo, la forma más eficaz de utilizar los préstamos exteriores y las transferencias de capital. Sustitución del principio de los *costs compa ativos* por el de la demanda, al juzgar las ventajas que se derivan de la industrialización. Efectos de la industrialización en los países adelantados

I

El problema de la industrialización, que tanto apasiona al mundo de lo postguerra, es de naturaleza esencialmente económica, ya que está directamente relacionado con la estructura económica nacional; pero—como es sabido—los datos o elementos estructurales de toda economía son la población, la técnica, los recursos naturales, el equipo capital disponible y el marco jurídico, político y social en que se desenvuelven todas las actividades del país. De ahí la insuficiencia y esterilidad de aquellos planes o estudios que tratan de basar la industrialización en meras razones técnicas o legislativas; es decir, en creer que basta con tener buenos técnicos y promulgar las oportunas leyes para que el problema de la industrialización quede resuelto. Esto constituye un grave error: el que un país se indus-

trialice o no, es algo que no depende sólo de la excelente preparación de sus ingenieros y de la buena voluntad de sus legisladores, sino que está necesariamente relacionado con la armónica conjugación de todos aquellos factores estructurales a que antes hemos aludido; esto es, en todo plan de industrialización habrán de desempeñar tan importante papel los economistas como los ingenieros y los legisladores. Un plan de industrialización que prescindiera de la colaboración de los economistas es algo tan descabellado como un plan de obras hidráulicas o de fomento agrícola que prescindiese, respectivamente, de los ingenieros de caminos y agrónomos.

II

¿Cuáles son las cuestiones económicas que plantea la industrialización de un país? En primer lugar, se viene observando en el mundo desde hace mucho tiempo una progresiva transferencia de la población agrícola hacia la industria y la prestación de servicios. Este éxodo no es caprichoso ni obedece a motivos puramente circunstanciales, sino que está determinado por ciertas tendencias económicas fundamentales. A medida que el progreso técnico avanza, se eleva la renta *per capita* de la población, y esto da lugar, a partir de cierto límite, a que la *propensión marginal al consumo*, es decir, la proporción de la renta que se gasta en alimentos y en otros bienes de consumo disminuya. Pero esto implica que la participación de la agricultura en la renta nacional disminuya asimismo. Si a este efecto agregamos el que, a medida que crece la eficiencia agrícola, se necesita un menor número de trabajadores en el campo para obtener el mismo volumen de producción, se ve inmediatamente que el nivel de la renta agrícola sólo podrá ser mantenido o elevado al mismo ritmo que el de la renta industrial, reduciendo la población campesina.

Constituye hoy un hecho generalmente reconocido que el nivel de vida de cualquier país será mayor o menor según la proporción existente entre su población agrícola y su población trabajadora total. Este hecho se ve com-

probado actualmente en los países agrícolas ricos, como Nueva Zelanda, Australia o la Argentina, donde dicha proporción está muy por debajo de la media mundial (aproximadamente de un 60 por 100), con una tendencia a ser cada vez menor, debido a la progresiva industrialización de esos países (1).

Este desplazamiento de la mano de obra desde la agricultura a la industria está, sin embargo, muy lejos de haber alcanzado su límite definitivo, si consideramos la totalidad del mundo actual. Existe todavía una gran discrepancia entre las rentas por habitantes obtenidas en la agricultura y en la industria, y, lógicamente, mientras esta circunstancia persista, se tendrá un motivo económico para tales desplazamientos. Es muy posible que, desde un punto de vista exclusivamente social, esto no sea deseable, pero, deseable o no, se trata de un hecho irremediable motivado por el progreso técnico.

Las discrepancias de renta señaladas se deben, principalmente, a la existencia de amplias zonas geográficas densamente pobladas, tales como la China, la India o la Europa oriental, donde la casi totalidad de la población activa está ocupada en el campo, a pesar de que la tierra sólo puede ofrecer, en dichas zonas, un trabajo remunerador a una parte de la población agrícola. En estos países, en los cuales se halla confinada más de la mitad de la población del mundo, no ha tenido lugar aún el progreso industrial; lo que motiva que una gran parte de sus habitantes arrastren una vida precaria, cultivando tierras *submarginales*, y que la otra parte, que dispone de terrenos más fértiles, siga utilizando aperos y otros instrumentos de labranza sumamente primitivos, obteniendo rendimientos que, si referidos a cada hectárea sembrada no son excesivamente bajos, resultan necesariamente muy pequeños al calcularlos por habitante.

El exceso de población agrícola se encuentra de tal forma ligado al terruño que—careciendo de otras salidas—se ve obligado a vivir de la renta familiar, aunque sin participar de una manera apreciable en su obtención. Este estado de cosas suele denominarse por los economistas *paro encubierto*, ya que, en realidad, la existencia de una creciente población

(1) Cf. K. MANDELBAUM: *The Industrialisation of Backward Areas*. Institute of Statistics, Oxford, 1945, pág. 1, nota.

sobre tierras de inferior calidad no contribuye en nada a la producción agrícola. Se trata de una situación enteramente análoga a la del paro estacional o cíclico, cuyos obreros parados cobrasen un subsidio del Estado. En este caso, el gravamen del paro recae sobre toda la colectividad; en aquél, sobre las respectivas familias agrícolas. Si este exceso de mano de obra campesina fuese absorbido por otras ocupaciones, la producción agrícola actual no sufriría, con ello, merma alguna, en tanto que se aumentaría la renta total de la nación al poner en actividad tales factores ociosos. Así pues, el fundamento económico para la industrialización de los países densamente poblados, que se hallen en un estado primitivo de desarrollo industrial, consiste en este fenómeno de exceso de población campesina en *paro encubierto*.

III

En aquellos países donde exista actualmente una superpoblación campesina, la situación tenderá a agravarse, si no se lleva a cabo un proceso de industrialización nacional, ya que, en el curso de la próxima generación, aumentará el número de personas en edad de trabajar, lo que hará crecer la ya pesada carga ejercida sobre los limitados recursos agrícolas disponibles, de no sobrevenir nuevas oportunidades de ocupación.

Esta presión podría ser también, teóricamente, aliviada por medio de la emigración, puesto que ni la China, ni la India, ni el SE. de Europa, están tan abundantemente provistos de recursos naturales, teniendo en cuenta sus respectivas poblaciones, como, por ejemplo, los Estados Unidos, los Dominios británicos o Rusia (2). Si se dieran las condiciones para una perfecta y no limitada movilidad de la mano de obra, es muy posible que tuviese lugar una gran emigración desde los países más pobres hacia los más ricos. En tal caso, aquéllos podrían conservar su carácter predominantemente agrícola, con la ventaja de que la población restante estaría entonces más plenamente ocupada. La renta media por habitante subiría automáticamente, ya que cesaría el cultivo en las tierras de inferior ca-

lidad y participaría en el reparto de la producción agrícola un menor número de personas; además, se podrían realizar entonces más fácilmente mejoras en la técnica y organización agrícolas. Mas hemos de admitir que una emigración en suficiente escala para nivelar, dentro de un período de tiempo razonable, las pésimas desigualdades existentes entre los países con respecto a sus recursos *per capita*, es, en la práctica, completamente imposible. La única alternativa que cabe adoptar es, pues, utilizar la mano de obra desocupada—u ocupada no económicamente—en aquellas ramas industriales que estén aún sin explotar.

Se hace, a veces, la objeción de que, con arreglo a la división internacional del trabajo, sería sin duda más conveniente racionalizar la agricultura en aquellos países que se hallasen en tales circunstancias. Pero a esto hemos de oponer que dicha racionalización está, en dichos países, condicionada por el progreso industrial de los mismos. En efecto, un desarrollo industrial que supere el aumento natural de la población, mediante transferencias de mano de obra desde el campo a la ciudad, elevaría automáticamente la producción agrícola por habitante, incluso en el caso de que no tuviesen lugar cambios en el régimen de propiedad de la tierra, en el volumen de las cosechas y en los métodos agrícolas. Proporcionaría los medios de aumentar la potencia agrícola nacional, de mejorar el transporte, los mercados y servicios análogos. Al incrementar el número de perceptores de renta y, por tanto, la demanda de alimentos más caros, estimularía la producción agrícola, especialmente el cultivo mixto, que constituye la forma más económica de explotación de la tierra; pero el cultivo mixto contribuiría, asimismo, a la reducción de paro estacional campesino, que en países como España es muy importante, puesto que el volumen de mano de obra que puede utilizarse durante todo el año es mucho mayor con esta forma de explotación de la tierra que con el monocultivo. El paso a dicha forma de cultivo mixto, que tendría lugar con la expansión industrial, parece ser un medio más efectivo de combatir, a largo plazo, el paro estacional campesino que los intentos realizados hasta ahora para proporcionar tra-

(2) Cf. A. J. BROWN: *Industrialisation and Trade*. The Royal Institute of International Affairs, 1943, pág. 21.

bajo a los agricultores durante el invierno. Por otra parte, la experiencia de los países económicamente más adelantados, que en etapas primitivas de su desarrollo se enfrentaron con problemas análogos, demuestra cómo la racionalización de la agricultura tuvo lugar *pari passu*, que la expansión industrial, y cómo ésta absorbió el excedente de mano de obra campesina. Con esto no queremos decir que todos los países hayan de evolucionar en la misma forma. Existen, naturalmente, diferencias acusadas entre los países que motivan diferentes planes de desarrollo económico. Así, donde las tierras sean relativamente fértiles, las mejoras agrícolas deben ocupar el primer plano.

IV

Ante una situación semejante, en que la industria ofrece notorias ventajas sobre la agricultura, uno se pregunta: ¿por qué en estos países atrasados, con gran densidad de población, no se ha desarrollado aún el proceso industrial? La explicación basada en la desigual repartición de los recursos naturales no es suficiente. Está completamente demostrado que algunos países que han hecho pleno uso de todos los recursos agrícolas e industriales disponibles, no han podido alcanzar, sin embargo, el mismo nivel de vida que otros que estaban mejor dotados, naturalmente, salvo en aquellos casos en que lograron compensar tales desventajas naturales mediante la especialización y el comercio internacional. Pero el fenómeno que hemos analizado anteriormente es de índole muy diferente. Se trata de países que, poseyendo suficientes recursos naturales para emprender su industrialización—energía hidráulica, yacimientos de carbón, depósitos minerales, etc.—no han llegado nunca a utilizarlos, a pesar de que su suelo era notoriamente insuficiente para mantener a la población.

Tal vez pudiera atribuirse a las dificultades con que, en principio, tropezaron dichos países y que, por múltiples motivos, fueron ya superadas hace tiempo. Si analizamos el proceso industrial en los diferentes países,

veremos que los factores que principalmente lo determinaron fueron de carácter social y político. Por otra parte, en un sistema internacional abierto, una vez alcanzadas ciertas ventajas económicas, éstas tienden a hacerse de carácter acumulativo, y lo mismo cabe decir de las desventajas; de modo que, en definitiva, los países pobres siguen siendo pobres porque lo fueron en su origen. Dicha tendencia—o más bien un aspecto de la misma—fue observada por vez primera por los economistas Carey y List, aunque su exposición más moderna está basada en el concepto de las *economías externas* (3). En los países con gran desarrollo industrial, una nueva empresa o industria se beneficiará de aquellas ventajas ya existentes que tiendan a disminuir sus costes, tales como los superiores servicios de transporte, educación y formación profesional de los trabajadores, mejor organización de los mercados del capital y del trabajo, etc. En cambio, dentro de un país atrasado, toda empresa nueva, aunque proporcione ventajas a las que la sigan en el tiempo, tiene que incurrir necesariamente en mayores costes y ha de hacer frente a riesgos imprevistos, que no vendrán compensados, de momento, por las “economías externas”. Las industrias nacientes sólo podrán alcanzar, pues, tales ventajas después de transcurrido un considerable período de tiempo, lo cual—en un sistema económico internacional abierto—es muy improbable que tenga lugar sin el apoyo decidido del Estado. Además, cuando los empresarios ya establecidos de los principales países industriales ocupan una posición monopolística y ejercen una discriminación de precios sobre los mercados internacionales, los industriales recién establecidos tropezarán con una gran desventaja inicial. Es posible, entonces, que se requieran medidas más fuertes y permanentes, por parte del Estado, que las que se preconizan para las llamadas “industrias nacientes” en los argumentos clásicos (4).

De todos modos carece de fundamento el que los países pobres deban aceptar fatalmente una especialización internacional en la producción que, al basarse en las relaciones ac-

(3) Cf. T. DE SCITOVSKY: «A Reconsideration of the Theory of Tariffs», *The Review of Economic Studies*, vol. IX, núm. 2.

(4) Cf. K. W. ROTHSCHILD: «The Small Nation and World Trade», *The Economic Journal*, abril 1944.

tuales de los costes, es válida únicamente en tanto persistan las condiciones presentes, es decir, mientras no se modifique la estructura económica nacional, incrementándose la demanda efectiva y el equipo capital existente.

V

Cuando en un país exista un exceso de población campesina y se quiera acelerar el ritmo de su desarrollo industrial, el primer obstáculo con que se tropieza casi siempre es la falta de demanda efectiva, ya que es lo que principalmente se opone al establecimiento de la industria en gran escala. De existir un mercado de extensión apropiada es muy probable que se hubiesen ya puesto en marcha nuevas empresas por medio del capital extranjero. En tales circunstancias, sin embargo, cabe adoptar diferentes métodos de política económica nacional.

Se puede intentar la producción en el país de ciertos bienes, que antes eran importados del exterior—manteniendo constante las exportaciones—, o fomentar nuevas industrias de exportación que compitan con las extranjeras ya establecidas. Ambas políticas, cuyo objetivo es lograr una mayor participación nacional en los mercados existentes, requieren algunas medidas de ayuda “artificial” a la industria por parte del Estado. De otro modo, las empresas privadas ya habrían explotado y aprovechado tales oportunidades hace tiempo. Pero existe, además, la posibilidad de que el Estado inicie la producción de bienes, para los cuales no exista, necesariamente, demanda efectiva en el interior o en el exterior, como ocurre con las obras públicas.

El intento de fomentar la industrialización de un país a través del método proteccionista, se ha justificado siempre por medio del argumento de la “industria naciente”. Mas existen ciertos límites para que esta política tenga éxito, los cuales son independientes del instrumento utilizado (aranceles de importación, contingentes o subsidios a la exportación). En efecto: supongamos, por ejemplo, que las industrias nacionales se protegen mediante barreras aduaneras de modo que desplacen a las importaciones anteriores—siempre que las condiciones naturales lo permitan—y que amplíen su capacidad de producción has-

ta tal punto que satisfagan toda o casi toda la demanda nacional. Sin embargo, como en los países económicamente atrasados las importaciones y el consumo suelen ser pequeños, se alcanzaría la autosuficiencia industrial en un nivel tal de ocupación que, aunque superior al anterior, no lograría reducir en una proporción importante el excedente de mano de obra disponible. Si el aumento de la población es muy grande, continuará ejerciendo la misma presión que antes de llevarse a cabo la industrialización, y si ésta llega a reducir las importaciones a una pequeña proporción del consumo nacional o incluso a anularlas, la expansión industrial tropezará, a partir de entonces, con graves dificultades y se hará muy lenta de no surgir nuevos estímulos adicionales.

Siempre que la industrialización de un país tropiece con obstáculos de esta índole, se podrá acudir al aumento de los gastos públicos, es decir, a crear una demanda adicional por parte del Estado. Claro es que esta política sólo será válida cuando existan suficientes recursos naturales en condiciones de explotación o, más exactamente, cuando se disponga de una adecuada “infraestructura” económica (5). En los países atrasados, un déficit presupuestario puede tener—si se dan las circunstancias aludidas—el mismo efecto estimulante sobre la producción que un aumento de la demanda efectiva privada en los países adelantados; es decir, se incrementará la *renta real* del país. En aquellos países, por tanto, donde la falta de demanda constituya el principal obstáculo para la industrialización nacional, los gastos públicos—ya sea mediante subsidios al consumo o a través de inversiones públicas—darán lugar a que desaparezca dicho obstáculo. Sin embargo, consideraciones financieras y especialmente la distribución de la carga de los impuestos y el ahorro pueden afectar al volumen y a la naturaleza de los planes de industrialización oficial, según veremos más tarde.

La escasez de dinero y de demanda efec-

(5) Este término lo debemos al Prof. D. Román Perpiñá Grau. Cfr. «De naturaleza: La infraestructura económica», *Anales de Economía*, vol. V, núm. 20, octubre-diciembre 1945, págs. 405 y sig.

tiva no constituyen, pues, un obstáculo insuperable para la industrialización de aquellos países que cuenten con Gobiernos competentes capaces de adoptar métodos avanzados de política económica y financiera. Cuando se trate de ampliar servicios públicos esenciales, tales como carreteras, canales, viviendas, escuelas, etc.—sin los cuales es imposible el progreso industrial—, es muy probable que el mejor medio de financiar las inversiones públicas sea un empréstito interior. Claro es que se podría aumentar también el poder de compra de la masa consumidora a través de una reforma de la estructura tributaria, la cual es en la mayoría de los países económicamente atrasados muy regresiva; la reforma agraria tendría análogos efectos. Pero para la expansión del equipo capital se precisaría, además, un aumento del ahorro. Toda redistribución de la renta nacional habrá de venir, por tanto, acompañada de una política de ahorro colectivo, impuesta por el Estado (6).

La mayor demanda interior que se deriva de la realización de las obras públicas crea aquellas condiciones necesarias para que la industrialización pueda llevarse a cabo. Podrán tener lugar, asimismo, efectos secundarios, y, posiblemente, terciarios, del aumento de la renta nacional, los cuales servirán de guía para la dirección de la propia inversión industrial. En este caso, el desarrollo industrial se realizará mediante la planificación.

La teoría de la expansión de la demanda, iniciada y financiada por el Estado, resulta ahora evidente, y existen tantos antecedentes históricos que la confirman, que no es necesario insistir más sobre este punto. No obstante, para evitar posibles equívocos, conviene que subrayemos que la preferencia por tal método se dará en aquellos casos en que la industrialización del país sea de tal envergadura que la acción de la iniciativa privada se considere insuficiente y lenta.

Existen, sin embargo, ciertos atascos específicos que, en los países atrasados, tenderán a crear graves perturbaciones durante el período de transición en la estructura de costes

y precios, los cuales pueden retrasar el desarrollo industrial, a pesar del estímulo en la demanda. En efecto, la reacción de los empresarios ante el aliciente que suponen los planes públicos de industrialización, puede ser insuficiente; pues aunque el aumento de poder de compra disminuiría evidentemente los riesgos de venta, la falta de confianza y de espíritu de empresa pueden constituir un grave obstáculo para la expansión y modernización del equipo. En este caso será necesario que el Estado asegure los riesgos privados o que extienda su actividad de inversión al sector privado, mediante la creación de empresas parastatales. Esta dificultad parece hoy menos formidable que hace cincuenta años, cuando la experiencia práctica de la regulación económica por parte del Estado y la capacidad administrativa de las empresas públicas en gran escala eran muy escasas.

Existen muchos ejemplos recientes en los que se demuestra cómo por el mero hecho de haber asumido el Estado la tarea de la industrialización se ha acelerado la modernización del equipo y se han reducido las desventajas que de antiguo caracterizaban la situación de los países atrasados; pero hemos de subrayar de nuevo, que en estos planes oficiales la responsabilidad fundamental recayó siempre sobre los economistas. Un plan de industrialización realizado por personas no economistas sería algo tan absurdo como si el montaje de una fábrica se encomendase a quien no estuviese versado en ingeniería. Así, el principal factor que determinó el desarrollo de la industria japonesa no fué ningún giro favorable de la *eficiencia marginal del capital*, es decir, de las previsiones de los empresarios privados sobre los rendimientos futuros de sus instalaciones, sino la infatigable labor del Estado nipón, a partir de 1877, en pro de la industrialización del país, en cuya fecha compró maquinaria textil en Inglaterra y la puso a disposición de todos aquellos empresarios que estuviesen dispuestos a montar fábricas de hilados. Como su ofrecimiento no tuviera la debida aceptación, el Gobierno japonés se decidió a construir dos fábricas modelo, en 1878, y al siguiente año, adquirió diez máquinas más y prestó dinero a otras tres fábricas de hilados para la adquisición de maquinaria. Este fué el fundamento de la expansión

(6) Cf. T. BALOGH: «Some Theoretical Considerations on Foreign Investment», *Oxford Economic Papers*, núm. 7, 1945.

industrial japonesa del período 1877-81, en el que el Estado financió prácticamente toda la referida expansión (7).

La mano de obra da lugar a análogos problemas. Aunque en las economías de tipo agrario sea aquella abundante, puede, sin embargo presentar una relativa falta de movilidad. Por consiguiente habrá que procurar que los salarios y las condiciones del trabajo en la industria sean lo suficientemente atractivos como para asegurar una oferta adecuada de mano de obra. Por otra parte, en estos países, los trabajadores no suelen estar instruídos y capacitados, y son muy pocas las oportunidades para su preparación. Sin embargo, el principal obstáculo reside en la escasa oferta de capital, que vamos a estudiar a continuación.

VI

La posibilidad de desarrollar en cualquier época los recursos naturales de un país está siempre subordinada al volumen de capital real existente y de riqueza acumulada en el pasado mediante la explotación de dichos recursos. Tratándose de países agrícolas pobres, la renta media por habitante es tan baja y la "propensión al consumo" es tan alta, que se ahorra e invierte una proporción muy pequeña de la renta nacional. Luego, careciéndose de un gran "stock" de capital privado y social (instalaciones y equipo, canales, carreteras y servicios públicos análogos), la mano de obra disponible no podrá ser adecuadamente ocupada. Prescindiendo de la ayuda financiera que se pueda recibir del exterior, es evidente que, en dichos países, la evolución económica tendrá que ser muy lenta, a no ser que el Estado lleve a cabo una inversión mayor que la que promovería el ahorro voluntario del público, para cada nivel de renta dado. Sin embargo, la escasez del equipo capital comparado con el volumen de la mano de obra existente, suele ser en tales casos de tal cuantía, que incluso los más ambiciosos planes de inversión por parte del Estado no serán capaces de superarla a corto plazo. Sería, pues, necesario un período previo de formación de ca-

pital, que abarcase una o varias generaciones, para que muchos países atrasados pudiesen llevar a cabo su industrialización. Durante dicho período continuaría la penuria de capital, lo que supondría—además de un paro continuo, aunque cada vez de menor cuantía—un déficit de bienes de consumo, ya que la tarea emprendida para la formación de capital (que supondremos está, en su mayor parte, financiada por el Estado) generaría nuevas rentas sin que de ello resultase un inmediato aumento en la producción de bienes de consumo. Estas circunstancias se dan también en los países industrializados en tiempos de guerra, cuando la demanda se expansiona de tal modo, que el equipo capital y la mano de obra disponibles llegan a ser insuficientes.

Un programa de industrialización, por tanto, si hubiera de ser financiado completamente por medio del ahorro nacional, supondría una gran presión sobre el consumo de la población, especialmente si coincidía con un período de expansión demográfica. Dicha presión se manifestaría probablemente mediante un alza inflacionista de precios, en particular de los productos alimenticios, ya que—como es sabido—la producción de éstos es inelástica a corto plazo, mientras que la demanda aumentaría rápidamente. En el caso de que se redujese la exportación de alimentos, quizá se aumentara la cantidad disponible en el interior, de tal modo que se evitara una elevación apreciable en los precios de los mismos; pero ello supondría, evidentemente, un déficit considerable en la balanza de pagos del país. Para evitar ambos males y distribuir la "carga de la inversión" de una manera más equitativa que la que tiene lugar en un proceso de inflación, serían necesarias complicadas regulaciones de precios, y sobre la oferta de bienes de consumo, las cuales tropezarían con insuperables dificultades en los países agrícolas, como viene demostrando la experiencia. Este problema se ve agravado en dichos países por las desigualdades de renta, que dan lugar a que se gasten en bienes de lujo, en vez de encauzarse hacia el ahorro y la formación de capital. Las medidas para la redistribución de la renta nacional, en unión del ahorro forzado por parte del Estado, pueden con-

(7) Cf. SHIGETO TSURU: «Economic Fluctuations in Japan, 1868-93», *The Review of Economic Statistics*, vol. XXIII, 1941.

tribuir, por tanto, a que se acelere el proceso de industrialización de un país.

Conviene subrayar, sin embargo, que el capital necesario para efectuar cualquier incremento dado en la ocupación industrial de un país, no constituye, en modo alguno, una magnitud fija. Dependerá del tipo de industrias que quieran montarse y de la clase de equipo técnico con que hayan de dotarse. Cuando la escasez de capital constituya el principal obstáculo para la industrialización, la mano de obra se dirigirá, siempre que sea posible, hacia aquellas ramas industriales que requieran poca inversión de capital o que puedan ser racionalizadas con pequeños gastos de capital. La técnica moderna, sobre todo con el empleo de la energía eléctrica, ha aligerado la adaptación de ciertas industrias manuales, en las cuales es posible obtener ganancias relativamente grandes en su productividad sin necesidad de montar pesadas instalaciones. Pero aunque esto sea cierto en determinados sectores industriales, en la mayoría, sin embargo, tiende a ser cada vez mayor la intensidad del capital, concentrándose el progreso técnico principalmente en la industria en gran escala. Por consiguiente será muy difícil mantener el capital necesario—para un determinado producto del trabajo—en un bajo nivel sin renunciar a las ventajas que reporta la modernización del equipo (elevada producción por habitante). La escasez de capital puede, sin embargo, obligar, a los países que deseen industrializarse, a un mejoramiento en los métodos tradicionales de producción, en lugar de intentarlo en la industria en gran escala, aunque esto es evidentemente imposible en el sector de los aprovechamientos públicos y en otros muchos. Cuando el volumen total de capital disponible es limitado, la ganancia obtenida en la renta conjunta, a consecuencia de un nivel de ocupación más elevado por unidad de capital, puede compensar la pérdida en eficiencia resultante de dicho desequilibrio; pero se alcanzará necesariamente un punto donde el uso de un equipo capital inferior al necesario equivalga a un *paro encubierto*.

Aunque no neguemos la posibilidad de que un país o región aislada pueda industrializarse por su sólo esfuerzo, el desarrollo sería más

rápido y menor el sacrificio exigido a la población mediante préstamos extranjeros, concedidos a plazos razonables. Sin embargo, las inversiones exteriores plantean el problema total de las relaciones económicas internacionales, en el cual no podemos entrar aquí (8). Pero ciertos aspectos, que se refieren principalmente a los desarrollos internos experimentados por el país deudor, conviene tratarlos en este lugar.

Una escasez de fondos líquidos en el país que trata de industrializarse, no constituye motivo bastante para una afluencia de capital extranjero, ya que esto podrá remediarse fácilmente por el sistema bancario, en general, y por el Banco emisor, en particular, al cual concierne la responsabilidad de la *liquidez* del sistema y la regulación del tipo de interés, a través del volumen de medios de pago circulante. Un fracaso de las autoridades monetarias en la realización de esta tarea y los defectos del mecanismo mediante el cual el ahorro nacional se pone a disposición de la industria del país, pueden impedir el desarrollo de los recursos naturales existentes. El síntoma más característico de una situación como ésta es una elevación excesiva de los tipos de interés; lo cual puede remediarse—como demuestra la historia de la industrialización—en un tiempo relativamente corto, por medio de la política monetaria y financiera. Así, por ejemplo, en el Japón, durante los decenios séptimo y octavo del pasado siglo, los tipos de interés experimentaron una rápida reducción (9). Sin embargo hemos de subrayar especialmente que, si no se da esta circunstancia, es decir, si no existen recursos potenciales inexplorados, una política de “dinero barato” y de expansión de la corriente monetaria conducirá indefectiblemente a un *proceso acumulativo de inflación*. Únicamente en el caso aludido será conveniente una reforma monetaria interna en lugar de acudir a una ayuda financiera externa, ya que el fin perseguido con esta última es reducir precisamente una auténtica escasez de recursos propios, haciendo posible al país que desea industrializarse adquirir tales recursos en el exterior. Los préstamos exteriores, por tanto, deben utilizarse exclusivamente para el pago de las compras de

(8) Véase nuestra obra *Política coyuntural*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1948.

(9) Cf. SHIGETO TSURU: *loc. cit.*

equipo y materias primas realizadas en el extranjero o para financiar las importaciones esenciales de bienes de consumo, en el caso de que los recursos nacionales disponibles se destinen a la formación de capital. Evitentemente, aquellos fondos o disponibilidades obtenidos mediante un préstamo exterior que se destinen a incrementar las reservas del Banco emisor o que se malgasten en la financiación de importaciones no esenciales, no contribuyen en nada a la elevación de la capacidad productiva del país deudor. En la mayoría de los casos fallan esos objetivos, pero si se realizasen, darían lugar, sin duda, a una disminución de la renta real del país prestatario, de no aumentar su capacidad productiva, *pari passu*, con los préstamos recibidos.

Por otra parte, los países que quieran industrializarse con ayuda del capital extranjero, sólo podrán soportar las cargas financieras que tales préstamos suponen en el caso de que sus respectivas balanzas de pagos presenten—en la fecha del vencimiento de los pagos y del cese en la afluencia de capitales extranjeros—un saldo favorable. Se infiere, pues, de aquí, la necesidad de que una parte de las nuevas inversiones se dirija hacia las industrias de exportación o hacia aquellas capaces de reemplazar a las anteriores importaciones (10). Aunque esto sea evidentemente cierto, resulta casi imposible saber por anticipado qué industrias particulares serán capaces de producir un cambio conveniente en el comercio exterior del país de que se trate, ya que la situación respectiva de cada industria y, por tanto, la línea divisoria entre las dedicadas al consumo interior, a la exportación y a la importación, experimentará variaciones más o menos profundas durante el proceso de expansión industrial. Además, con niveles más altos de producción y de renta existe siempre un mayor campo de acción para adoptar medidas encaminadas a sustituir importaciones específicas y a disponer—incluso con pérdida—de bienes para la exportación. En el caso de que el funcionamiento conjunto de todas las industrias dé lugar a un excedente en las exportaciones, el país deudor gozará de suficiente solvencia internacional. Por esta razón es completamente indiferente que la industria

sea financiada con ahorro nacional o con capital extranjero. Tampoco tiene sentido aplicar a los planes industriales financiados con una ayuda exterior el concepto de productividad económica privada. La ayuda exterior puede consistir, por ejemplo, en financiar las importaciones de material y equipo ferroviario. Esta operación puede que no beneficie directamente al comercio exterior, mas contribuirá, sin duda, eficazmente a elevar las exportaciones, al abaratar los costes de producción y al facilitar la salida de bienes mediante el mejoramiento del transporte. Otro caso demostrativo sería el de la importación por el Estado de equipo y material para la producción de energía eléctrica, mediante un préstamo exterior; si por razones de la política económica y social del Estado se aprobasen unas tarifas para el suministro de energía que no cubriesen completamente los costes (incluyendo en éstos el interés y la amortización del capital invertido), aún así, dicho préstamo podría considerarse “solvente”, siempre que la producción de energía eléctrica beneficiase, de un modo directo, al comercio exterior, evitando, por ejemplo, la importación de carbón, o indirectamente, como en el caso de los ferrocarriles.

Los fondos que habrá que transferir al exterior para amortizar el préstamo contraído, podrán obtenerse siempre por el Estado a través de sus ingresos generales o mediante la imposición de tributos especiales que graven a aquellas industrias que se hayan beneficiado directamente de dicha iniciativa oficial, ya que este aumento en los beneficios de las empresas o de un modo más general: esta elevación en la productividad del sistema, deberá incluirse en el rendimiento de las nuevas instalaciones eléctricas.

Las inversiones de capital extranjero, en la forma usual de préstamos a las empresas privadas, no pueden alcanzar las ventajas de tales beneficios indirectos o “economías externas”—que, cuando tienen lugar rápidos cambios en la estructura económica, suelen ser de gran importancia—, y, por tanto, se obtiene de ellas un rendimiento óptimo más bajo (11).

(10) Cf. J. J. POLAK: «Balance of Payments Problems of Countries Reconstructing with the Help of Foreign Loans» *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1943.

(11) Cf. P. N. ROSENSTEIN-RODAN: «Problems of Industrialisation of E. and S. E. Europe», *Economic Journal*, junio-septiembre de 1943.

Su influencia en el desarrollo industrial de los países atrasados ha sido, hasta ahora, muy pequeña, debido a este y a otros motivos. Sin embargo, el éxito de un plan de mínima ayuda exterior, dando por supuesto un incentivo normal por parte de los empresarios, no goza de una mayor seguridad que un plan de mayor envergadura a cargo del Estado, ya que el tipo de préstamo más apropiado sólo puede conocerse a través de factores que escapan al dominio de los capitalistas y empresarios privados. Entre estos factores figura la buena voluntad de los países acreedores para comprar más o vender menos en los países deudores, una vez que éstos hayan cancelado ya sus empréstitos o iniciado su amortización.

Se pueden deducir dos conclusiones respecto a la forma y a las instituciones más convenientes de los empréstitos exteriores destinados a la industrialización. En primer lugar, toda institución que logre que las industrias complementarias con respecto al plan de industrialización nacional se agrupen en una gigantesca empresa y se incluyan en una sola unidad de inversión, reducirá, tanto para el prestamista como para el prestatario, el riesgo inherente a las mismas empresas, que no hay que confundir con el relativo a la transferencia, y, de este modo, se ampliará el campo de acción de las inversiones exteriores. Las denominadas "economías externas" se transformarían así en "internas", las cuales cubrirían la carga del empréstito, incluso en el caso de que las empresas particulares estuviesen soportando una pérdida. La "Tennessee Valley Authority", de los Estados Unidos, puede considerarse como una institución modelo a este respecto. En segundo lugar, la responsabilidad de que las inversiones exteriores ofrezcan la suficiente seguridad reside, en último término, en los Gobiernos de los países deudores y acreedores, ya que aquélla depende, principalmente, del grado de coordinación que se alcance, durante el período de inversión y de liquidación, entre las corrientes de capital monetario y de producción industrial. Estas cuestiones pertenecen, por su propia naturaleza, a la política económica del Estado y caen, por tanto, fuera del alcance de los indi-

viduos particulares y de los sistemas bancarios en general. La cuestión de si pueden o no someterse a una efectiva regulación por organismos interestatales—como, por ejemplo, un Banco Mundial—está aún sin resolver.

VII

En el supuesto de que tuviese lugar un constante aumento de la demanda efectiva y del "stock" de capital disponible—debido, en parte, al ahorro nacional y, en parte, a la ayuda extranjera—a consecuencia del cual se hiciese posible un cierto tipo de expansión industrial, ¿cuál sería la dirección seguida por dicho proceso expansionista? Según hemos señalado anteriormente, puede adoptarse como guía la distribución de aquel aumento de la demanda entre las diferentes industrias. Las nuevas posibilidades de venta logradas gracias al plan, determinarían entonces qué industrias deberían crearse o ampliarse. Sin embargo, este criterio está en contradicción con otro principio generalmente admitido, a saber: que ningún país deberá producir aquellos bienes que se puedan obtener en otros países en condiciones económicas más ventajosas, logrando, por medio del comercio internacional, una satisfacción más completa de sus necesidades que produciendo todo cuanto necesite. Con aquella parte de su producción que exceda de las necesidades puramente nacionales, podrá pagar ventajosamente las importaciones del exterior. Este postulado—elaborado por la doctrina de los costes comparativos—señala la política que puede seguirse para que la pérdida de productividad, debida a la ausencia de migración, se reduzca—a través de la especialización a un mínimo; indica el empleo óptimo de los recursos nacionales y establece un orden de preferencias en las industrias, según los respectivos niveles internacionales de los costes de producción. Este criterio es—como puede verse—completamente distinto del sencillo principio de la demanda, que hemos adoptado como una guía provisional.

Existe, indudablemente, un amplio sector industrial en el que el principio de la demanda puede ser aceptado sin reservas. Puede aplicarse, en efecto, a las denominadas "industrias protegidas", es decir, a aquellas cuyos productos no participan corrientemente

en el comercio internacional, tales como la construcción de edificios y carreteras, panaderías, talleres de reparaciones, producción de energía eléctrica, etc. Se aplica también a las industrias de exportación existentes, siempre que su expansión no dé lugar forzosamente a un alza en los costes y que las condiciones del exterior no varíen. Tratándose de industrias situadas en países atrasados, puede presumirse razonablemente que presentarán una ventaja comparativa. Por tanto, una expansión de tales industrias, para abastecer un aumento de la demanda nacional, estará plenamente justificada. Por otra parte, no es necesario echar mano de principios teóricos para desechar aquellas industrias que dependan de recursos específicos de los cuales se carece. Es evidente que no podrán explotarse minas de carbón en aquellos países donde el carbón no exista. Sólo serán precisos criterios adicionales en aquellos sectores industriales cuyos productos se hayan importado, total o parcialmente, hasta ahora, o para aquellos bienes que, hasta la fecha, no se hayan producido en el país, por carecerse de demanda para ellos.

La doctrina de los costes comparativos parece proporcionar este criterio, una vez que haya sido resuelto el problema de la demanda. En efecto, nada se ganaría dejando ociosos recursos productivos por temor a aplicarlos a fines contrarios a una división ideal del trabajo en el campo internacional. Suponiendo que el Estado asegura, por medio de su política financiera, un aumento constante de la demanda interior; admitiendo, además, que esta política—que, evidentemente, reduce el riesgo de una falta de mercado de salida y, por tanto, los costes, en el país que trata de industrializarse—se complementa con una inversión pública dirigida a la mejor educación y preparación profesional de los obreros—lo que elevará su capacidad y rendimiento—y con una disminución de los tipos de interés. La expansión se iniciará entonces, teniendo por fundamento una serie de condiciones nuevas respecto a los costes, lo que permitirá o estimulará el montaje de nuevas instalaciones y el uso de una maquinaria más eficiente y costosa en aquellos casos en que los factores determinantes del riesgo lo hayan impedido hasta ahora. Ciertas industrias, por

tanto, mejorarán su situación competitiva, especialmente dentro de los mercados nacionales. En otras, el mejoramiento será más lento, de modo que los abastecedores extranjeros mantendrán eventualmente sus ventajas iniciales respecto a los costes. De no existir una capacidad excepcional en la industria nacional, una gran parte de la demanda adicional se perderá, en todo caso, a través de las importaciones. Por consiguiente, si se fija demasiado alto el objetivo de la inversión y el empleo con respecto al ritmo de la corriente de capital, se hará muy grande el riesgo de que aparezca un déficit en el comercio exterior del país. El que una reducción del tipo de cambio, con objeto de proteger el mercado nacional y estimular las exportaciones, mantenga la posición actual del país, sin provocar graves perturbaciones en las relaciones reales de intercambio (*"terms of trade"*), dependerá de las condiciones del mercado interior y exterior. Pero, cualquiera que sea el nivel del tipo de cambio, habrá siempre algunos bienes extranjeros que podrán ser sustituidos y ciertos bienes nacionales que podrán exportarse con una pérdida menor que otros. Es lógico, pues, que el Estado estimule el desarrollo de aquellas industrias donde sean menores las desventajas efectivas o donde exista la esperanza de transformar tales desventajas—aun cuando éstas sean de cierta importancia en la actualidad—en otras más pequeñas o en positivas ventajas, en un futuro próximo. Los planes de industrialización deberán basarse en los costes anticipados (*ex-ante*) o en los costes relativos, ya que, al poder variar éstos tanto a corto como a largo plazo, es razonable suponer que, si el Estado ha de tener una importante participación en dichos planes, los costes se verán afectados por las medidas de política económica adoptadas a tal fin, siendo, por tanto, muy diferentes en el futuro.

Es evidente que la teoría de la división internacional de trabajo pierde mucho de su clásica simplicidad al admitir la mutabilidad de casi todos aquellos factores determinantes del coste que se consideran, *stricto sensu*, como *naturales*. Si los costes anticipados llegaran a constituir una guía para la política económica, es evidente que se abriría un amplio cam-

po de posibles fines y métodos a la industrialización. Aquellos planes de producción que, referidos a un corto período de tiempo, fuesen antieconómicos, dejarían de serlo tomando en consideración un período más largo. Las industrias, por ejemplo, que requieren una gran proporción de mano de obra especializada, tropiezan con una grave desventaja inicial en los países atrasados debido a la mayor escasez de obreros calificados, en relación con los no calificados, de la que existe en los países económicos adelantados. No obstante, estas industrias pueden ser mantenidas dentro de cierta escala—aunque, quizá, con una ayuda técnica extranjera—, ya que su mismo crecimiento puede contribuir al desarrollo de dicha especialización en la mano de obra, en el caso de que sea éste el principal objetivo de la industrialización. Podrían sacrificarse entonces ciertas ventajas directas e inmediatas, derivadas de la estructura de los costes, en aras de posibles beneficios mayores en el futuro.

El concepto de “costes a largo plazo” es especialmente apropiado cuando tienen lugar ciertos desarrollos técnicos que tienden a reducir las diferencias entre los costes de los países industrializados y de aquellos que se están industrializando (12). Hemos de subrayar a este respecto cómo la localización industrial puede prescindir de su proximidad a los yacimientos de carbón mediante el empleo de la energía eléctrica; cómo el aumento de los posibles sustitutivos reduce el grado de dependencia respecto a las materias primas esenciales y cómo la creciente adaptación del progreso técnico da lugar a que cada vez sean mayores las oportunidades para que una empresa o industria se ponga rápidamente al mismo nivel técnico que los que primeramente se beneficiaron de los nuevos métodos de producción. Existen, quizá, dos principales razones para que esto sea así, a saber: la extensa aplicación y racionalización de la investigación industrial, que da lugar a que se transmitan hoy más fácilmente los conocimientos que cuando éstos se adquirían de una manera empírica; por otra parte, la duración física del equipo,

(12) Cf. D. G. ROBERTSON: «The Future of International Trade», *Economic Journal*, 1938.

en aquellas industrias donde en la actualidad parece que tienen lugar principalmente el progreso técnico, es menor que las antiguas. De todos modos, allí donde la instalación deba ser cambiada más frecuentemente—por este motivo o debido a un progreso técnico acelerado—será más difícil que antes conservar la primacía por largo tiempo (13).

Es natural que esta evolución lleve a una relativa disminución del comercio internacional comparado con la actividad económica total. Pero, según ha subrayado el profesor Robertson, la misma evolución ha producido también una situación tal en los negocios que un gran número de industrias, que estaban en el margen de utilidad, se han visto lanzadas a uno y otro lado de dicho margen a causa de pequeños cambios a corto plazo en la demanda y en los costes. Semejantes fluctuaciones darán lugar a riesgos específicos y actuarán como un freno a la inversión, a no ser que los planes de producción se basen en costes anticipados a largo plazo. Así, por ejemplo, si los países que compiten o compran en el país que trata de industrializarse atraviesan un período de subocupación, sus relaciones de costes pueden entonces verse perturbadas a causa de que la presión sobre los salarios en las industrias no protegidas puede ser mayor que en las protegidas, o a que la utilización menos intensiva del equipo reduzca los costes a corto plazo. También puede darse el caso de que disminuya la demanda para los productos del país que trata de industrializarse. Podría utilizarse entonces de nuevo el concepto de “ventajas anticipadas”, aunque en un forma algo modificada, a saber: será ventajoso acometer la expansión de aquellas industrias que, aunque manifiesten una desventaja actual, sean susceptibles de ocupar una posición superior en el caso de que las circunstancias exteriores se muestren más propicias.

Como las previsiones sobre las futuras relaciones de los costes, es decir, de aquéllas que tendrían lugar bajo diferentes circunstancias, son, por su misma naturaleza, muy inciertas, resulta que las decisiones basadas en ellas adolecen, necesariamente, de cierta arbitrariedad (lo que se puede aplicar, por supuesto, tanto a las inversiones privadas como

(13) Véase E. PELTZER: «Industrialisation of Young Countries», *Social Research*, septiembre 1940. Cf. también A. J. BROWN: «Some Reflections on Industrial Efficiency», *The Bulletin of International News*, vol. XX, núm. 23.

a los planes de inversión del Estado). Esto resulta aún más evidente si admitimos diferencias en los costes debidas a las imperfecciones del mercado o a la distinta organización social. Así, por ejemplo, si se trata de dos industrias que operan en un mismo país, de las cuales una consiga mano de obra barata, mientras que la otra se vea obligada a pagar elevados tipos de salario debido a que los trabajadores se hallen mejor organizados, resultarán entonces ventajas y desventajas relativas para los demás países que no guardan relación con la eficiencia industrial. En este caso, existe siempre más de una línea de actuación política compatible con los costes comparativos. Sin embargo, es probable que, en la práctica, la fuerza relativa de los intereses locales incline las cosas a su favor.

Los costes comparativos están, pues, determinados simultáneamente por la política económica seguida, por las expectativas de los empresarios y por los cambios en el grado de monopolio del sistema. Es posible, no obstante, establecer unos cuantos principios generales con respecto a las probables líneas de actuación en el desarrollo industrial de los países superpoblados. En éstos, el único factor de producción más barato que en los demás es la mano de obra no calificada. Dada esta situación inicial, serán más ventajosas, *ceteris paribus*, las industrias "ligeras", es decir, aquellas en que el elemento más importante del coste son los salarios, y las dedicadas a la fabricación de bienes sencillos. Si la expansión industrial proyectada se lleva a cabo principalmente a través de la iniciativa privada de los empresarios, es probable que estas industrias figuren en la vanguardia. El equipo capital se aumentará y mejorará especialmente en aquellas industrias donde la mecanización reduzca las necesidades de mano de obra especializada (como ocurre, por ejemplo, en la industria textil y en la fabricación de calzado). Por regla general, las industrias de bienes de consumo se desarrollan primero, mientras que las de bienes capital—exceptuando la minería, la construcción de viviendas, los servicios públicos y las de reparaciones—aparezcan y se expansionan en una etapa posterior. Este orden de aparición industrial ha sido plenamente corroborado por la

historia (14). No debe atribuirse, sin embargo, a las grandes cantidades de capital y de mano de obra especializada que son necesarias en las industrias de bienes capital en general, puesto que existen, entre éstas, algunas de las denominadas "ligeras" que requieren menos mano de obra especializada que ciertas industrias de bienes de consumo. La razón principal consiste en que la demanda nacional de equipo industrial, que constituye sólo una pequeña parte de la demanda total, sólo será lo suficientemente grande para inducir al establecimiento de fábricas dedicadas a su producción, cuando las demás industrias y sus necesidades de reposición de equipo hayan alcanzado ya un elevado nivel. Ciertas industrias de bienes capital pueden tener, desde el principio, un mercado conveniente que no dependa de la fabricación propiamente dicha, como ocurre, por ejemplo, con el desarrollo de la agricultura o de la minería; o pueden gozar de ventajas en los costes debidas a su proximidad a buenos yacimientos de materias primas, en cuyo caso pueden desarrollarse como industrias de exportación. Pero, faltando estas condiciones específicas, dichas industrias no desempeñarán, normalmente, un importante papel en las primeras etapas de un proceso, más o menos espontáneo, de industrialización.

Los planes de industrialización es muy probable que, en cada caso concreto, muestren diferencias importantes. Muchos métodos técnicos que precisan un elevado grado de capitalización o ciertas industrias que necesitan un gran volumen de capital para operar en mayor escala, se harán rentables una vez que se conozcan más exactamente las circunstancias que concurren en el nuevo equipo productivo (instalación y maquinaria).

Una acumulación más rápida de capital, basada en un ahorro forzoso del Estado, se reflejará, *ceteris paribus*, por una mayor proporción de bienes capital en la producción total. La situación inicial respecto a los costes es probable, sin embargo, que influya fuertemente en la conducta a seguir en proceso

(14) Cf. W. HOFFMAN: *Stadien und Typen der Industrialisierung*, Jena, 1931.

de industrialización. Muchos conocimientos y capacidades productivas sólo se podrán desarrollar en el curso del tiempo. En aquellos sectores donde sea poco probable que varíen los costes—por lo menos a corto plazo—será mejor, al principio, aceptar las circunstancias tal como éstas se presentan en la realidad (15).

No podemos entrar aquí, sin embargo, en el análisis de la acción recíproca entre los factores determinantes de la demanda y el coste de producción, ya que ello daría unas dimensiones desmesuradas a este artículo. Pero cabe suponer que, en general, las nuevas industrias se montarán a base de los conocimientos más modernos (incluso con instalaciones de vanguardia, dotadas en ciertas ramas por el Estado). La posibilidad de utilizar la técnica más moderna y la experiencia adquirida por otros países más adelantados, pueden constituir una gran ventaja para las naciones que acometan un proceso de industrialización, el cual podrá llevarse a cabo de un modo relativamente rápido, una vez superada la etapa inicial de preparación.

VIII

La industrialización de los países atrasados afecta, naturalmente, a los adelantos a través de la influencia que ejerce sobre el comercio exterior (influyendo las inversiones en el extranjero) de estos últimos. En efecto, a medida que van apareciendo nuevas industrias se estimula la competencia por el lado de la oferta, con lo que los antiguos países industriales perderán mercados. Mal, simultáneamente, la expansión y la creciente diversificación de la demanda que, sin duda, acompañan a la industrialización, abrirán nuevos mercados a los productos fabricados. En el curso de este proceso, la división internacional del trabajo se hará más compleja. El comercio exterior, tanto en las diferentes clases de productos elaborados como en la especialización por etapas del proceso fabril (industrias de artículos semielaborados), dependerá de diferencias más complejas en los recursos y apti-

(15) Véase a este respecto el análisis realizado por A. J. BROWN en su *Industrialization and Trade*, págs. 25-9.

tudes nacionales que cuando tenía lugar un sencillo intercambio entre bienes primarios y artículos industriales, como ocurrió durante el pasado siglo.

Deberá esperarse, por regla general, que la importancia relativa del comercio internacional, esto es, la proporción de la actividad económica relacionada con las exportaciones o dependiente de las importaciones, disminuya a consecuencia del progreso industrial. Esto está motivado, en parte, a la creciente importancia de los servicios, muchos de los cuales se realizan localmente. Por otra parte, a medida que se ensancha el campo de los bienes que pueden ser producidos en un país a un precio ligeramente superior al de los bienes importados, se reducen las posibilidades para una especialización ventajosa. Sin embargo, esto no es óbice para que el volumen absoluto del comercio internacional pueda expansionarse. La experiencia histórica, en efecto, demuestra firmemente que dondequiera que la industrialización dió origen a un importante aumento de la renta nacional, se elevó también a corto plazo la importación de bienes en la misma proporción. (Quizá la única excepción importante a este respecto sea la Unión Soviética, donde la drástica dirección de la economía por parte del Estado—atenuada, tal vez, algo en sus efectos por la existencia de vastos y variados recursos naturales—, ha producido una acusada contracción en el comercio exterior durante y después del período de industrialización.) El que resulte un mayor volumen total de exportaciones a consecuencia de esta expansión industrial es cosa diferente. Para aquellos países que se industrializan resultará, a medida que su capacidad productiva aumenta, un comercio más intenso con los demás países, y este superior intercambio entre ellos elevará asimismo relativamente su comercio con los países adelantados. Esto se explica por el principio general de que el “grado de complementariedad” entre los países industriales es mayor que entre los de producción primaria, pero inferior que entre éstos y los industriales (16).

Aquellos países con un suficiente grado de madurez económica, cuyo comercio exterior tenga lugar preferentemente con naciones hasta entonces especializadas en una producción primaria, o cuyas exportaciones radi-

(16) Cf. A. J. BROWN: *loc. cit.*, pág. 57.

quen en industrias de técnica fácilmente transferible, tendrán una participación desproporcionada en la carga del ajuste. Su reorganización requerirá modificaciones, tanto en lo que respecta al paso de las antiguas o nuevas exportaciones como del comercio exterior al interior; modificaciones ambas que darán, en muchos casos, origen a transferencias de recursos desde las industrias que hayan sufrido la contracción hacia otros sectores productivos. Salvo en el caso de que los países interesados logren asegurarse una adecuada participación en las exportaciones mundiales, a través de industrias más modernas, sus balanzas de pagos empeorarán. Así ha sucedido, por ejemplo, en Inglaterra, donde su comercio de exportación ha presentado una tendencia decreciente en el período comprendido entre las dos guerras mundiales.

En circunstancias más favorables, se puede efectuar el correspondiente ajuste sobre un extenso sector industrial por medio de alteraciones deliberadas en el ritmo de crecimiento de las diferentes industrias. Este camino de adaptación más fácil, está condicionado a un fuerte aumento de la renta mundial, es decir, a la existencia de potentes fuerzas expansionistas, tanto en los países industriales como en aquellos que tratan de industrializarse.

La participación del capital extranjero en el proceso de industrialización de los países económicamente atrasados puede originar una tendencia expansionista semejante. En tanto que la afluencia de capital extranjero tenga lugar a un ritmo constante, es decir, sin súbitas suspensiones o revocaciones, resultarán indudables ventajas para los países que quieren industrializarse. La balanza de pagos en estos últimos tenderá a hacerse pasiva durante el período de formación del capital, es decir, cuando sus demandas de bienes del exterior aumentan relativamente a sus exportaciones. Estas últimas pueden incluso reducirse durante dicho período a causa del más alto consumo nacional de artículos primarios, que hasta entonces se vendían en el exterior. Algunos países atrasados, como Egipto y la India, presentan en la actualidad una situación distinta. Durante la pasada guerra mundial acumularon grandes saldos en libras esterlinas, como contrapartida de su ahorro interno, de modo que estarán en situación de financiar, durante algún tiempo, sus déficits

comerciales, puesto que tales saldos a su favor podrán solamente ser liquidados si estos países—mediante una política intensa de expansión económica—aumentan su capacidad de absorción de los excedentes en las importaciones con Inglaterra. (17).

Los países que desean industrializarse podrán, sin embargo, llevar adelante sus planes si logran llenar dicho vacío mediante una exportación forzosa de bienes que de otro modo se habrían consumido en el interior, o por una rigurosa disminución de las importaciones. Ambas políticas producen resultados menos satisfactorios—en términos de renta real o de eficiencia por cada trabajador nuevamente ocupado—que los que se derivarían de una afluencia de capital extranjero.

El excedente de las importaciones sobre las exportaciones, en los países deudores, mide la deficiencia del ahorro nacional con respecto a la inversión, durante el período de expansión industrial. Recíprocamente, en los países acreedores existirá un excedente favorable que sólo podrá ser mantenido o consolidado mediante préstamos a largo plazo. Las exportaciones de capital constituirán, por tanto, en estos últimos países el necesario apoyo de la ocupación nacional. Es interesante señalar a este respecto que la participación del capital extranjero en un proceso de industrialización nacional, a través de un aumento de las importaciones, proporciona “una clase de estímulo que los hombres de negocios suelen considerar beneficiosa, mientras que este mismo aumento motivado por un plan oficial puede suscitar recelos y nervosismo debidos a la intervención del Estado en los negocios privados” (18).

Más puede también darse el caso de que el país acreedor restrinja deliberadamente la inversión y el consumo nacionales con objeto de fortalecer así su capacidad de importación futura.

Las circunstancias y medidas políticas que dan origen a los préstamos exteriores tienen,

(17) Cf. E. F. SCHUMACHER: «Anglo-Egyptian Currency Relations», *Bulletin of the Institute of Statistics* de Oxford, vol. VII, núm. 2. Para un análisis más general, véase E. STANLEY: «New Plans for International Trade», Suplemento número 5 del mencionado «Bulletin», Oxford, 1943.

(18) Cf. E. STANLEY: *loc. cit.*, pág. 111.

naturalmente, una gran influencia sobre los resultados definitivos de las inversiones en el extranjero, lo mismo que sobre la corriente comercial engendrada por aquéllos. Ningún país acreedor se sentirá satisfecho con acumular indefinidamente títulos de crédito o derechos a su favor sobre otros países, con el exclusivo objeto de mantener continuamente un excedente en sus exportaciones. Tampoco los países deudores aceptarán de grado una constante progresión de su deuda exterior; más pronto o más tarde, desearán saldar sus deudas sin incurrir en nuevas obligaciones. Sería, pues, de desear que tan pronto como se concediesen los préstamos con destino a la industrialización de un país, se trazasen las líneas generales, al menos, de la forma en que tendrán lugar el servicio de intereses y la amortización de tales préstamos, a través de los correspondientes bienes. Por desgracia, no son siempre practicables planes detallados de este género; pero los países acreedores habrán de contar con ellas para coordinar su actividad económica nacional y su política comercial en el momento mismo en que se origine un eventual exceso de sus importaciones. Los países deudores, por el contrario, se verán obligados a conseguir divisas reduciendo su grado de dependencia con el comercio exterior y, consiguientemente, sus importaciones.

Es muy difícil que existan graves desajustes fundamentales en los países con suficiente madurez económica que éstos no logren vencer con el tiempo, incluso en circunstancias de *laissez-faire*. Pero sería conveniente

que se adoptase cierta regulación planificada sobre la contracción y transferencias aludidas, es decir, que se siguiera una política comercial positiva que asegurase la inversión y devolución satisfactorias de los préstamos exteriores; especialmente, tratándose de un país pequeño y escasamente ligado con el país acreedor a través del comercio internacional.

Para hacer un estudio detenido de todos los problemas que la industrialización de un país plantea, se precisaría un espacio y un tiempo de los que no disponemos. Quizá la limitación más grave del presente análisis sea el haber tratado solamente de un aspecto entre los múltiples que la industrialización presenta. Dicho aspecto ha sido el *económico*. Pero éste no es, desde luego, el único: el desarrollo industrial de los países económicamente atrasados supone la existencia en ellos de Gobiernos con la suficiente estabilidad, fuerza y competencia para elaborar los planes y vencer la resistencia de los grupos interesados. Requiere la creación de nuevas instituciones en muchos sectores y el fortalecimiento y desarrollo de la educación general del pueblo y la debida preparación y colaboración técnica de todos los llamados a intervenir, desde el ingeniero hasta el economista.

Hemos dejado a un lado, asimismo, otros muchos problemas sociales y políticos de gran significación, como, también, el examen de los cambios necesarios en la estructura industrial del país y el conjunto de estimaciones previas para fijar la línea de actuación más eficaz. Nuestro propósito ha consistido, simplemente, en mostrar el *substratum* económico que todo proceso de industrialización entraña.