

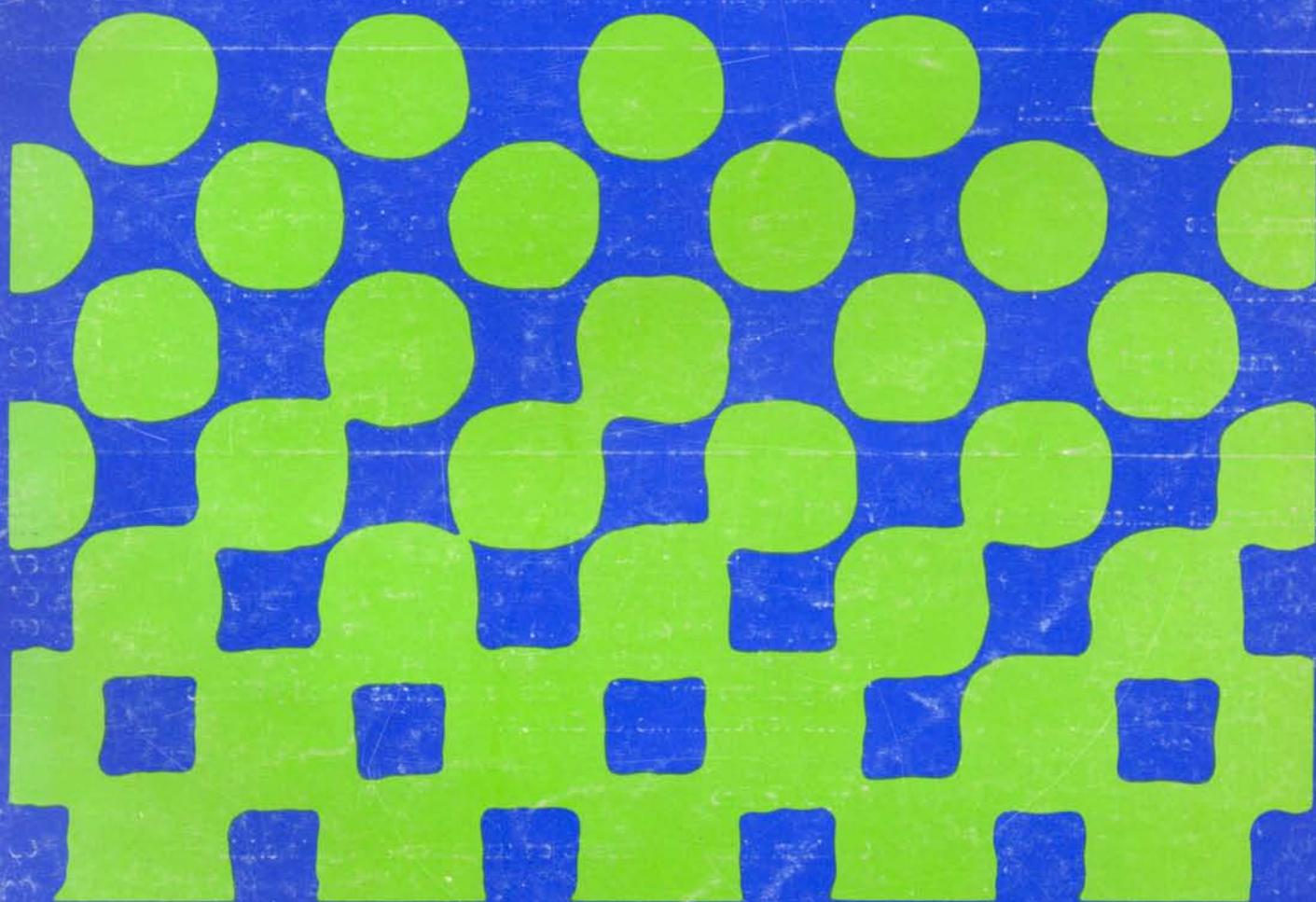
integración latinoamericana

92

Sustitución de importaciones
versus promoción de
exportaciones

revista mensual
del intal

julio 1984
año 9



Teoría económica y sustitución de importaciones: su reconciliación

Eduardo R. Conesa*

Introducción y resumen

Los países latinoamericanos desarrollaron sus economías explotando sus ventajas comparativas desde fines del siglo pasado hasta la depresión del decenio de 1930. A partir de esa fecha, muchas voces comenzaron a alzarse pidiendo la industrialización y la diversificación de la base económica de nuestros países. En Brasil y Colombia se pedía la diversificación de la exportación de café; en Chile, la del cobre; en Venezuela, la del petróleo; en Argentina, la de los granos y la carne, etcétera. Ello ocurrió, en buena medida, porque los términos de intercambio de nuestros países se deterioraron considerablemente durante la depresión del decenio de 1930, dado que las materias primas bajaron sus precios mucho más que los productos industriales que importábamos.

En el año 1949, el informe de la CEPAL¹ para América Latina analizaba con cierto detalle series históricas con los términos de intercambio y puntualizaba con acierto que este problema era uno de los fundamentales de la región latinoamericana. Atendiendo a la necesidad de diversificar la base económica de nuestros países, la región latinoamericana inició un proceso de sustitución de importaciones a escala nacional.

Obviamente, en países con escasa industrialización, el mejor índice de la demanda de un producto industrializado lo daban las estadísticas de importación. Con un fuerte componente de bienes de consumo, dichas cifras de importación indicaban la magnitud del mercado a sustituir y proporcionaban una excelente base estadística para las futuras inversiones. Con este método se sustituyeron importaciones de bienes de consumo y los latinoamericanos desarrollamos una estructura industrial en sentido horizontal con el con-

vencimiento de que más tarde sería factible profundizar dicha industrialización y reorientarla en el sentido vertical, es decir, hacia insumos y bienes de capital buscando lo que Hirschman² denominó el "backward linkage". Aún hoy, en el decenio de 1980, las investigaciones del INTAL³ muestran que 44 por ciento de las importaciones que efectúa la Argentina se realizan sin pago de derechos, es decir, "duty free". El 74 por ciento de las importaciones que efectúa Brasil entran al "duty free". En el caso de Colombia, por una razón u otra, 42 por ciento de las importaciones pagan un derecho igual a cero. En el caso de México, 60 por ciento de las importaciones son liberadas del pago de derechos. De más está decirlo, estas importaciones favorecidas son todas o insumos o bienes de capital. El "backward linkage" no ha funcionado bien. Esto es esencial al proceso de sustitución de importaciones en América Latina y está en el corazón mismo de los problemas estructurales del desarrollo de la región, como lo demostraremos, desde el punto de vista de la teoría económica, en este artículo.

En efecto, este artículo, complementado con los libros sobre tarifa óptima que publicara el INTAL,⁴ pretende ofrecer una racionalización distinta del proceso de sustitución de importaciones que es coherente con las teorías que le dieron lugar pero, al mismo tiempo, supera las críticas. Los libros del INTAL desarrollan un sistema que presta apoyo racional a la sustitución de importaciones y la compatibiliza con la optimalidad de Pareto y la "mano invisible". Elimina la discriminación en contra de la producción local de insumos y bienes de capital y aborda el problema de la doble brecha. Al favorecer el uso de materias primas locales y bienes de capital construidos, al menos en parte, localmente y mediante la desagregación de los paque-

* Director del INTAL.

¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*, págs. 16 y 48. Véase también Prebisch, Raúl, "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano)", *Economía*, Santiago de Chile, 1960, págs. 25 y 45.

² Hirschman, A. O., *La estrategia del desarrollo económico*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

³ Berlinski y otros, "Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, N° 89, abril de 1984.

⁴ *Términos de intercambio y tarifa óptima en América Latina*, tomos I y II, INTAL, 1983.

tes tecnológicos, se tiende a superar la dependencia y la alienación de nuestras economías. Al no favorecer la importación sin pago de derechos de aduana de los bienes de capital, se restablecen los precios de un equilibrio entre el capital y el trabajo, lo cual induce a una mayor demanda de mano de obra y, en consecuencia, a una mejor distribución del ingreso.

En suma, estamos convencidos de que la explicación que proponemos para el atraso relativo de nuestros países reconcilia a la sustitución de importaciones con la teoría económica y afirma el camino de las ideas favorables a la integración latinoamericana.

Etapas "fácil" y "difícil"

Numerosos autores, entre otros, Raúl Prebisch,⁵ Celso Furtado,⁶ Henry Bruton,⁷ se han referido a la existencia de dos etapas distintas en los procesos de sustitución de importaciones seguidos por la mayoría de los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial. Habría una primera etapa en que la sustitución de importaciones es fácil y la tasa de crecimiento de la industria manufacturera de los países es rápida, y una segunda etapa más difícil, en la cual el crecimiento es más lento. Uno de los propósitos de este artículo es esclarecer en qué sentido podría ser correcto hablar acerca de una etapa fácil y otra difícil en la industrialización sustitutiva de importaciones.

Las cifras del crecimiento de la industria en todos los países parecen respaldar el punto de vista de la división en etapas fácil y difícil en el desarrollo industrial, dado que al comienzo la tasa de crecimiento es alta y luego declina.⁸

⁵ Prebisch, Raúl, *La nueva política comercial para el desarrollo*, México - Buenos Aires, FCE, 1964.

⁶ Furtado, Celso, "U.S. hegemony and the future of Latin America", *The World Today*, vol. 22, septiembre de 1966, pág. 31.

⁷ Bruton, Henry, "The two gap approach to aid and development", *AER*, vol. 59 (3), 1959, págs. 439-446.

⁸ La declinación a través del tiempo de la tasa de crecimiento del sector industrial es un fenómeno universal debido al hecho de que al comienzo el sector industrial es pequeño y puede, por lo tanto, sustraer mano de obra en cantidades apreciables del sector agrícola sin que ello sea perceptible. Matemáticamente, si la función de producción es $M = AK^a L^{1-a}$ ocurre que $\ln M = \ln A + a \ln K + (1-a) \ln L$, y diferenciando con respecto al tiempo se obtiene:

$$\frac{1}{M} \frac{dM}{dt} = \frac{dA}{A dt} + \frac{a}{K} \frac{dK}{dt} + \frac{(1-a)}{L} \frac{dL}{dt}$$

de donde puede observarse que el crecimiento industrial $\frac{dM}{M dt}$ es elevado puesto que $\frac{dL}{L dt}$, es decir, la tasa de crecimiento

del empleo en el sector industrial es alta al comienzo del proceso industrializador. Algo similar sucede con $\frac{a}{K} \frac{dK}{dt}$

del empleo en el sector industrial es alta al comienzo del proceso industrializador. Algo similar sucede con $\frac{a}{K} \frac{dK}{dt}$

¿Tecnología más complicada en los bienes de producción?

El problema es identificar los factores que hacen "difícil" la segunda etapa de la industrialización. Hay muchas explicaciones sobre esto. La siguiente explicación de sentido común ha sido tomada de un excelente estudio de la CEPAL: "Normalmente, la sustitución se inicia por la vía más fácil de la producción de bienes de consumo terminados, no sólo porque la tecnología empleada en ella es, por lo general, menos compleja y de menor intensidad de capital, sino principalmente porque para ello hay una mayor reserva de mercado, ya sea existente de antemano, ya sea provocada por la política de comercio exterior adoptada como medida de defensa".⁹

Se puede admitir que la tecnología es más simple en los casos en los cuales la industria de bienes de consumo se ocupa solamente del ensamblado o el armado de partes importadas. Éste no es el caso, sin embargo, en la mayoría de las industrias de bienes de consumo durables en Brasil, Argentina, México y otros países de América Latina. Por ejemplo, en Brasil y Argentina cerca de 90 por ciento del valor de las diferentes partes de los automóviles se hacen por la industria doméstica. La tecnología básica del automóvil fue establecida por el primer motor de combustión interna que fue inventado por N. A. Otto en 1876, quien creó el primer motor práctico con gasolina.¹⁰ Después de algunos años había en el mundo 35.000 motores de esta clase en marcha. En el caso de la producción de acero, por ejemplo, la tecnología básica fue establecida económicamente por el proceso Bessemer en 1856 y por los hornos Siemens Martin¹¹ en 1864. En otras palabras, el acero fue producido económica y masivamente 20 años antes que el motor de combustión interna. Habría una presunción de que la producción de acero es, tecnológicamente hablando, más fácil que la producción de automóviles.

Se podría afirmar que el grado de dificultad tecnológica en producir económicamente un bien determinado tiene mucho que ver con la secuencia temporal en la cual los diferentes bienes fueron producidos a través de la historia económica. En general, las bases para sostener que producir bienes de capital o bienes intermedios es tecnológicamente más difícil que producir los modernos bienes de consumo durables son muy endeble. Además, no siempre es cierto que la industrialización comienza con bienes de consumo y es luego

⁹ CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico para América Latina*, vol. IX, N° 1, marzo de 1964, pág. 6.

¹⁰ *The New Encyclopaedia Britannica*, 15ª ed., 1981, Micro-paedia, vol. 7.

¹¹ *The New Encyclopaedia Britannica*, ob. cit.

seguida por bienes intermedios y por último por bienes de capital. De acuerdo con Alexander Gerschenkron,¹² el caso de la Unión Soviética enseña cómo el crecimiento industrial puede ser liderado por la industria de bienes de producción.

Casos similares al de la Unión Soviética han sido los de Alemania, muchos países de Europa Oriental y, sobre todo, el de Japón. Este último país estaba aislado de la cultura occidental hasta 1868, con una economía de tipo feudal, similar a la que habría podido existir en Europa en el año 1400. En 1901, Japón producía acero en grandes usinas y antes de la Primera Guerra Mundial construía vapores de 50 mil toneladas.¹³

En definitiva, sobre la base de los casos históricos estudiados por Alexander Gerschenkron,¹⁴ este autor llega a la conclusión de que: "Cuando más atrasada es la economía de un país mayor ha sido el énfasis

Cuadro 1. Índice oficial de la producción industrial soviética

Año	Toda la industria	Industria de bienes de producción	Industria de bienes de consumo
1928	84	76	88
1929	100	100	100
1932	169	212	136
1937	353	507	272
1939	483	677	338
1940	539	777	363
1946	413	641	244
1947	503	783	296
1948	634	1.010	358
1949	761	1.265	388
1950	934	1.592	447
1951	1.087	1.857	519
1952	1.213	2.083	573
1953	1.356	2.323	644
1954	1.537	2.639	727
1955	1.727	3.027	787
1956	1.910	3.369	861
1957	2.101	3.739	931
1958	2.317	4.166	1.006
1959	2.582	4.675	1.105
1960	2.848	5.150	1.168

Fuente: Narodnoye khozyaystvo SSSR v 1960 godu, Statisticheskii yezhegodnik (*The Economy of the USSR, A Statistical Yearbook*), Moscú, 1961, pág. 219. Año base considerado: 1929.

puesto en bienes de producción por contraposición a los bienes de consumo".

Debe observarse que muchos de los países referidos no tenían ningún "background" científico mayor que

¹² Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Nueva York, Praeger, 1962, pág. 255.

¹³ Denison, E. F. y Ching, W. K., *How Japan's Economy Grew so fast*, Washington, Brookings Institution, 1976.

¹⁴ Gerschenkron, Alexander, ob. cit., en la nota 12, pág. 243.

los países latinoamericanos de hoy día. No sólo Japón fue un país feudal hasta 1868; lo mismo puede ser afirmado respecto de Rusia y otros países del Este de Europa. Esos países estaban en un medio cultural más atrasado que los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial.

A mayor abundamiento, recordemos que la Unión Soviética del presente, con sus elevados estándares tecnológicos, no produce automóviles de calidad razonable y, a pesar de poderosas limitaciones ideológicas, tuvo que acudir a un grupo industrial privado italiano, Fiat, para producirlos.¹⁵

En resumen, un breve repaso a la historia económica de otras regiones demuestra que hay poco fundamento para afirmar que la etapa fácil de la sustitución de importaciones comienza con los bienes de consumo y la etapa tecnológicamente más difícil comienza cuando es necesario adentrarse en la producción de bienes de producción por cuanto:

a) producir económicamente bienes intermedios y bienes de capital no parece más difícil, de acuerdo con la historia económica, que producir los sofisticados bienes de consumo que se producen hoy en día en América Latina;

b) la historia económica de los países más desarrollados demuestra que no hubo preterición de la industria de bienes de capital y, más aún, otros países hoy desarrollados se han industrializado con énfasis en bienes de producción.

En conclusión, no existe una ley histórica general en virtud de la cual necesariamente la industrialización debe comenzar con los bienes de consumo y debe ser seguida con los bienes intermedios y finalmente con los bienes de capital.

¿Mayor intensidad de capital en la industria de bienes de capital?

La segunda razón que a veces se expresa para justificar la demora en desarrollar las industrias de bienes de producción es una presunta mayor intensidad de capital en dichas industrias. Sin embargo, no hay evidencia en virtud de la cual la industria de bienes de capital parezca ser más intensiva en el uso del capital que la industria de bienes de consumo. Muy por el contrario, típicamente las razones capital-trabajo son muy bajas en la industria de maquinaria.

¹⁵ Rothschild, Emma, *Paradise Lost; the Decline of the Auto-industrial Age*, Nueva York, Random House, 1973.

De los estudios de Nathan Rosenberg,¹⁶ se concluye "que la industria de máquinas-herramientas está constituida por un número muy grande de pequeñas empresas." A similares conclusiones han llegado otros investigadores.¹⁷ Desde el punto de vista teórico, autores como Usawa,¹⁸ Shell, Sidrausky y Stiglitz,¹⁹ demostraron que una economía en la cual la industria de bienes de capital es más intensiva en el uso del capital que la industria de bienes de consumo, enfrentará serias dificultades en su crecimiento. Hay una gran cantidad de ejemplos en los cuales, a medida que nos alejamos más de los bienes de consumo, resulta menor el tamaño de las fábricas y éstas son menos intensivas en el uso de capital. La industria automotriz y la de partes son los ejemplos más típicos.

Sin embargo, debe admitirse que, en algunos casos, como en los de las industrias del acero, del vidrio, la petroquímica, la intensidad en el uso del capital es apreciable y, lo que es más importante aún, hay considerables economías de escala. En este caso, el sistema de precios de los países latinoamericanos, cuyo tamaño de mercado es apenas suficiente para una, dos o tres plantas, crea un serio problema de organización industrial. En esta circunstancia la libertad de mercado no ayuda al desarrollo. El Estado debe proveer un marco legal institucional para resolver el problema. Sin embargo, la misma clase de dificultades surgen en conexión con los "monopolios naturales" de bienes de consumo tales como electricidad y transporte. Y dichos problemas de organización industrial se solucionan bien, de una forma o de otra, en nuestros países. Por ello, la intensidad en el uso del capital para la producción de ciertos bienes intermedios mal puede ser argüida como una razón para "la dificultad" de emprender la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones.

La importancia de contar con un mercado confiable

La tercera razón mencionada en el párrafo citado del Boletín de la CEPAL, en el sentido de que el mercado para bienes de consumo ya existe, es, en nuestra opinión, la más importante.

En los países latinoamericanos el mercado para los bienes de consumo existe y es de un tamaño considerable. El empresario no necesita hacer profundos estudios de

mercado. Las cifras están disponibles y se obtienen simplemente de las estadísticas sobre importación de distintos bienes de consumo que se verificaron antes de que la imposición de controles de cambio o tarifas prohibitivas hicieran imposible las importaciones de los mismos.

El caso del empresario que desea producir bienes intermedios es completamente distinto. Este empresario necesita saber cuántas industrias de bienes de consumo utilizarán su insumo y cuántas se instalarán en el futuro. También necesita cifras de la producción de esas industrias, así como también los coeficientes de insumos. La misma información debe obtenerse de otras industrias de bienes intermedios y de bienes de capital usuarias del insumo que nuestro empresario desee producir. Obviamente, para conocer con alguna certeza todos los proyectos de inversión que van a ser llevados a cabo, se necesita una costosa investigación de mercado que incluya la política industrial del Estado. Por ello, para llegar a cifras confiables se necesita alguna clase de intercambio de información entre el Ministerio de Industria y los industriales, o alguna planificación industrial que difunda esta información entre los empresarios interesados.

El mero conocimiento de los precios del mercado interno no es suficiente. En efecto, al comienzo de un proceso de industrialización existen pocas industrias y, en consecuencia, el sistema de precios industriales no es demasiado confiable como guía para la inversión privada. Tibor Scitovsky,²⁰ en su conocido artículo sobre economías externas, analizó con claridad las limitaciones que tiene el sistema de precios en un país subdesarrollado. Ello es así puesto que las nuevas empresas que se establecen no son marginales en el mercado como en los países industriales, sino que son únicas u oligopólicas: su creación altera toda la constelación de precios. Asimismo, Paul Rosenstein Rodan,²¹ al analizar la industrialización de los países del Este de Europa, concluyó que es necesario planificar la industria como un todo, por las razones fundadas en las relaciones insumo-producto, que se dan en su famoso artículo.

No es una casualidad que algunos de los países antes atrasados y hoy considerados adelantados, y que empezaron su industrialización poniendo el acento en la industria de bienes de producción, hayan tenido economías con planificación central o hayan sido economías de mercado en las cuales existió un "mercado" confiable para productos industriales: el Estado era el

¹⁶ Rosenberg, Nathan, "Capital goods, Technology and Economic Growth", *Oxford Economic Paper*, vol. 15, noviembre de 1963.

¹⁷ Pack, Howard, "Fostering the Capital Goods Sector in LDC's: a Survey of Evidence and Requirements", *World Bank Staff Working Paper*, N° 376, Washington D.C., marzo de 1980.

¹⁸ Usawa, M., "On a Two Sector Model of Economic Growth II", *RES*, junio de 1963.

¹⁹ Shell, K., Sidrausky M. y Stiglitz, J. E., "Capital Gains Income and Savings", *RES*, vol. XXXVI, 1969, págs. 15-26.

²⁰ Scitovsky, Tibor, "Two Concepts of External Economies", *JPE*, 1954.

²¹ Rosenstein Rodan, Paul, "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe". *The Economic Journal*, junio-septiembre de 1943. Este autor enfatiza con acierto la necesidad de planificar el desarrollo industrial en forma simultánea para tener en cuenta las demandas recíprocas de las industrias.

principal comprador de equipo militar, armamentos, buques y toda clase de bienes de capital. Tal ha sido el caso de Alemania, Japón y muchos países del Este de Europa. Inclusive hoy en día, en Estados Unidos, el Estado asume un papel fuertemente promotor de las industrias de punta, como lo señala Reich.²² "Los grandes contratos para la defensa y los programas aeroespaciales han provisto a las industrias de punta en Estados Unidos de un mercado listo para el cual estas industrias han expandido su producción y, de esta manera, han ganado una experiencia valiosa, han ganado 'know-how' y economías de escala. La política del Pentágono de pagar un alto premio por calidad y confiabilidad, además ha ayudado a las industrias de punta a soportar el costo de refinar y depurar sus productos. Por ejemplo, como resultado de los contratos del Gobierno, la industria de semiconductores pudo reducir sus costos unitarios rápidamente durante el decenio de 1960 y surgir, de esta manera, como líder comercial en los mercados mundiales (. . .) Los programas de defensa y espacio aéreo en Estados Unidos han acelerado el surgimiento de nuevas industrias de muchas otras maneras. Los grandes contratos del Gobierno han requerido a menudo que los industriales privados cooperaran con el Gobierno en proyectos de investigación dividiendo las tareas entre ellos en forma que las leyes antitrust de Estados Unidos prohibirían. Además, el entrenamiento militar y aeroespacial ha promovido el desarrollo de varias generaciones de ingenieros avanzados y técnicos experimentados cuyo entrenamiento ha sido vital para el desarrollo y la producción comercial de productos de alta tecnología".

La política industrial en América Latina

Existe desde la posguerra una práctica muy usual en América Latina que distingue entre bienes "esenciales" y bienes "no esenciales", a los efectos de proveer cambio extranjero a los importadores. Se considera que la maquinaria es esencial y, por lo tanto, puede ser importada con permisos de importación y libre de derechos de aduana; los cosméticos, por ejemplo, no son esenciales y su importación es prohibida. Como resultado la industria doméstica de bienes de capital es aniquilada y la industria local de cosméticos, por el contrario, florece. Durante la Segunda Guerra Mundial América Latina no pudo importar bienes de capital y bienes intermedios. Los países, particularmente Argentina, construyeron su propia industria de bienes de producción como pudieron, simplemente aguzando el ingenio criollo. Es así como la tasa de crecimiento de la productividad de la economía durante la guerra fue mucho mayor que en el período

²² Reich, Robert, "Making Industrial Policy", *Foreign Affairs*, vol. 60 (4), 1982, págs. 852-881.

de posguerra, tal cual lo ha demostrado Bruton.²³ Es que durante la posguerra los bienes de capital fueron principalmente importados, y durante la guerra los funcionarios no podían usar discrecionalmente su poder para clasificar los bienes en "esenciales" y "no esenciales" porque, simplemente, nada se podía importar.

Contrariamente al caso de Estados Unidos, de Japón, de Alemania y de otros países industriales, en América Latina las compras del Estado,²⁴ en lugar de ayudar al surgimiento de la industria de punta, favorecen la industria extranjera pues estas compras suelen estar exentas de derechos de importación y gozan de privilegios para la obtención de licencias o permisos de cambio.

Estas exenciones a favor de las empresas del Estado no son despreciables por cuanto más de 30 por ciento de las importaciones latinoamericanas las realiza el Estado.²⁵ En definitiva, con esta política lo que se hace es favorecer el desarrollo de la industria de bienes de capital de los países industrializados.

Por otra parte, en América Latina se ha ido formando la tradición de otorgar "decretos de promoción" para determinadas industrias privadas sobre bases ad hoc. La principal promoción consiste en eximir de derechos de importación a los insumos y bienes de capital. Sumando estos dos criterios, liberalidad para la importación por las empresas del Estado y liberalidad para la importación de bienes de capital e insumos fundados en la "promoción de la industria", más de 50 por ciento de las importaciones que realiza nuestra región se efectúa libre de derechos. Reservamos nuestros mercados a nuestros proveedores extranjeros. Mientras mantengamos estos criterios, que son los que favorecen la dependencia, América Latina no tendrá un proceso de industrialización coherente con las necesidades de un desarrollo a largo plazo.

En el cuadro 2, titulado "América Latina: la dependencia autocreada", se muestra que sólo 12 por ciento de las importaciones que efectúa la región constituyen bienes de consumo. Asimismo ese porcentaje de 12 por ciento es bajo porque la tarifa aduanera sobre los bienes de consumo es alta, llegando a niveles de alrededor de 64 por ciento. Por otra parte, la importación de bienes intermedios abarca nada menos que 55,2 por ciento de las importaciones latinoamericanas, y ello es así, en buena medida, simplemente porque el arancel a estos bienes es bajísimo, próximo a cero. Es cierto que el arancel promedio nos da 34 por ciento, pero, como dijimos antes, ocurre que la mayor parte de los

²³ Bruton, Henry, "Productivity Growth in Latin America", *AER*, diciembre de 1967.

²⁴ Ondarts, Guillermo y Correa, Carlos, *Compras estatales e integración económica*, Buenos Aires, INTAL, 1982.

²⁵ Ondarts, Guillermo y Correa, Carlos, ob. cit.

Cuadro 2. América Latina: la dependencia autocreada

Estructura de las importaciones de bienes (1979) y promedio del arancel aduanero respectivo (1980-1982) (porcentaje del valor CIF de las importaciones y promedio del arancel aduanero respectivo)

Países	Bienes de consumo	Arancel	Bienes intermedios	Arancel *	Bienes de capital	Arancel *
Argentina	7,5	24,9	56,5	20,1	31,0	26,0
Bolivia	23,3	23,7	41,9	9,2	33,7	6,9
Brasil	6,2	135,1	74,6	60,0	19,2	63,6
Colombia	9,1	44,3	54,0	25,9	36,8	27,7
Costa Rica	23,7	85,5	52,6	32,8	21,7	11,8
Chile	17,3	19,8	54,1	20,0	28,4	20,1
Ecuador	9,3	68,9	42,2	23,2	48,2	27,7
El Salvador	25,6	79,3	53,7	38,1	20,6	10,2
Guatemala	23,3	79,8	50,0	28,6	25,7	10,3
Haití	53,3	—	24,7	—	14,2	—
Honduras	23,9	91,9	49,1	35,7	26,8	9,9
México	7,2	46,7	42,8	17,9	49,7	19,8
Nicaragua	24,4	92,2	59,6	56,1	16,0	12,6
Panamá	19,9	—	59,4	—	20,3	—
Paraguay	18,6	81,9	41,3	92,7	34,3	79,4
Perú	9,5	48,1	51,7	31,4	38,4	35,4
R. Dominicana	14,9	—	66,4	—	18,7	—
Uruguay	12,5	35,6	64,3	25,9	22,7	31,2
Venezuela	20,9	59,1	38,9	27,0	40,0	31,5
Total	12,0	63,9	55,2	34,0 *	32,5	26,5 *

* Si tuviéramos en cuenta las exenciones ad hoc otorgadas por la vía "de promoción industrial" o "desarrollo regional" o por ser compras estatales, este arancel tendería a cero. Véase en *Integración Latinoamericana*, N° 89, abril de 1984. "Importaciones exentas de aranceles en algunos países de la ALADI", Berlinski y otros.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1980; INTAL, Trabajo inédito; Banco Mundial, *Central America Special Report on the Common Market* (Report N° 23256-CA).

insumos que importamos entran a la región libre de derechos debido a sistemas de exención ad hoc para las importaciones del Estado o sus empresas, o por decretos de "promoción industrial" que liberan la importación de insumos, o de "desarrollo regional", dictados con el mismo propósito.

La importación de bienes de capital absorbe 32,5 por ciento del total importado y nuevamente se presenta aquí un fenómeno similar al de las importaciones de insumos y bienes intermedios. La importación es alta porque la tarifa es baja, próxima a cero. Es cierto que el promedio del cuadro indica 26,5 por ciento, pero el mismo sólo tiene en cuenta el nivel que figura en el arancel de importaciones y no los decretos ad hoc de "promoción industrial" y sinecuras por el estilo. Estudios del INTAL confirman claramente que en altísima medida estas importaciones se efectúan sin pago de derechos.²⁶ Al respecto, conviene citar un excelente trabajo de la CEPAL:²⁷ "El patrón específico de crecimiento por ramas y subramas industriales no es arbitrario sino que tiene una causa muy específica: están retrasadas precisamente las producciones que son vitales en el proceso de innovación tecnológica. En lugar de especializarse en una actividad desde el principio al fin, produciendo el bien final, así como algunos de los principales bienes intermedios y sobre todo los equipos, situación que podría corresponder a un país que está en la avanzada tecnológica del sector

y que no se perjudica por lo tanto al tener que importar otros bienes, los países latinoamericanos de hecho han configurado un tipo de especialización horizontal, cediendo totalmente la innovación al exterior. Esto revela que la industria latinoamericana es un gigante con pies de barro. Ha crecido mucho la producción de una gran cantidad y variedad de bienes, pero depende de manera decisiva de una tecnología que se genera totalmente en el exterior y que es importada, con poca o ninguna adaptación, en forma de bienes de capital en los que esa tecnología se plasma."

Falta agregar, sin embargo, algo sobre "la causa muy específica" de nuestro retraso en la producción de bienes de capital, que es la industria ligada al "proceso de innovación tecnológica". A nuestro juicio "la causa" radica, en buena medida, en el propio sistema de incentivos que hemos establecido voluntariamente los latinoamericanos al dar exenciones impositivas y facilidades cambiarias a la importación de bienes de capital e insumos.

En resumen, es el propio sistema de incentivos el que ha determinado que en América Latina hayamos comenzado por la industria de bienes de consumo. Una vez que esta industria se establece, se crea un nuevo mercado, esto es, la demanda para bienes intermedios y de capital. Este último mercado, una vez creada la industria de bienes de consumo, está listo para ser explotado por otros empresarios. Pero aquí surge "la dificultad". Este mercado no es inmediatamente explotado. ¿Por qué? Simplemente porque para hacerlo es necesario poner término al otorgamiento de cambio extranjero barato para los industriales fabricantes de

²⁶ Berlinski y otros, ob. cit.

²⁷ Ayza, Juan; Fichet, Gerard y González, Norberto, *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL/FCE, 1975, pág. 37.

bienes de consumo, elevar las tarifas a la importación de bienes de producción y terminar con las exenciones ad hoc, sean ellas de bienes intermedios o de bienes de capital, y aquí es donde está la verdadera "dificultad". Aquí, la noción de protección efectiva entra a desempeñar un papel.

La disminución de la protección efectiva a los bienes de consumo como "la dificultad"

La protección efectiva de que goza la industria de bienes de consumo se puede analizar siguiendo los conceptos de protección efectiva desarrollados por Bela Balassa²⁸ y Harry Johnson.²⁹

Supongamos que Y_i represente el valor de la producción de la industria i y que el sumatorio a través de j , de $a_{ji} Y_i$ represente el valor de los insumos, ambos valuados a precios internacionales, es decir, a precios que prevalecerían bajo libre comercio; a_{ji} es el coeficiente del insumo j que requiere la industria i . Entonces, sobre esta base el valor agregado de la industria es

$$V_i = Y_i - \sum_j a_{ji} Y_i$$

Esta última expresión es igual al valor agregado a precios de libre comercio. En consecuencia, si multiplicamos V_i por $(1 + T_i)$ obtenemos el valor agregado bajo el sistema de protección.

$$V_i (1 + T_i) = Y_i (1 + t_i) - \sum_j a_{ji} (1 + t_j) Y_i$$

En este caso, las diferentes t representan las proporciones en las cuales el sistema de protección permite que los precios de los insumos y el bien i excedan su precio de libre comercio. T_i es la tasa de protección efectiva de la industria i , en otras palabras, el porcentaje en el cual el valor agregado puede exceder lo que sería su valor de libre comercio. En consecuencia:

$$V_i (1 + T_i) = Y_i + t_i Y_i - \sum_j a_{ji} Y_i - \sum_j a_{ji} t_j Y_i$$

$$V_i (1 - T_i) = V_i + t_i Y_i - \sum_j a_{ji} t_j Y_i$$

$$V_i T_i = t_i Y_i - \sum_j a_{ji} t_j Y_i$$

$$T_i = \frac{t_i Y_i - \sum_j a_{ji} t_j Y_i}{V_i}$$

$$T_i = \frac{t_i - \sum_j a_{ji} t_j}{V_i / Y_i}$$

²⁸ Balassa, Bela, "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", *JPE*, vol. LXXIII, diciembre de 1965. Para una excelente exposición, más moderna, véase Corden, *The Theory of Protection*, Oxford University Press, 1971.

²⁹ Johnson, Harry, "Tariffs and Economic Development", *Journal of Development Studies*, 20 de octubre de 1965.

En esta fórmula podemos ver que la tasa de protección efectiva de una industria será mayor cuanto mayor sea su propia tasa de protección nominal t_i y cuanto menor sea el promedio ponderado de las tasas nominales de protección de sus industrias abastecedoras, las t_j s. Al mismo tiempo, la protección efectiva será más alta cuanto menor sea el porcentaje del valor agregado de la industria en relación con el total de la producción, V_i/Y_i . Para ver cómo funciona esta fórmula, simplemente presentaremos la hipótesis de un caso muy común en América Latina.

Una industria tiene un valor agregado de 20 por ciento del valor del producto. La tasa de protección para su producto final es de 64 por ciento y la tasa de protección promedio para los insumos es de 10 por ciento. En consecuencia, la tasa de protección efectiva resulta ser de

$$t_i = \frac{0,64 - (0,80 \times 0,10)}{0,20} = 280 \text{ por ciento}$$

Alternativamente, podemos postular como hipótesis que, para favorecer el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de bienes de capital, establezcamos una tarifa de 64 por ciento a los insumos. ¡En este ejemplo la protección efectiva a la industria i , baja de 280 por ciento a 64 por ciento! En consecuencia, el desarrollo de las industrias abastecedoras, con igual incentivo que a las industrias de bienes de consumo, implicaría sustanciales reducciones en la tasa de protección efectiva a estas últimas.

Las industrias de bienes de consumo en los países latinoamericanos y en los países en desarrollo en general, obviamente resisten el eslabonamiento hacia atrás (backward linkage) de la misma manera en que cualquier industria en los países más desarrollados resiste cualquier intento de reducir sus tarifas efectivas. En general, cuanto más alta es la tasa de protección efectiva de una empresa, sea en los países en desarrollo o en países desarrollados, mayor será la proporción de su presupuesto para relaciones públicas, mayores son sus contribuciones para las campañas políticas y, además, más abundante es la colección de personalidades influyentes en su directorio y mayor es la propaganda en periódicos y revistas por sus logros en favor de la sociedad. En estas condiciones es perfectamente entendible que el desarrollo de la industria de bienes de producción sea "difícil". Pero es difícil, no tanto por razones técnicas, sino más bien por razones sociológicas y políticas. Quizá más importante que el descubrimiento técnico de las fórmulas de protección efectiva sea el hecho de que las industrias ineficientes tienen típicamente un poder político mayor que las industrias nuevas o a surgir. Numerosos abastecedores, distribuidores, contratistas, empleados dependen del "statu quo". Esto representa un poderoso capital político. Por otra parte, las industrias de bienes de capital e insumos y, en general, las in-

dustrias no establecidas todavía son, por definición, industrias pequeñas, y aunque en el futuro puedan ofrecer mucho empleo, en el presente poca gente depende de ellas. En términos políticos, un puesto de trabajo por perderse es mucho más potente que un puesto de trabajo futuro. Además, las industrias nuevas y eficientes no tienen tiempo para dedicarse a la política, lo cual les impide tener influencia.

Podría preguntarse por qué los economistas latinoamericanos o los economistas de los países en desarrollo no han sido más coherentes en la defensa del interés general, en vista de esta distorsión de precios, violatoria del viejo principio clásico de la optimalidad de Pareto, que acarrea la discriminación tarifaria en contra de la industria de bienes de capital. Lamentablemente, por diversas razones, la teoría de la protección efectiva no está muy difundida en América Latina pues fue descubierta recién en 1955 por C. L. Barber³⁰ y desarrollada y popularizada luego por Balassa y Harry Johnson.³¹ Por ello sólo los economistas jóvenes de nuevas generaciones, que todavía no han tenido oportunidad de influenciar decididamente la política económica, son los que la conocen. Este hecho explica parcialmente por qué los economistas han sido lentos en defender el interés general en este punto.

La especialización en la producción de bienes de consumo

La opinión común prevaleciente considera natural que una sustitución de importaciones que promueva la producción de bienes de consumo pueda tener efectos positivos sobre el crecimiento económico. Un país, de acuerdo con esta idea, podría eventualmente volverse altamente sofisticado en la producción de bienes de consumo y, con el crecimiento de la productividad a través del tiempo, alcanzar una considerable ventaja comparativa en bienes de consumo. Se podría entonces especializar en ese campo, exportar dichos bienes e importar bienes de producción, es decir, bienes de capital y materias primas y partes del exterior y, de esta manera, gozar de la división internacional del trabajo. David Félix³² parece sugerir este tipo de enfoque para Argentina y Chile. Demostraremos en este artículo que este punto de vista no está bien fundamentado. Creemos que existen poderosas razones económicas, derivadas directamente de la teoría del equilibrio general, que apuntan claramente a la nece-

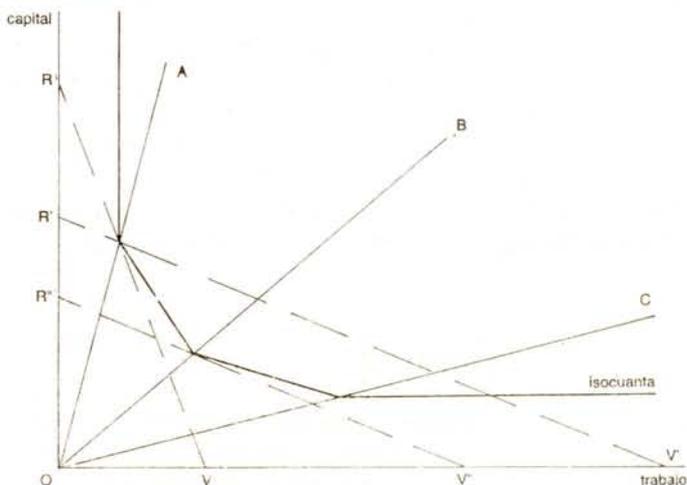
sidad de que los países no discriminen en contra de la producción local de bienes de producción y, en especial, de bienes de capital. Al respecto enumeraremos y fundamentaremos algunas razones por las cuales América Latina no debería discriminar en contra de la producción de bienes de capital.

La importación masiva de bienes de capital impide minimizar costos

En efecto, los bienes de capital construidos en el exterior están, en general, diseñados para producir a bajos costos en relación con los precios relativos del capital y el trabajo existentes en los países más desarrollados. Esto se puede demostrar muy sencillamente en un clásico diagrama de isocuantas de producción tomado de la microeconomía elemental.

Gráficamente, al ver el diagrama 1, la técnica que minimiza el costo total de producción, dado el bajo costo del capital y el alto costo del trabajo en los países desarrollados, sería la técnica A. Obviamente los precios relativos del capital y el trabajo en los países desarrollados están representados por la pendiente de la línea RV y el costo total de producción en esos países es el triángulo ORV. Pero si usamos la técnica A, con los precios relativos de los factores de producción existentes en los países en desarrollo, el costo total de producción es mucho mayor y está medido por el triángulo O, R' y V' que es mucho mayor que el área ORV. Claro está, la pendiente R' V' representa los precios relativos del capital y el trabajo en los países en desarrollo.

Diagrama 1



Por el contrario, si se hubiese usado la técnica B, el costo de producción para alcanzar el nivel productivo indicado por la isocuanta sería mucho más bajo en los países subdesarrollados y estaría determinado por la superficie O R'' V'', que es mucho menor que el área O R' V', que representa el costo de producción

³⁰ Barber, C. L., "Canadian Tariff Policy", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, noviembre de 1955.

³¹ Balassa, Bela y Johnson, Harry, ob. cit., en las notas 28 y 29, respectivamente.

³² Félix, David, "Monetarists, Structuralists and Import Substitution Industrialization: a Critical Appraisal in Baer and Kerfentzky", en *Inflation and Growth in Latin America*, Richard Irwin, 1964.

en los países en desarrollo con la técnica de producción A usada en los países desarrollados. Desafortunadamente, como la maquinaria es construida en los países desarrollados, la técnica B no está disponible. Se ofrece sólo la técnica A pues es la rentable en los países desarrollados, exportadores de maquinaria. Por ello, los países importadores de bienes de capital, con precios relativos diferentes para el capital y el trabajo, serían necesariamente productores de altos costos con la técnica A y no serían capaces de alcanzar una posición competitiva en los mercados de exportación. Esta situación es bastante común en los países de América Latina, donde muchas industrias producen a costos de 200 por ciento por encima de los internacionales. En alguna medida importante esto se debe a la utilización de técnicas de producción que no son las más convenientes para minimizar costos en función de los precios paramétricos de equilibrio de los factores de la producción en nuestros países.

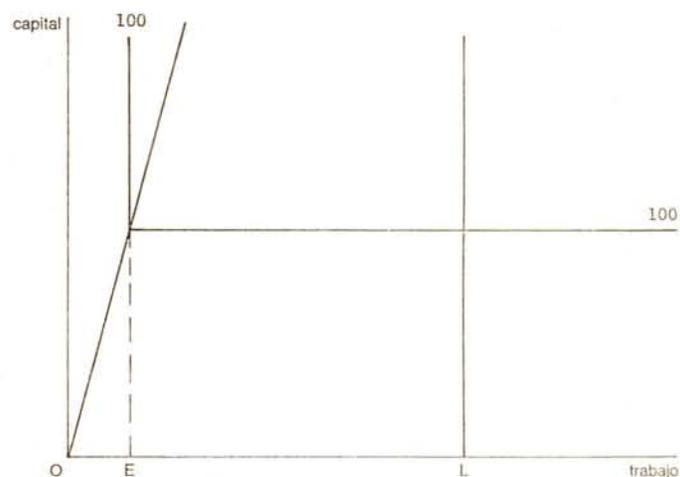
Menores costos laborales

Muchos bienes de capital pueden ser producidos a menor costo en los países en desarrollo. Esto es así porque estos bienes, como hemos discutido con anterioridad, son más intensivos que los bienes de consumo en el uso del factor trabajo calificado. Como en los países en desarrollo el precio del factor trabajo es mucho menor, las industrias de bienes de capital, en general, podrían producir sus bienes a costos más bajos que las mismas industrias de los países desarrollados. Mientras un buen técnico en los países en desarrollo suele tener un salario de alrededor de 1.000 dólares mensuales, el mismo técnico en los países desarrollados puede ganar 4.000 ó 5.000 dólares. Por ello, siendo la industria de bienes de capital intensiva en el uso de la mano de obra calificada, bien puede ocurrir que el costo de producción de esa industria sea mucho más bajo en el país en desarrollo. Este argumento es diferente del de las ventajas señaladas en el punto anterior sobre la elección de técnica de producción intensiva en el uso del factor trabajo versus técnicas intensivas en el uso del factor capital.

Desempleo estructural

Si un país de menor desarrollo económico importa maquinaria que implica el uso de técnicas de producción no apropiadas para su propia escasez relativa de factores y si, además, se tiene en cuenta el limitado tamaño del mercado local dado por la isocuanta 100 del diagrama 2 y se considera que la fuerza de trabajo disponible es OL, es obvio que se producirá un desempleo estructural considerable que en el diagrama 2 se puede visualizar en la distancia EL. Por hipótesis, en el caso de este país, no es posible exportar y producir

Diagrama 2



en una isocuanta superior porque la industria produce a un costo demasiado alto para competir en los mercados de exportación, que se explica por el uso intensivo del capital que requiere la técnica de producción empleada, debido a la copia indiscriminada de los países más desarrollados.

Falta de flexibilidad económica

Ha sido argumentado por diferentes autores, tales como Kindleberger³³ y Behrman³⁴ que las economías de los países en desarrollo no tienen la suficiente flexibilidad para cambiar recursos de una actividad a otra en respuesta a las cambiantes condiciones de los precios mundiales y que, por consiguiente, tienen que producir siempre el mismo producto, aun cuando los precios bajen. En otras palabras, los términos de intercambio serían adversos pues los países no pueden orientar recursos a producciones más rentables.

Supongamos que un país en desarrollo importa sus bienes de capital a cambio de productos agrícolas tradicionales y que tiene una industria bastante moderna en bienes de consumo durables. En el diagrama 3, dado el precio mundial por la pendiente P'P, el país exportará AA' del producto A e importará BB' del producto B. Los productos A y B por hipótesis son bienes de consumo durables fabricados por la industria manufacturera local.

Si por cualquier razón el precio mundial del bien de consumo cambia a P'R, tal como se muestra en el diagrama 4, el país podría rápidamente reasignar sus recursos y producir mayor cantidad del bien de con-

³³ Kindleberger, C. P., *The terms of Trade*, Nueva York, The Tecnology Press and John Wiley and Sons, 1956.

³⁴ Behrman, "Sectoral Elasticities of Substitution between Capital and Labor in a Developing Economy", *Time Series Analysis in the case of Postward Chile*, mimeo, 1969.

Diagrama 3

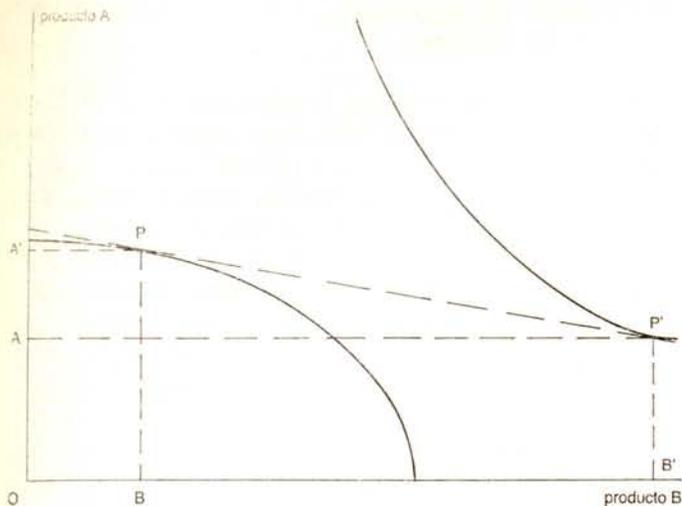
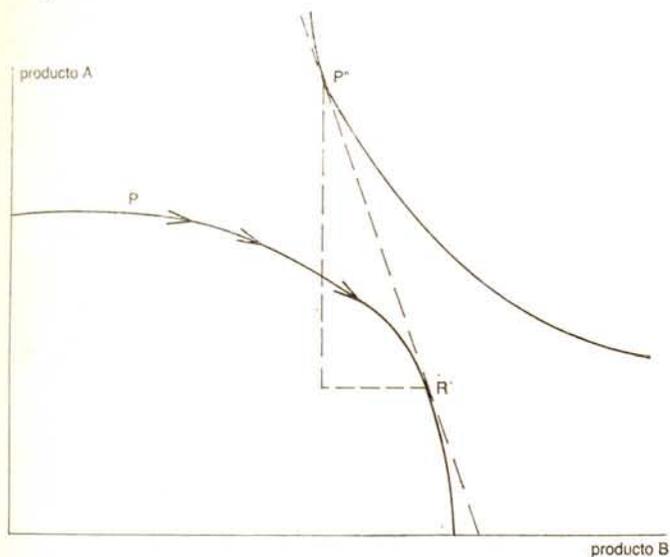


Diagrama 4

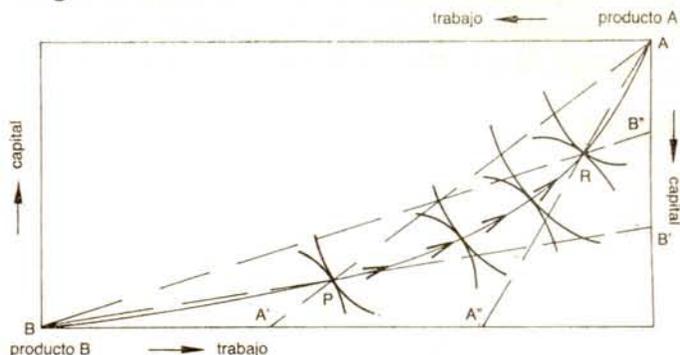


sumo B, tal vez podría exportarlo y en cambio importar el producto A. Sin embargo, la teoría del equilibrio general apunta a la existencia de un problema. Stolper y Samuelson³⁵ demostraron que el cambio de recursos de una industria a otra involucra un cambio en las proporciones del uso del capital y el trabajo con los cuales ambas industrias, la del producto A y la del producto B, se desempeñan. Un movimiento de P hacia R en la frontera de posibilidades de producción, implica un movimiento de P hacia R en el punto de eficiencia del correspondiente diagrama de Edgeworth-Bowley,³⁶ tal como se muestra en el diagrama 5.

³⁵ Stolper, W. y Samuelson, P. A., "Protection and Real Wages", RES, 1941.

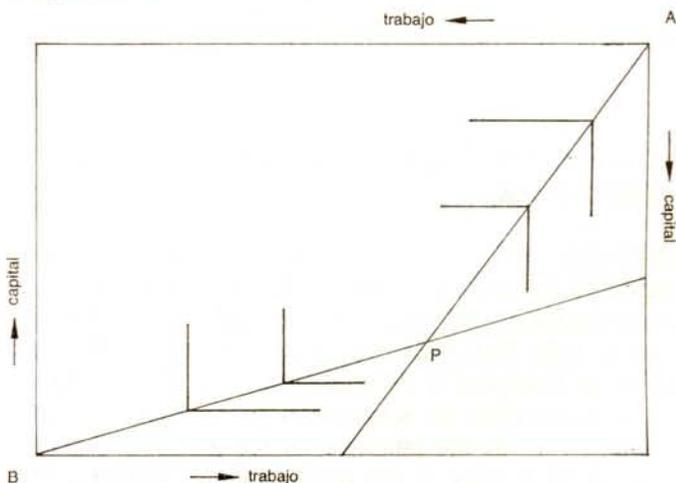
³⁶ Véase al respecto cualquier buen libro de texto de microeconomía, por ejemplo, Mansfield, Edwin, **Microeconomics**, Nueva York, Norton, 1980.

Diagrama 5



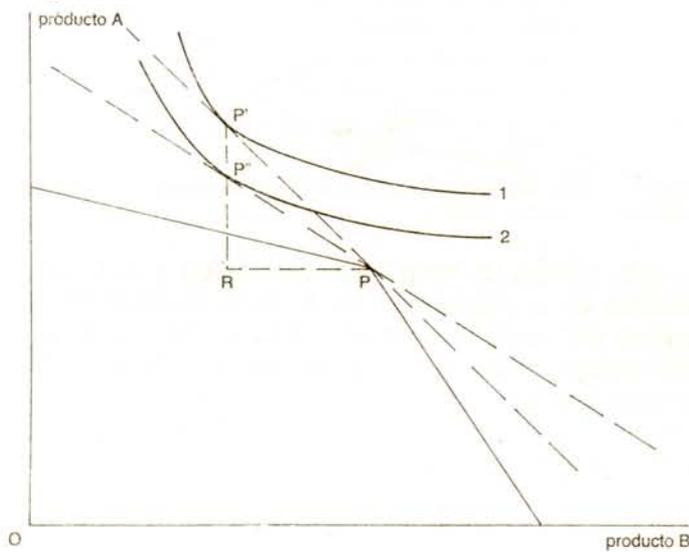
De esta manera, la proporción del capital y el trabajo utilizado en la producción de A, debe cambiar desde la línea AA' hacia la línea AA'', y la proporción de capital-trabajo utilizada en la producción de B, debe cambiar desde la línea BB' a BB''. Sin embargo, cambios en las proporciones de utilización del capital y el trabajo implican de por sí cambios en las técnicas de producción. Si los bienes de capital fueran importados, nuestros países no tendrían la experiencia, los conocimientos prácticos de ingeniería para modificar las características y la disposición de las máquinas en la fábrica y para modificar algunas máquinas. Esto impediría el reajuste a las nuevas circunstancias de precios de productos finales. La falta de industria de bienes de capital, los servicios de ingeniería y la experiencia que solamente la práctica permiten desarrollar ponen una considerable limitación en la flexibilidad de la economía y, por consiguiente, en la habilidad de la misma para utilizar las oportunidades que presenta el comercio internacional. El país no podrá reasignar sus recursos y pasar del punto P al punto R aumentando la producción del bien B y disminuyendo la del bien A. Este argumento puede ser desarrollado todavía en forma más aguda si suponemos que solamente una técnica de producción existe en el país en desarrollo para producir el bien A y solamente una técnica para producir el bien B. En este caso el diagrama de Edgeworth-Bowley sería como se indica en el diagrama 6 y, a su vez, su traslado al espacio,

Diagrama 6



donde la producción aparece en las coordenadas, nos daría una frontera de posibilidades de producción quebrada como la que observamos en el diagrama 7.

Diagrama 7



Supongamos que el país comienza enfrentando un precio mundial que está dado por la pendiente $P'P$. En consecuencia, le conviene exportar el producto B por la cantidad RP y le conviene importar el producto A por la cantidad $P'R$. Sobre esta base, se alcanzaría la curva de indiferencia 1, en dicho diagrama. Pero, si el precio del producto B disminuyese sensiblemente y estuviese representado por la nueva pendiente $P''P$, ocurriría que el país en desarrollo sería capaz solamente de obtener $P''R$ del producto A a cambio de la misma cantidad de exportaciones del producto B. Sus términos de intercambio empeorarían sin remedio, dado que el país no podría reasignar sus recursos de la producción de B a la producción de A. Su nivel de bienestar caería de la curva de indiferencia 1 a la curva 2. Esto demuestra los efectos dañinos que tiene sobre un país la falta de flexibilidad económica. Esta inflexibilidad está vinculada con el hecho de que en el país los servicios de ingeniería son inadecuados o insuficientes, lo cual, a su vez, se debe a la falta de una industria local de bienes de producción, de bienes de capital.

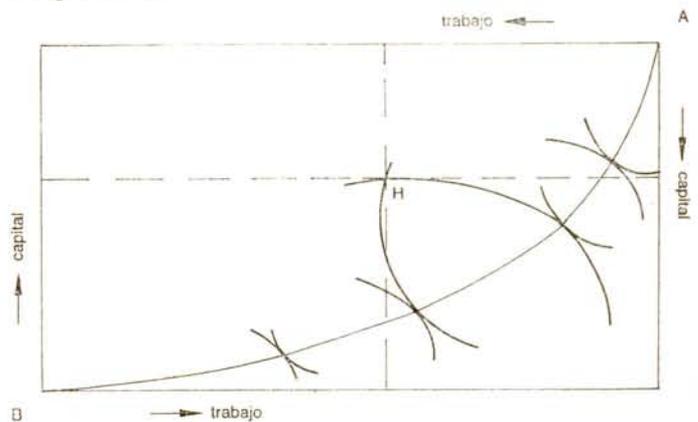
Sistema de precios, elasticidad de sustitución y bienes de capital

Cuanto más alta sea la elasticidad de sustitución de factores en un país determinado, más fácil será llegar a la frontera de posibilidades de producción y, en consecuencia, más fácil será maximizar la producción, el ahorro, la inversión y el crecimiento. Es bien sabido que la elasticidad de sustitución es un número que mide el efecto de los cambios de los precios relativos de los factores sobre el uso de los mismos factores. In-

roduciendo este parámetro, en realidad, continuamos profundizando en el problema de los precios de los factores en la economía.

Existen numerosos estudios, especialmente en la teoría del comercio internacional, que demuestran claramente el tremendo daño que puede causar a una economía la existencia de precios distorsionados de los factores de la producción. Quizás el "locus clásico" de esto sea un famoso artículo de Gottfried von Haberler.³⁷ En nuestro análisis anterior hemos dado por supuesto que la economía estaba produciendo en la frontera de sus posibilidades. Sin embargo, esta hipótesis no es realista para los países en desarrollo, que generalmente son tales precisamente por no contar con un sistema de precios dinámico y eficiente para la asignación de los recursos. En gran medida, los países en desarrollo en general no utilizan bien su potencial de producción por no asignar a los factores de producción sus precios de escasez. En consecuencia, en nuestros gráficos comenzaremos por ubicar a la economía en el punto H del diagrama de Edgeworth-Bowley (véase al respecto el diagrama 8).

Diagrama 8



De acuerdo con las pendientes de las isocuantas en el punto H, podemos ver que la tasa marginal de sustitución en la producción del bien A es diferente de la tasa marginal de sustitución en el bien B, es decir, las productividades marginales del trabajo y el capital en el punto H son distintas para la industria A y para la industria B. En consecuencia, mientras se mantenga esta estructura de precios evidentemente la economía del país estará funcionando sin utilizar plenamente su potencial de producción. Si existiera un sistema de precios eficiente y competitivo, inmediatamente los empresarios descubrirían que conviene reasignar el trabajo y el capital de aquella industria donde la productividad marginal del capital es menor a la que es mayor, y el trabajo de aquella industria en que la

³⁷ Haberler, Gottfried, "Algunos problemas de la teoría pura del comercio internacional", en Caves, Richard y Johnson, Harry (compiladores), *Ensayos de economía internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, págs. 228-247.

productividad marginal del trabajo es menor a aquella en que es mayor. Como existe la ley de las productividades marginales decrecientes, cuanto mayor sea el uso de un factor en una industria determinada, su productividad marginal tenderá a decrecer. De esta manera, al aumentar la cantidad del factor, haremos decrecer la productividad marginal del mismo en la industria en que ésta es alta y, sustrayendo factores de producción de la industria en que ésta es baja, tenderá a aumentar la productividad marginal en la misma. El punto de máxima producción total es aquel en que las productividades marginales de los factores son iguales en todas las industrias en la curva AB del diagrama 8. En realidad son muchos puntos y su elección depende de la demanda.

Un aspecto central de la teoría del equilibrio general se encuentra en el famoso "tatônement" —que fuera expuesto por León Walras,³⁸ el famoso economista francés, en su tratado de economía política— que data de 1874, mediante el cual, por un proceso de ensayo y error, el mercado va cambiando los precios relativos hasta que la oferta sea igual a la demanda. Si existe un mercado para el capital, es evidente que ningún capitalista utilizará el capital en una industria que retribuye menos al capital que el precio que fija el mercado y, al mismo tiempo, en aquellas industrias donde la productividad del capital sea mayor que la que establece el mercado, habrá una tendencia a adquirir en dicho mercado más y más capital para esa industria. Por último, después que el proceso de tanteo, o de ensayo y error, cumpla su cometido, los precios relativos del capital y el trabajo pagado en las dos industrias serán iguales e igual también la razón de sus productividades marginales respectivas.

La velocidad a la cual el proceso de tanteo con los precios de los factores conduce a la frontera de posibilidades de producción depende en buena medida de la facilidad con que cada empresa es capaz de cambiar la proporción en que usa los factores en sus procesos productivos, en respuesta a cambios en los precios relativos de los mismos. En otras palabras, la rapidez con que la economía alcanza la frontera de posibilidades de producción depende de la elasticidad de sustitución. Y nuevamente la elasticidad de sustitución, por definición, depende de una manera muy importante de la habilidad de la economía para cambiar de técnicas de producción. De esta manera reiteramos la conclusión de que es esencial tener una industria local de bienes de capital para poder tener la experiencia ingenieril para modificar y adaptar constantemente las técnicas de producción a las cambiantes circunstancias de los mercados.

³⁸ Walras, León, *Éléments d'économie politique pure*, Lausana, F. Pichon, 1896.

Acomodamiento al crecimiento más rápido del factor trabajo

En el punto anterior hemos verificado que una elevada elasticidad de sustitución está fuertemente vinculada con la existencia de la industria de bienes de capital y la existencia de la experiencia ingenieril que ella implica. Esto da a la economía mayor flexibilidad para maximizar la producción al alcanzar más rápidamente la frontera de la misma y, por consiguiente, al hacerlo también se maximizan el ahorro, la inversión y, de esta manera, el crecimiento. Hemos supuesto hasta ahora que los factores de la producción, esto es el capital y el trabajo, son constantes o crecen en la misma proporción al aumentar la dotación total de recursos. Ahora podemos dejar de lado esta hipótesis y sacaremos nuevamente la conclusión de que tener una industria local de bienes de capital es muy importante para un país en desarrollo porque cuanto más elevada sea la elasticidad de sustitución entre el capital y el trabajo, "ceteris paribus", mayor será la tasa posible de crecimiento del PIB, porque el factor primario de crecimiento más rápido podrá sustituir más fácilmente el factor primario de la producción que crece más lentamente. En otras palabras, es altamente improbable que en un país determinado el stock de capital y la fuerza de trabajo crezcan a la misma tasa; más probable y más realista es suponer que el capital y el trabajo crecen a distinto ritmo. El aumento, por ejemplo, del factor trabajo a una tasa más alta que la disponibilidad de capital, es una situación frecuente en muchos países de América Latina. Si tuviéramos una industria dinámica de bienes de capital, la alta elasticidad de sustitución de factores y recursos que ello supone permitiría que la creciente fuerza de trabajo fuera fácilmente absorbida, porque entonces pequeños cambios en los precios relativos del capital y el trabajo podrían acomodar toda diferencia en el crecimiento mayor o menor de cualquiera de los dos factores.

Mayor propensión marginal a ahorrar, mayor inversión y mayor crecimiento

Si aceptamos el modelo de Kaldor,³⁹ según el cual los capitalistas y los trabajadores tienen diferentes propensiones a ahorrar, mayor en el caso de la clase capitalista y menor en la clase laboral, tal cual como, por otra parte, fuera constatado por Carlos Díaz Alejandro en su bien conocido análisis sobre la tasa de devaluación en un país semiindustrializado,⁴⁰ sería muy importante tener una alta elasticidad de sustitu-

³⁹ Kaldor, Nicholas, "Alternative Theories of Distribution", *RES*, XXIII, 1956.

⁴⁰ Díaz Alejandro, Carlos, "Exchange Rate Devaluation in a Semiindustrialized Country, the Case of Argentine 1955-1962", The MIT Press, 1965.

ción, porque esto determinaría una rápida tasa de crecimiento del PIB. En efecto, si el capital (C) está creciendo más rápidamente que la fuerza de trabajo (T), la razón capital-trabajo tenderá a incrementarse, y si la elasticidad de sustitución es bastante mayor que 1, con pequeños cambios en la razón de la tasa de interés (i) a la tasa de salario (s), se podría acomodar la economía a la nueva situación. Pero, obviamente,

$\frac{C_i}{T_s}$ es simplemente la razón de la participación del capital a la participación del trabajo en el ingreso nacional.

En consecuencia, $\frac{C_i}{T_s}$ se incrementará, por cuanto

C crece rápidamente por hipótesis en tanto que la tasa de interés disminuye apenas. Pero, si C_i , es decir, la participación del capital en el ingreso nacional, crece más rápidamente que T_s , esto es la participación del trabajo, la propensión marginal a ahorrar del conjunto de la sociedad se incrementará y, en consecuencia, al aumentar el ahorro, también se posibilitará el incremento de la inversión, lo cual, a su vez, permitirá que la tasa de crecimiento del país se acelere. Nuevamente, es obvio que la elasticidad de sustitución depende, en gran medida, de la habilidad de los ingenieros locales para cambiar las técnicas de producción, y solamente la existencia de una industria de bienes de producción puede enseñar en la práctica cómo efectuar tales cambios. Es de señalar que en este análisis, si bien la participación del sector asalariado en el PIB decrece, los salarios reales (s) aumentan considerablemente debido al aumento del capital por trabajador y al aumento de la productividad marginal del trabajo.

La limitación externa al crecimiento

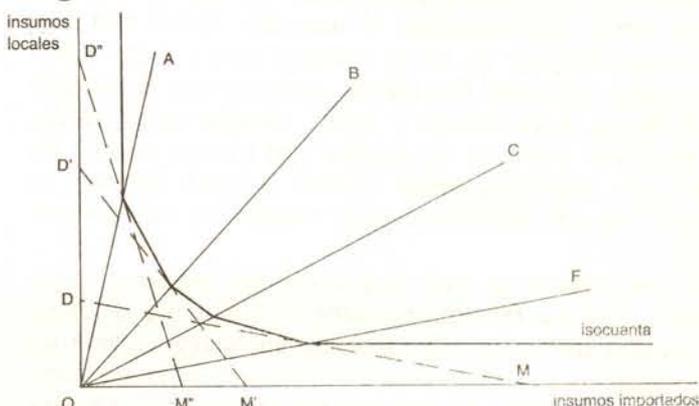
La carencia de una industria dinámica de bienes de capital tiende a crear aun más obstáculos al crecimiento, puesto que provoca en el país una escasez artificial de cambio extranjero que pronto se convierte en la principal limitación al crecimiento, aparte de la falta de ahorro. Existe un número bastante grande de modelos de dos brechas desarrollados por Chenery⁴¹ y sus discípulos, que demuestran cuán real es el problema en los países en desarrollo.

Como hemos visto antes, un país que se especializa solamente en la industria de bienes de consumo, difícilmente podrá ser un productor de bajo costo y, por

consecuencia, un eficiente exportador, aun en las mismas industrias de bienes de consumo. Estos bienes serán producidos a altos costos para el mercado local. Pero para mantener al sector industrial de bienes de consumo en crecimiento es necesario importar crecientes cantidades de bienes de capital y bienes intermedios.

Si las exportaciones no crecen rápidamente por la baja elasticidad ingreso de la demanda para productos primarios, tal como lo establece con acierto Prebisch,⁴² y como fuera desarrollado por el INTAL,⁴³ el país alcanzará un punto en el cual no tendrá suficiente cambio extranjero para comprar los bienes de producción "esenciales" en el exterior y, de esta manera, el crecimiento se detendrá. Sin embargo, el crecimiento podría detenerse aun antes de lo que hemos descrito, por cuanto una tasa de protección efectiva elevada para los bienes de consumo, combinada con una libre importación de bienes de producción, crea una distorsión en el sistema de precios que favorece fuertemente la implantación de técnicas de producción intensivas en el uso de insumos importados, por oposición a técnicas de producción e industrias que son intensivas en el uso de la dotación local de factores, como podemos apreciar en el diagrama 9. La línea de

Diagrama 9



precio DM distorsionada claramente favorece la adopción de la técnica F, que es intensiva en el uso de insumos importados, en lugar de las técnicas A o B. Si no hubiera privilegios para la importación de insumos y las tarifas de importación fueran uniformes, probablemente la línea de precios sería $D'M'$ y, en consecuencia, se adoptarían técnicas de producción más coherentes con la dotación local de factores, como las técnicas B o A. En consecuencia, preterir la producción local de bienes de capital por la vía de bajas tarifas a esta industria es suicida, por cuanto disminuye el coeficiente exportación/PIB, mientras que

⁴¹ Chenery, H. y Strout, A., "Foreign Assistance and Economic Development.", AER, septiembre de 1966.

⁴² Prebisch, Raúl, "La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano)", Economía, Santiago de Chile, págs. 25 y 45.

⁴³ INTAL, Términos de intercambio y tarifa óptima en América Latina, 2 tomos, Buenos Aires, 1983.

aumenta la elasticidad-ingreso de las importaciones, lo cual conduce al país directamente a un colapso económico, a menos que la banca internacional tenga disponibles créditos para cubrir temporalmente la brecha externa y postergar la crisis.

La industria de bienes de capital es propensa a inducir innovaciones

Hay una razón adicional muy clara por la cual la industria de bienes de capital no debe ser desestimulada en los países en desarrollo y la misma es correctamente establecida por Nathan Rosenberg,⁴⁴ quien dice textualmente: "Muchas de las más importantes innovaciones en la tecnología occidental han emergido en el sector de bienes de capital de la economía. Sin embargo, los países en desarrollo que normalmente no tienen un sector organizado de producción local de bienes de capital, simplemente no tienen la oportunidad de hacer innovaciones que ahorren capital simplemente porque no tienen la industria de bienes de capital para hacerlo. En estas circunstancias, estos países han importado típicamente sus bienes de capital desde el exterior, lo cual ha significado que no han podido desarrollar la base tecnológica de experiencia, conocimiento y organización sobre la cual se fundamenta principalmente el cambio tecnológico".

Hirschman,⁴⁵ por su parte, en un lúcido artículo sobre la sustitución de importaciones en América Latina, sugiere, aunque un tanto crípticamente, que la industria de bienes de producción es "more learning", es decir, enseña más, o permite aprender más a los países que la desarrollan. Confirmando la importancia de la industria de bienes de capital, distinguidos economistas como Solow⁴⁶ y Phelps⁴⁷ han desarrollado modelos matemáticos de crecimiento en los cuales los bienes de capital son los portadores del progreso tecnológico. En las palabras de Phelps: "En 1956, aparecieron varios estudios que disputaban la tesis tradicional de que la acumulación de capital es la fuente más importante del crecimiento de la productividad, lanzando la hipótesis de que debemos la mayor parte de nuestro crecimiento económico a nuestro progreso tecnológico. La tesis y la antítesis fueron sintetizadas en 1960. La inversión ha estado unida con la tecnología. De acuerdo con esta nueva visión, el papel de la inversión es modernizar tanto como permitir la acumulación en el stock de capital. De esta

⁴⁴ Rosenberg, Nathan, ob. cit.

⁴⁵ Hirschman, Albert, "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", *QJE*, septiembre de 1968.

⁴⁶ Solow, Robert M., "Investment and Technical Progress", reproducido en Stiglitz y Uzawa, *Readings in Modern Theories of Economic Growth*, The MIT Press, 1962.

⁴⁷ Phelps, Edmund, "The New View on Investment", reproducido en la obra citada anteriormente.

manera, en la actualidad, la inversión es evaluada como la portadora del progreso tecnológico".

Si este fuera el caso, ¿podrían los países menos desarrollados importar todos los bienes de capital y gozar de los beneficios del progreso tecnológico sin tener la experiencia técnica? Nuestra respuesta es que no, por las razones que ya hemos analizado en los puntos anteriores, especialmente porque, si se sigue esta política, la economía no tendrá ninguna flexibilidad y tendrá una muy baja elasticidad de sustitución de factores y un alto costo de producción porque el progreso tecnológico en los países más desarrollados tiende a ahorrar trabajo, dado que los salarios son más altos en dichos países. En cambio, los países menos desarrollados, necesitan técnicas de producción que ahorren capital, que es el factor escaso en ellos. Por supuesto que ciertos bienes de capital se tendrán que importar, pero su adaptación a la dotación local de factores es esencial. Como dice Nathan Rosenberg,⁴⁸ al referirse al caso japonés en un libro reciente: "Quizás, el más importante factor que determina el éxito de una transferencia de tecnología es el surgimiento inicial de una capacitación tecnológica local. En la ausencia de esta capacitación, las tecnologías foráneas no han florecido. Los países que han tenido experiencias exitosas han aprendido que en la primera etapa de importación de tecnología se requiere un nivel mínimo de cerebros tecnológicos —no sólo para modificar y adaptar la tecnología foránea a las necesidades locales— sino para planificar una selección inteligente de entre la gran gama de proveedores potenciales extranjeros".

"La experiencia japonesa ha sido particularmente instructiva a este respecto; los japoneses fueron notablemente exitosos al adaptar la tecnología occidental a su muy diferente proporción de factores. Además, es muy significativo que lo hicieran sin apoyarse en empresas extranjeras ni en inversiones extranjeras directas. En general, los japoneses se opusieron a cualquier convenio que redujera el control local sobre la tecnología".

Además, autores especializados⁴⁹ en el desarrollo económico de nuestros países no encuentran demasiado apoyo empírico a la tesis de que el progreso tecnológico está incorporado a los bienes de capital. En consecuencia, el argumento del progreso tecnológico refuerza nuestro punto de vista, según el cual contar con sólidos servicios de ingeniería industrial e industrias de bienes de producción en los países en desarrollo favorece el progreso tecnológico. En realidad, muchos países en desarrollo tienen los recursos humanos ne-

⁴⁸ Rosenberg, Nathan, "Inside the Black Box", *Technology and economies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pág. 271.

⁴⁹ Bruton, H., ob. cit.

cesarios para un crecimiento económico veloz y sostenido pero, precisamente, no los pueden utilizar porque la estructura industrial distorsionada por un sistema de precios que no ha sido bien pensado no promueve la demanda de técnicos en las proporciones correctas.

La industria de bienes de capital tiene menos protección en la actualidad en los países desarrollados

Por último, existe otro argumento válido en virtud del cual los países de menor desarrollo no deben olvidarse de la industria de bienes de capital. Los estudios efectuados por Bela Balassa⁵⁰ y otros expertos en el terreno de la protección efectiva, muestran claramente que los países más desarrollados protegen, en términos generales, más sus industrias de bienes de consumo y, generalmente, la protección efectiva a la industria de bienes de capital y a los bienes intermedios es considerablemente menor que la protección a los bienes de consumo durables. De manera que si los países en desarrollo quieren crecer a través de sus exportaciones a los países más desarrollados, deberían fomentar su propia industria de bienes de producción para la exportación, puesto que allí existen buenas oportunidades para ello, tanto en otros países en desarrollo como en los mismos países desarrollados.

El falso dilema: comenzar la industrialización en bienes de consumo o en bienes de producción

En la primera parte de este artículo hemos tratado de demostrar que un énfasis exagerado en las industrias de bienes de consumo para la sustitución de importaciones en la primera etapa de la industrialización crea problemas de resistencia política y grupos de presión contrarios a desarrollar la industria de bienes de producción, puesto que el establecimiento de estas últimas tiende a reducir la protección efectiva de las industrias ya establecidas de bienes de consumo. También hemos postulado que el olvido de la producción local de bienes de capital puede dañar decisivamente el proceso de crecimiento de los países menos desarrollados.

Aparentemente, de estas consideraciones se podría concluir que el camino correcto para el desarrollo consiste en poner énfasis, antes que nada, en la industria de bienes de capital, como muchos países que hemos mencionado lo han hecho con gran éxito. Tal vez este último criterio es menos dañino para el proceso de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, la

teoría económica no da razones concluyentes para afirmar que debe empezar la industrialización con la fabricación local de bienes de producción. En realidad, existen criterios económicos superiores que discutiremos a continuación.

En uno de los artículos más lúcidos sobre el desarrollo económico que se hayan escrito, su autor⁵¹ se pronuncia por un análisis de costo beneficio con precios "sombra" que supera, en nuestra opinión, el falso dilema mencionado. En este artículo se analizan los diferentes métodos disponibles para seleccionar industrias sustitutivas de importaciones, tales como industrias que minimizan la razón capital-producción, industrias que minimizan la intensidad de capital, etcetera, y concluye que el criterio correcto es el que se denomina allí "de la productividad marginal social." "Aunque los criterios relacionados con la intensidad en el uso de los factores en el mejor de los casos están correlacionados con el incremento en el ingreso nacional generado por un proyecto, el criterio de la productividad marginal social trata de medir ese incremento. El criterio de la productividad marginal social, a su vez, es menos general que el criterio general de programación lineal, simplemente porque está basado en el análisis de equilibrio parcial y es válido solamente para cambios relativamente pequeños en la estructura económica. Para hacer consistente el criterio de la productividad marginal social con el criterio del equilibrio general, es necesario corregir algunos elementos artificiales en el sistema de precios, tales como tarifas, subsidios, tasas de salarios no competitivas, fijar el tipo de cambio a su costo de oportunidad en lugar de su valor de mercado, economías externas que favorecen otras industrias, etcétera".

El criterio de la productividad marginal social puede también ser interpretado como una versión sofisticada del análisis de costo-beneficio, en el cual los proyectos deben ser clasificados y dotados de prioridad de acuerdo con el tamaño de la razón del sumatorio de los beneficios futuros descontados a la tasa de interés "sombra" que corresponda, dividido por los costos de inversión también traídos al presente mediante la apropiada tasa de descuento. Sin embargo, si nosotros intentamos aplicar esta fórmula:

$$\frac{B}{C} = \frac{\frac{B_1}{1+i} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n + s}{(1+i)^n}}{\frac{C_1}{1+i} + \frac{C_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{C_n}{(1+i)^n}}$$

donde $B_1, B_2, B_3 \dots B_n$ son los beneficios probables futuros del proyecto año por año y $C_1, C_2 \dots C_n$ son

⁵⁰ Balassa, Bela, ob. cit.

⁵¹ Chenery, Hollis, "Comparative Advantage and Development Policy", AER, marzo de 1961.

los costos probables futuros año por año y "s" es el valor residual de los activos, sin las modificaciones recomendadas por Chenery, utilizando meramente los precios de los mercados locales que suelen estar muy distorsionados, especialmente en los países en desarrollo, veremos que la mayoría de los proyectos industriales en nuestros países nos darán una razón de beneficio a costo menor que 1 y, en consecuencia, no serán rentables.

Afortunadamente, la más moderna, y también la más ortodoxa, teoría económica rescata a los países en desarrollo de la condena pesimista que emana de la teoría ricardiana de los costos comparativos. En efecto, Edgeworth, Bickerdike, Tibor Scitovsky, J. V. de Graaff, Meade, Harry Johnson, Corden y otros, han desarrollado la teoría de la tarifa óptima.⁵²

La tarifa óptima en América Latina. Remisión

Está científicamente demostrado que, desde el punto de vista de los países pequeños, para crecer conviene especializarse siguiendo la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo,⁵³ perfeccionada luego por Heckscher⁵⁴ y Ohlin.⁵⁵ En consecuencia, los países pequeños deberán aplicar sus recursos productivos en las actividades donde el costo de producción sea más bajo, exportar los productos emergentes de esta política y, de esta manera, importar el resto de los productos para el consumo en la certeza de que estas importaciones serán más baratas que la producción local de los mismos artículos y, de esta manera, mejorará el bienestar del país.

Sin embargo, la ciencia económica contemporánea hace una distinción, que es sumamente importante, entre países pequeños y países grandes, y el nudo de la distinción consiste en que países pequeños son aquellos que no pueden alterar el precio internacional, por lo menos el precio que ellos reciben, vendiendo más o vendiendo menos. En tanto que los países grandes son aquellos que, si aumentan su exportación por ejemplo, y duplican o triplican sus exportaciones, el precio que reciben, los términos de intercambio que pueden obtener, se deterioran. Por ejemplo, si Brasil triplicara sus exportaciones de café es posible que el precio que Brasil recibiría por el café que exportara disminuyese, y el país no pudiese recoger todo el beneficio de su ma-

yor volumen de exportación. Lo mismo se podría decir de otros países latinoamericanos: ¿qué pasaría si Colombia también duplicase o triplicase su exportación de café, o qué pasaría con el precio del cobre que Chile percibe, si este país, que tiene en la actualidad una participación en el mercado mundial de alrededor de 17 por ciento, decidiese duplicar su participación en dicho mercado, o triplicar la misma? De la misma manera ocurre en Argentina. Supongamos que este país quisiera triplicar sus exportaciones de granos, de lo que sin duda es capaz, ¿qué pasaría con el precio de sus exportaciones?

Análogas preguntas pueden hacerse en el caso de Venezuela y México con el petróleo y, en el caso centroamericano, con el banano y el azúcar.

No expandiremos el punto puesto que ha sido tratado con alguna extensión en un reciente trabajo, en dos tomos, publicado por el INTAL.⁵⁶ Lo que sí es importante es subrayar que las conclusiones de dichos estudios apuntan a la pertinencia de un cierto grado de protección en América Latina fundada en el argumento de la tarifa óptima. Esto permite reconciliar a la integración latinoamericana, que necesariamente deberá basarse en tarifas que establezcan una preferencia para el comercio regional, con la teoría económica que en general auspicia el libre comercio con la importante excepción de la cuestión de los términos de intercambio.

Además, es evidente que la teoría de la tarifa óptima se coordina totalmente con la idea de planificar el desarrollo industrial en los países menos desarrollados sobre la base de un precio contable, o sea de un precio "sombra", para el tipo de cambio, que puede llegar a ser considerablemente más alto que el precio corriente de la moneda extranjera. Dicho precio "sombra" estaría compuesto por el tipo de cambio real más la tarifa óptima de importación.

Luego de estimar el costo de oportunidad del tipo de cambio, debemos agregar que las exportaciones que realicen los proyectos deben también computarse dentro de los beneficios de los mismos a un tipo de cambio "sombra" para las ganancias de divisas correspondientes. Es decir, que al tiempo de considerar los bienes de capital e insumos importados, digamos 30 ó 40 por ciento más onerosos por efecto de la tarifa óptima, las exportaciones de los proyectos que se desarrollen, a su vez, tendrán que tener un cómputo de esas divisas ganadas 30 ó 40 por ciento más caro. Es como decir que debe haber completa simetría en los incentivos para la sustitución de importaciones y para la exportación.

Sobre esta base, veremos inmediatamente que muchos proyectos industriales, especialmente aquellos que

⁵² INTAL, ob. cit.

⁵³ Ricardo, David, *Principios de economía política y tributación*, cap. VII, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

⁵⁴ Heckscher, Eli, "The Effect of Foreign Trade on Distribution of Income", reproducido en *Readings in the Theory of International Trade*, publicado por la American Economic Association, Irwin, 1950.

⁵⁵ Ohlin, Bertil, *Interregional and International Trade*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1933, pág. 67.

⁵⁶ INTAL, ob. cit.

usan la dotación local de materias primas y bienes de capital, serán altamente rentables, tanto para vender en el mercado doméstico cuanto para la exportación. Los proyectos que usen una alta proporción de materias primas y bienes de capital importados no serán favorecidos, porque estos materiales y bienes de capital serán muy costosos si asignamos el verdadero costo de oportunidad al cambio extranjero. Con este sistema, la industria local de bienes de capital no será discriminada en contra precisamente por el alto costo de importar bienes de capital. Además, teniendo en cuenta que el precio "sombra" para el tipo de cambio abarata el costo del factor trabajo, y siendo que la industria de bienes de capital es altamente intensiva en el uso del trabajo, ocurrirá que una buena parte de la industria de maquinarias producirá bienes exportables.

Algunas complicaciones adicionales

En párrafos anteriores hemos sugerido refinar el análisis de costo-beneficio basado en el equilibrio parcial con ciertas variables macroeconómicas como el tipo de cambio "sombra" y la tasa de interés a su precio "sombra". Sin embargo, debemos profundizar este tipo de análisis y usar precios de contabilidad o precios "sombra" para el trabajo y, además, calcular, quizá groseramente por la dificultad técnica, los beneficios de aquellos proyectos donde existan economías externas que favorezcan otros proyectos que podrían ser desarrollados. Estas economías externas, es bien sabido, están determinadas por algunos elementos, como el entrenamiento de la fuerza de trabajo que favorecerá a futuras industrias que se establezcan y la disminución de costos que puedan tener algunas industrias debido al establecimiento de plantas con economías de escala productoras de insumos, etcétera. Es obvio que, así como se tienen en cuenta las economías externas, habría que tener en cuenta las deseconomías externas.

Por último, después de hacer este complicado ejercicio, deberíamos establecer un ránking de los proyectos de acuerdo con la razón de beneficio-costos y asignar los ahorros disponibles conforme a ese ránking. De esta manera, aseguraremos que siempre se invertirán los recursos disponibles en aquellos proyectos que son socialmente más rentables.

Conviene subrayar que el análisis de costo-beneficio de los proyectos industriales debe ser hecho sobre la base de un precio "sombra" uniforme para el tipo de cambio y para la tasa de interés.

En el caso del tipo de cambio esto es más o menos coherente con el uso de una tarifa uniforme de importación unida a un subsidio uniforme para promover las exportaciones no tradicionales. En realidad, una

buena política económica debe ocuparse de que estos precios que nosotros hemos denominado precios "sombra", sean los precios reales, es decir, que no solamente aquellos proyectos que pasen al análisis de la oficina de planificación estén sometidos al análisis de costo beneficio "social", sino que el empresario privado, en sus propias decisiones, decida en favor de aquellos proyectos sobre la base de los precios "sombra"; pero, obviamente, para conseguir que el empresario privado tome las decisiones de esta manera, hay que convertir a los precios "sombra" en los precios reales. De ahí la conveniencia de establecer una tarifa uniforme de importación y, al mismo tiempo, un subsidio uniforme a la exportación no tradicional, de manera tal que el empresario privado se vea confrontado en la realidad con los mismos precios "sombra" que utiliza la oficina de planificación. Esto es vital para el desarrollo y para la buena asignación global de los recursos de una economía.

El sistema de precios y el crecimiento

Un reciente estudio muestra la importancia de utilizar correctamente el sistema de precios en el desarrollo económico.⁵⁷ La conclusión del estudio indica que, cuando los países en desarrollo son clasificados según el grado de distorsión en los diferentes precios, donde los dos principales usados son el tipo de cambio y la tasa de interés, la relación negativa entre el crecimiento y las distorsiones de precio son bastante agudas. Ninguno de los países con bajo grado de distorsión analizados ha tenido bajas tasas de crecimiento. Además, con una excepción, ninguno de los países con alto grado de crecimiento ha tenido altas distorsiones. El promedio de la tasa de crecimiento de los países con bajas distorsiones durante los años 1970, fue de alrededor de 7 por ciento por año, más o menos dos puntos más altos que el promedio general y, en cambio, en los países con elevado grado de distorsión han tenido tasas de crecimiento dos puntos menores que el promedio general. Además, no hay ninguna evidencia de que los países con alto grado de distorsión de precios tengan un mejor desempeño en materia de distribución del ingreso que los demás. Sin embargo, el análisis de regresión también muestra que las distorsiones de precios explican solamente un tercio, es decir, una parte de la variación de las tasas de crecimiento de los países. En consecuencia, la conclusión del estudio citado es que el sistema de precios es muy importante para el crecimiento, pero también hay otros factores significativos. En definitiva, este artículo da un apoyo a una política económica ecléctica que tenga en cuenta la importancia de los precios

⁵⁷ Agarwala, Ramgopal, "Distorsiones de precios y crecimiento en los países en desarrollo", *Integración Latinoamericana*, N° 85, noviembre de 1983.

pero, al mismo tiempo, no sea liberaldogmática, que no crea que, dejando los precios libres bajo determinadas condiciones de tarifas uniformes y subsidios a la exportación, los problemas de crecimiento de un país se solucionarán. Ello es sólo una importante contribución a su solución, pero hay otros factores.

Debe señalarse una ventaja adicional del enfoque que propiciamos de precios "sombra" para el tipo de cambio y la tasa de interés. Dicha ventaja consiste en que, si hacemos los análisis de costo beneficio sobre estas bases, estamos incluyendo dentro de nuestro método el viejo argumento de la industria incipiente para la protección, puesto que las reducciones de costos provenientes del efecto aprendizaje, o del aprendizaje mediante la práctica, tienen en cuenta claramente al estimar la corriente prospectiva de costos, $C_1, C_2, C_3, \dots, C_n$, y si hay economías externas que favorezcan a otras industrias, tales como el entrenamiento de la fuerza de trabajo, ellas deben ser consideradas también en los beneficios del proyecto, $B_1, B_2, B_3, \dots, B_n$.

Coordinación entre la libertad y la planificación económica

En este punto parece surgir una contradicción entre nuestras conclusiones porque, por un lado, estamos sosteniendo la importancia del sistema de precios libre como instrumento vital para el desarrollo y, al mismo tiempo, es evidente que si dejamos que actúe solamente la ley de la oferta y la demanda y la libertad de mercado para el desarrollo industrial, habrá una tendencia a elegir primero las industrias de bienes de consumo, sobre la base de que la demanda de las mismas está determinada por las mismas estadísticas de importación, lo cual hace que sean las industrias más seguras para la sustitución de importaciones. Por ello habíamos citado al comienzo la necesidad de planificar el desarrollo industrial como un todo, pues existirán industrias que no serán rentables aisladamente consideradas, pero sí lo serán, y en gran medida, si se tienen en cuenta los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás y las correspondientes economías externas.

Para superar la tendencia "natural" hacia los bienes de consumo, no es suficiente la utilización del precio "sombra" para el cambio extranjero. Ésta es una de las condiciones, pero no es la condición suficiente, especialmente en aquellos casos donde hay economías de escala que requieren concentración de varios proyectos en uno o en dos, o cuando existe interdependencia en las decisiones de inversión. En estos casos, es necesario, en los países en desarrollo, contar con algunos elementos de coordinación o procedimientos de información, de señalamiento, de planificación económica, no importa cuál sea la denominación de los

mismos. Quizás el que ha desarrollado con mayor claridad este argumento sea Tibor Scitovsky.⁵⁸ Este autor dice textualmente: "La capacidad de planta más económica para construir y operar no es demasiado diferente en los diferentes países. Pero como porcentaje de la capacidad total de producción de una industria, ésta es mucho mayor en los países subdesarrollados que en las economías industrializadas. En los países subdesarrollados, en consecuencia, las inversiones es probable que tengan un efecto mayor en los precios, que tengan economías externas pecuniarias más grandes y, de esta manera, se origine una divergencia mayor entre el beneficio privado y el beneficio social."

En otras palabras, las inversiones en los países en desarrollo modifican tanto el sistema de precios que este sistema no es tan útil para guiar las inversiones cuando existen economías de escala y externas y, en consecuencia, el sistema de precios debe ser suplementado y ayudado por un sistema de coordinación, información o planificación de las grandes decisiones de inversión. De la misma manera, son necesarios mecanismos de planificación para asignar subsidios para la investigación a firmas privadas, por cuanto existen considerables externalidades en dichas actividades y es muy difícil obtener que se invierta capital privado en las mismas sin apoyo del Estado. Esto, por otra parte, es lo que hacen los países más adelantados o que crecen más rápido, gracias al mayor desarrollo tecnológico, como Japón. Es vital contar con investigación tecnológica aplicada en las empresas para, de esta manera, promover el uso de las técnicas de producción más económicas, asegurar un alto crecimiento de la productividad y, por consiguiente, una alta tasa de desarrollo.

Por último, debemos puntualizar que el sistema de precios y la competencia funcionan mejor en economías que tienen una alta tasa de desarrollo. Un sistema de precios bien estructurado favorece el desarrollo, y el desarrollo, a su vez, favorece la mejor operación del sistema de precios. De manera que existe un total apoyo recíproco ante la maximización del desarrollo y el uso del sistema de precios. Es bien sabido que éste no funciona bien cuando las economías experimentan bajas tasas de crecimiento.

Al respecto, conviene citar a Reich:⁵⁹ "Las economías son como las bicicletas. Cuanto más rápidamente se mueven, cuanto más rápido caminan, mejor pueden mantener su equilibrio. Una economía que experimenta un rápido crecimiento pueda ajustarse con relativa facilidad a los cambios en la oferta, en la demanda y en la tecnología. Los trabajadores cuyos empleos son amenazados por la existencia de nuevos productos, cambios en los gustos de los consumidores o automa-

⁵⁸ Scitovsky, Tibor, ob. cit.

⁵⁹ Reich, Robert B., ob. cit.

tización en los procesos productivos, pueden encontrar nuevos trabajos. Las comunidades cuyas industrias más importantes están declinando, pueden atraer nuevas industrias y las firmas cuyos productos devienen menos competitivos pueden diversificar sus actividades hacia líneas más competitivas. Estos ajustes, a su vez, aseguran la continuación del proceso de desarrollo. El ajuste es menos automático, sin embargo, en una economía que crece lentamente. En estas circunstancias, los trabajadores, las comunidades y las empresas que enfrentan cambios económicos que erosionan su posición competitiva, no tienen a menudo alternativas rentables a las cuales asignar el uso de sus recursos. Por lo tanto, el cambio económico en condiciones de lento desarrollo, puede amenazar seriamente su bienestar futuro. En consecuencia, tanto empresas como trabajadores, recurren al auxilio político para tratar de frenar las corrientes de cambio, al menos temporalmente. Este tipo de mecanismos es muy difundido en todo el mundo. Se trata de legislación para detener la producción en plantas que adoptan nuevas tecnologías, regulaciones para prohibir la introducción de nuevas tecnologías y para ayudar, por parte del Gobierno, a las empresas en bancarota. Pero, lamentablemente, protecciones y medidas como las mencionadas retardan el crecimiento económico futuro impidiendo el movimiento de los recursos hacia los usos más productivos y, en consecuencia, este ciclo de crecimiento lento se perpetúa a sí mismo."

No hay contradicción alguna en la necesidad, por un lado, de utilizar un sistema de precios sin distorsiones como palanca para el desarrollo y, al mismo tiempo, utilizar un sistema de planificación, inclusive para ayudar a que el sistema de precios funcione mejor. Si con una planificación científica y un buen uso del sistema de precios se acelera el desarrollo, esto a su vez tiene un "feed-back"; una realimentación hacia el mejor funcionamiento del mismo sistema de precios porque los reajustes y las adaptaciones de la economía a nuevas situaciones es mucho más fácil en un clima de crecimiento que en un ambiente de estancamiento. El sistema de precios, para su funcionamiento adecuado, requiere necesariamente un crecimiento dinámico.

Por supuesto, nuestro punto de vista favorable a una planificación científica de la economía con adecuado uso del sistema de precios es estrictamente condicional a que esta oficina de planificación esté integrada por economistas y técnicos de muy alto nivel. Si esto no puede hacerse por cualquier razón, es preferible no

tener oficina de planificación y simplemente descansar en la función del sistema de precios con la sola corrección del precio "sombra" para el cambio extranjero, tal como se ha sugerido en este artículo.

Sustitución de importaciones e integración en el decenio de 1980

América Latina importó en 1981 cifras cercanas a los 100 mil millones de dólares. En 1983, debido a la crisis de deuda externa, esas importaciones se han reducido a la mitad, de las cuales cerca de 90 por ciento son bienes intermedios y de capital. Es evidente que, ante la necesidad de ahorrar divisas para pagar su deuda externa de alrededor de 300 mil millones de dólares, la región tendría que dar un paso decisivo en la sustitución de importaciones, esta vez no a escala nacional, donde la sustitución está agotada, sino a nivel regional, donde las posibilidades son amplias y eficientes.

Por lo demás, en toda la argumentación presentada en este artículo hemos puntualizado los inconvenientes traídos para la región por la estructura artificial auto-creada por nosotros para incentivar las importaciones de bienes de capital e insumos. Urge acabar con los criterios de política económica que nos aferran doblemente a la dependencia y a la ineficiencia, y dar pasos decisivos hacia la sustitución de importaciones regional en insumos y bienes de capital sobre la base de una protección más razonable, más pareia de producto a producto, sin discriminaciones sobre si se trata de bienes de consumo, o intermedios, o de capital, y, sobre todo, sin exenciones ad hoc.

Va de suyo que nuestras razones para profundizar la sustitución de importaciones en la forma explicada en modo alguno restan importancia a la necesidad de la región de promover exportaciones no tradicionales. Al contrario, con una sustitución de importaciones eficiente en bienes de capital estaremos en condiciones de producir a menores costos y, por consiguiente, seremos capaces de exportar más y más manufacturas hacia afuera de la región, y vencer los inconvenientes que presenta la recesión en los países industriales con su "nuevo proteccionismo". En realidad, la eficiencia y reducción de costos que implicaría producir para un mercado latinoamericano ampliado, constituiría también una excelente plataforma de lanzamiento para las exportaciones hacia afuera de la región.

**INSTITUTO PARA
LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**

Antonio Ortiz Mena
Presidente del Banco
Interamericano de Desarrollo

Horacio Arce
Salvador Arriola Barrenechea
Gustavo Magariños
Ivan Mendes de Vasconcellos
Roderick G. Rainford
Augusto Ramírez Ocampo
Julio César Schupp
Raúl Sierra Franco
Viron P. Vaky

Consejo Asesor del Presidente del
Banco para Asuntos de Integración

Eduardo R. Conesa
Director

Eudes Bezerra Galvão
Subdirector

Intal

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) es un organismo internacional que forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Creado en 1964, el INTAL tiene sede en Buenos Aires, Argentina. Las actividades del Instituto se orientan hacia el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en el campo de la integración a los países en desarrollo miembros del BID, a las unidades del Banco, a los organismos regionales de integración y cooperación internacional, y al sector empresario latinoamericano. El INTAL lleva a cabo investigaciones de carácter económico, jurídico y social sobre aspectos específicos e importantes del proceso de integración. Sus actividades tienden a proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones y acuerdos entre los países miembros. El Instituto difunde los resultados de sus propias tareas de investigación, así como también la información de estudios existentes, a través de actividades de adiestramiento, publicaciones y suministro de cooperación técnica.

Integración Latinoamericana

que publica once veces al año el Instituto para la Integración de América Latina, dentro de las normas de libertad académica que rigen sus actividades, no expresa ni compromete, necesariamente, la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto forma parte. El editorial refleja la opinión del INTAL; los estudios y notas son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se autoriza la reproducción íntegra o fragmentaria de cualquiera de los trabajos aquí publicados, indicando su procedencia.

Correo
Argentino
Central (B)

TARIFA REDUCIDA

CDNC. N° 3181