

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES COMO MODELO DE
DESARROLLO RECIENTE EN AMERICA LATINA*

María da Conceição Tavares

* El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo ha sido tomado del libro América Latina: ensayos de interpretación económica, por Andrés Bianchi, et.al., Santiago, Ed. Universitaria, 1969, pp. 150-179

THE STATE OF TEXAS,
COUNTY OF [illegible]
I, [illegible], County Clerk,
do hereby certify that [illegible]
is the true and correct copy
of the [illegible] filed for
record in my office on [illegible]

IN WITNESS WHEREOF, I have hereunto set my hand and the seal of said County at [illegible] this [illegible] day of [illegible] 19[illegible].

[illegible]

ATTEST:
[illegible]
County Clerk

EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
COMO MODELO DE DESARROLLO RECIENTE
EN AMERICA LATINA ^{*}/

I. TRANSFORMACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO
EN AMERICA LATINA

Características del modelo primario-exportador

Si se repasan rápidamente las características principales del modelo tradicional de desarrollo "hacia afuera" de las economías latinoamericanas, se destacará con mayor claridad el contraste entre éste y el modelo de desarrollo reciente que a continuación se describe.

Ya es común insistir en la elevada importancia relativa del sector externo en las economías de exportación primaria, poniendo de relieve el papel desempeñado por sus dos variables básicas: las exportaciones como variable exógena a la cual obedece la gestación de una fracción importante del ingreso nacional y el crecimiento de éste, y las importaciones como un medio flexible para complementar las diversas clases de bienes y servicios que se necesitan para satisfacer una parte apreciable de la demanda interna.

Expresada de ese modo sintético, la importancia cuantitativa de ambos componentes no se diferencia de la que es característica de una economía abierta cualquiera. Así, pues, para evaluar correctamente el papel del sector externo en nuestras economías periféricas, hay que cotejarlo con el que desempeñó históricamente en las economías "centrales". Con ello quedarán de manifiesto algunas de las características principales del modelo que se trata de analizar.

^{*}/ Este artículo es una versión revisada de la primera parte del trabajo "Auge, declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", publicado en CEPAL Boletín Económico de América Latina, vol. IX, Nº 1 marzo de 1964.

En el proceso de desarrollo europeo, el sector externo fue en general preponderante y desempeñó básicamente las dos funciones que quedan señaladas. De todos modos, incluso manteniendo un elevado nivel de abstracción, se pueden observar diferencias cualitativas considerables en la manera como actuaba ese sector en uno y otro tipo de economía.

Exámínese ante todo el papel de las exportaciones en ambos casos.

En el primero (que es el caso de las economías centrales), por más que las exportaciones fueran un componente importante y dinámico de la formación del ingreso nacional, sin el cual no podría explicarse la expansión de éste, no les correspondía la responsabilidad exclusiva del crecimiento de la economía. En realidad, a esa variable exógena venía a juntarse una variable endógena de gran importancia, a saber, la inversión autónoma acompañada de innovaciones tecnológicas. La combinación de estas dos variables, la interna y la externa, permitía que el aprovechamiento de las oportunidades del mercado externo marchara paralelamente a la diversificación e integración de la capacidad productiva interna.

En cambio, en América Latina las exportaciones no sólo eran prácticamente el único componente autónomo del crecimiento del ingreso sino que el sector de exportación representaba el centro dinámico de la toda la economía. Es verdad que su acción directa sobre el sistema, desde el punto de vista de la diversificación de la capacidad productiva, era forzosamente limitada en vista de la estrecha base sobre la cual reposaba: apenas uno o dos productos primarios. Por otra parte, sus posibilidades de influir sobre el resto del sistema dependían en la práctica de una serie de factores, entre los cuales es posible destacar el tipo de función productiva adoptado y el hecho que el sector fuera o no un enclave de propiedad extranjera. En suma, el grado de difusión de la actividad exportadora sobre el ámbito económico de cada país

/estaba supeditado

estaba supeditado a la naturaleza del proceso productivo de esos bienes primarios y su mayor o menor efecto multiplicador y distribuidor del ingreso.

En términos generales, el desarrollo del sector de exportación dio lugar a un proceso de urbanización más o menos intenso, acompañando al cual se iban estableciendo industrias de bienes de consumo interno, tales como tejidos, calzado, vestuario, muebles, etc. Como se sabe, estas son industrias tradicionales de bajo nivel de productividad, que se encuentran en casi toda América Latina y que surgieron a impulso del mismo modelo primario-exportador.

Sin embargo, interesa señalar que esa reducida actividad industrial, unida al sector agrícola de subsistencia, era insuficiente para dar un dinamismo propio a la actividad interna. Así, pues, el crecimiento económico quedaba supeditado básicamente al comportamiento de la demanda externa de productos primarios, de donde se sigue el carácter muy dependiente y reflejo de nuestras economías.

Por otra parte, el papel desempeñado por las importaciones era también cualitativamente distinto, así como era distinta su estructura. En las economías abiertas centrales, las importaciones se destinaban primordialmente a atender las necesidades de alimentos y materias primas que su gama de recursos naturales no les permitía producir por sí mismas de manera satisfactoria. En cambio, en las economías latinoamericanas, además de tener que resolver en mayor o menor grado ese mismo problema, las importaciones debían cubrir categorías completas de bienes de consumo terminados y prácticamente la totalidad de los bienes de capital necesarios para el proceso de inversión generado por el crecimiento exógeno del ingreso. Así pues, el papel del sector externo, como mecanismo de reajuste entre las estructuras de la demanda y de la producción internas, asume también un carácter claramente distinto, al cual se debe en gran parte la modificación posterior de su modelo de desarrollo.

La esencia de la problemática del crecimiento "hacia afuera", típico de las economías latinoamericanas, está vinculada evidentemente a la forma de división internacional del trabajo que impuso el tipo de desarrollo de las economías avanzadas y de la cual se desprendía, para los países de la periferia, una repartición del trabajo social totalmente distinta.

En el caso de los países desarrollados no había, ni hay, una separación clara entre una capacidad productiva destinada a atender el mercado interno y una destinada a atender el mercado externo. No se puede distinguir un sector de exportación propiamente dicho: las manufacturas producidas tanto se exportan como se consumen en grandes cantidades dentro del mismo país; la especialización por ventura existente con miras al mercado externo se hace más bien por la diferenciación de los productos que por sectores productivos distintos.

Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina hay una clara división del trabajo social entre los sectores externo e interno de la economía. El sector de exportación era (y sigue siendo) un sector bien definido, generalmente de alta rentabilidad y especializado en unos pocos productos, de los cuales apenas una parte reducida se consume internamente.^{1/} En cambio, el sector interno, con su baja productividad, era básicamente de subsistencia y sólo satisfacía una parte de las necesidades de alimentos, vestuarios y vivienda del sector de la población incorporado monetariamente a los mercados consumidores.

^{1/} Una de las pocas excepciones es la Argentina, donde esa división no es tan clara y donde una parte considerable de la producción de los productos principales de exportación también se consume internamente. Con todo, subsiste la característica básica en lo relativo a la especialización del sector de exportación y son igualmente válidas las consideraciones que siguen.

Por otra parte, una elevada concentración de la propiedad de los recursos naturales y sobre todo del capital en el sector más productivo, el de exportación, originaba una distribución extremadamente dispareja del ingreso. De este modo, en tanto que el grueso de la población mostraba muy bajos niveles de ingreso, lo que prácticamente la colocaba al margen de los mercados monetarios, las clases dotadas de ingresos elevados ostentaban niveles y esquemas de consumo semejantes a los de los grandes centros europeos y atendidos en gran parte por las importaciones.

La combinación de un esquema dual de división del trabajo con una acentuada desigualdad en la distribución personal del ingreso se encontraba, pues, en la base de la tremenda disparidad entre la estructura de la producción y la composición de la demanda interna, cuyo reajuste se efectuaba por intermedio del mecanismo del comercio exterior. Esta es, en última instancia, la característica más relevante del modelo primario-exportador para comprender la modificación que vino después de la crisis.

La quiebra del modelo tradicional y la transición hacia un modelo nuevo

De 1914 a 1945 las economías latinoamericanas se vieron afectadas por crisis sucesivas de su comercio exterior, como resultado de veinte años de guerra o depresión. Sin embargo, la prolongada crisis del decenio de 1930 puede mirarse como el punto crítico de ruptura del modelo de exportación primaria. La violencia baja de los ingresos de exportación produjo en seguida una disminución de cerca de un 50 por ciento en la capacidad de importación de la mayor parte de los países de América Latina, la cual, incluso después de su recuperación, no volvió en general a los niveles de antes de la crisis. ^{2/}

^{2/} Véase la abundante literatura de la CEPAL al respecto, en particular el Estudio Económico de América Latina 1949. Publicación de las Naciones Unidas No de venta: 51.II.G.1

Pese a haber sido fuerte el impacto sobre el sector externo de las economías latinoamericanas, éstas no quedaron sumergidas en una depresión prolongada, como las economías desarrolladas. La profundidad del desequilibrio externo indujo a la mayor parte de los gobiernos a adoptar medidas de defensa del mercado interno frente a los efectos de la crisis en el mercado internacional. Tales medidas, que consistían sobre todo en restricciones y control de las importaciones, elevación del tipo de cambio y compra o financiación de los excedentes, iban encaminadas más bien a servir de defensa contra el desequilibrio externo que a estimular la actividad interna. Sin embargo, la aplicación de esas medidas produjo prácticamente los mismos resultados de la política económica compensatoria que sólo más tarde llegaría a preconizarse en los países centrales, es decir, el mantenimiento relativo del nivel y de la distribución del ingreso, propiciando así el soporte de mercado al proceso de industrialización subsiguiente.

A continuación se verá en líneas generales de qué manera se produjo la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo orientado "hacia adentro".

Habiéndose sostenido en mayor o menor grado el nivel de la demanda preexistente y habiéndose reducido violentamente la capacidad de importación, quedaba deshecha la posibilidad de un reajuste "ex-ante" entre las estructuras de producción y de demanda interna por medio del comercio exterior. El reajuste "ex-post" se produjo a través de un incremento sustancial de los precios relativos de las importaciones, lo que creó un estímulo considerable para la producción interna sustitutiva.

Utilizando inicialmente, incluso en exceso, la capacidad instalada de producción, fue posible reemplazar una parte de los bienes que antes se importaban. Más adelante, mediante una redistribución de factores y en especial del recurso escaso, las divisas,

/se utilizó

se utilizó la capacidad disponible de importación para obtener del exterior los bienes de capital y las materias primas indispensables a la instalación de nuevas unidades de producción destinadas a continuar el proceso de sustitución.

No vale la pena extenderse en la descripción de la dinámica de este proceso, que será objeto de atención especial más adelante. Lo que sí queremos recalcar es que él implica, en realidad, la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo.

El primer punto que se debe señalar al respecto es la modificación de las variables dinámicas de la economía. Hubo una pérdida de importancia relativa del sector externo en el proceso de formación del ingreso nacional y, al mismo tiempo, un aumento de la participación y el dinamismo de la actividad interna.

La importancia de las exportaciones como variable exógena del crecimiento cedió el paso a la variable endógena, la inversión, cuyo monto y composición pasaron a ser decisivos para la continuación del proceso de desarrollo.

El sector externo no ha dejado de desempeñar un papel destacado en nuestros países; sólo hubo una modificación significativa de sus funciones. En vez de ser el factor a que obedece directamente el crecimiento del ingreso por medio del aumento de las exportaciones, su contribución pasó a ser decisiva en la diversificación de la estructura productiva mediante las importaciones de equipo y materias intermedias.

Así se comprende la posibilidad de obtener una tasa razonable de inversión - y por lo tanto de crecimiento - incluso en condiciones de estancamiento o reducción temporal del poder de compra de las exportaciones, con tal que se pueda modificar la composición de las importaciones disminuyendo las no esenciales para dar mayor lugar a los bienes de capital e intermedios.

Hay otros aspectos que conviene destacar para comprender la naturaleza del nuevo modelo de desarrollo en América Latina.

En primer lugar se puede considerar que las transformaciones de la estructura productiva prácticamente se circunscribieron al sector industrial y a las actividades conexas, sin modificar apreciablemente la condición del sector primario, inclusive las actividades tradicionales de exportación.

De ese carácter "parcial" de la mutación ocurrida en el sistema económico resultan dos circunstancias a las que habrá oportunidad de referirse más adelante. Una de ellas es la preservación de una base exportadora precaria y sin dinamismo, que es una de las causas del crónico estrangulamiento externo. La otra es la aparición de un nuevo tipo de dualismo económico en el cual las evidentes disparidades de productividad se dan dentro del mismo sector interno de la economía, al contrario de lo que pasaba con relación al modelo anterior, cuya dicotomía visiblemente manifestada era la que oponía los "sectores" interno y externo. ^{3/}

En segundo lugar resalta el hecho, ya suficientemente divulgado, que los nuevos sectores dinámicos aparecen y se expanden en el marco restringido de los mercados nacionales, lo que determina el carácter "cerrado" del nuevo modelo.

Si se examinan desde un ángulo amplio las características apuntadas, podría decirse que la mudanza en la distribución del trabajo social (o la asignación de los recursos) que involucra el proceso de industrialización tal como se presentó en la región, no fue seguido de una transformación equivalente en la división internacional del trabajo. Esta última, en lo fundamental, no varió, al menos en lo que se refiere a las especializaciones de las economías industriales y a las subdesarrolladas en el intercambio mundial. En realidad, los únicos cambios sensibles han tenido lugar en el comercio entre las naciones "centrales".

^{3/} Empleamos la expresión "sector" interno en sentido amplio, y tal vez inadecuadamente, para significar todas las ramas de la actividad económica orientadas hacia el mercado interno. Por "sector" externo se quiere significar el conjunto de actividades orientadas hacia el mercado externo.

En el fondo, muchas inquietudes y campañas actuales, como las expresadas en torno de la integración regional latinoamericana o la conferencia mundial de comercio de las Naciones Unidas, están centradas o postulan nuevos esquemas en la división extra-nacional del trabajo, o de los recursos, que correspondan a los cambios internos y a las necesidades de dinamizar el crecimiento de los países subdesarrollados con el refuerzo de un mayor y más diversificado comercio exterior.

En suma, el "proceso de sustitución de las importaciones" puede entenderse como un proceso de desarrollo "parcial" y "cerrado" que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados.

Naturaleza y evolución del estrangulamiento externo ^{4/}

Por constituir la pérdida de dinamismo del sector externo una característica dominante en el modelo de sustitución de las importaciones y por hallarse realmente presente en casi todas las economías latinoamericanas, vale la pena de detenerse en el examen de este problema.

En primer lugar es útil hacer una distinción entre las dos formas principales en que se manifiesta el estrangulamiento exterior, a saber: una de carácter "absoluto", que corresponde a una capacidad para importar estancada o declinante, y otra de carácter "relativo", que se identifica con una capacidad para importar que crece lentamente, a un ritmo inferior al del producto. La primera forma de estrangulamiento está generalmente relacionada con las contracciones del comercio internacional por que han pasado los productos primarios..

^{4/} Los antecedentes de esta sección están basados en las siguientes fuentes: "Estudio económico de América Latina", 1949, op.cit. "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, 1962 págs. 25 y sigts. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680). 1963

La segunda, a su vez, está asociada a las tendencias a largo plazo de las exportaciones de los mismos.

Aunque las vicisitudes y comportamiento del sector externo latinoamericano están por demás documentados, para los fines del análisis posterior es preciso recapitular brevemente algunos antecedentes principales en la experiencia regional.

Hasta la terminación de la Segunda Guerra Mundial, ni el volumen ni el poder adquisitivo de las exportaciones habían vuelto al nivel de antes de la gran crisis. Después de la guerra, el poder adquisitivo de las exportaciones mejoró en términos absolutos debido a un aumento del volumen exportado y a un período de mejoramiento de la relación de intercambio entre 1949 y 1954. A partir de 1954, exclusión hecha de Venezuela, el poder adquisitivo de las exportaciones de los demás países se mantuvo estancado e incluso tendió a descender en los últimos años, como resultado del menoscabo de la relación de intercambio.

Si se compara la evolución del ingreso nacional y del poder adquisitivo por habitante de las exportaciones, queda más en claro el fenómeno de la no recuperación del sector externo en términos relativos. Desde 1928-29 hasta 1960, al paso que el ingreso medio por habitante de la región se elevó en más de un 60 por ciento, el poder adquisitivo de las exportaciones por habitante descendió en más de un 50 por ciento. Incluso en los años 1950 y 1951, que fueron los más favorables de la postguerra para nuestras exportaciones, su poder adquisitivo por habitante siguió siendo inferior en un 23 por ciento al nivel de antes de la crisis.

Semejante estrangulamiento del sector externo y el consiguiente proceso más o menos intenso de sustitución de importaciones se tradujo por una baja del coeficiente de las importaciones en nuestras economías. Las importaciones, que antes de la gran crisis representaban el 28 por ciento del ingreso conjunto de América Latina, han constituido recientemente una proporción relativamente pequeña (12 por ciento), mientras que ya en el período de 1945-49 representaban apenas cerca del 15 por ciento.

Para establecer las relaciones entre esta evolución del sector exterior y las alternativas del proceso de sustitución de importaciones es útil distinguir tres períodos que marcan fisonomías características en esas relaciones.

El primer período, que va desde la gran crisis hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, transcurrió con reducciones severas, globales o específicas, de la capacidad para importar en diversas coyunturas. Por consiguiente, se trata de un período en que las restricciones del sector externo tuvieron un carácter "absoluto", lo que exigió un esfuerzo de sustitución bastante acentuado en casi todos los países de la región, traducido en una baja considerable del coeficiente general de las importaciones. Esta primera fase se caracterizó, sobre todo, por la sustitución de los bienes no duraderos de consumo final. En algunos países grandes, entre los cuales se cuenta el Brasil, según veremos, se avanzó hasta la categoría de las materias intermedias y los bienes de capital.

El segundo período, que abarca el primer decenio después de la guerra, transcurrió en condiciones de menores limitaciones de la capacidad para importar. El crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones, aunque insuficiente para devolver al sector externo su importancia relativa anterior, permitió, sin embargo, una aceleración considerable del dinamismo de la economía al conjugarse la expansión de la actividad interna con el mejoramiento de las condiciones del sector de exportación.

En realidad, durante este período, para la mayor parte de los países de América Latina la orientación del crecimiento volvió a ser "hacia afuera" más bien que "hacia adentro", ya que descansó en mayor grado en el mejoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones que en la sustitución de las importaciones. Sin embargo, en unos pocos países, por ejemplo, el Brasil, se produjo un aprovechamiento de esa situación relativamente favorable del sector externo para acelerar el proceso de industrialización. De

ese modo el "proceso de sustitución" avanzó considerablemente hasta alcanzar algunas categorías de bienes duraderos de consumo mientras continuaba teniendo lugar en otras categorías relacionadas con productos semielaborados y bienes de capital.

De todos modos, dentro de los tres decenios considerados este fue el período de mayor crecimiento para la América Latina en su conjunto ^{5/}, y, en gran parte, sólo fue posible por haber crecido el poder adquisitivo de las exportaciones con gran rapidez, aunque menos que el producto. (Esto significa que las limitaciones emanadas del sector externo apenas tuvieron un carácter "relativo").

A partir de 1954, las condiciones externas volvieron a ser francamente restrictivas (excepción hecha de los países productores de petróleo), y la capacidad de la región para importar tendió de nuevo al estancamiento. La mayor parte de los países no pudo mantener su ritmo de desarrollo por la vía de la sustitución de las importaciones. Prácticamente, sólo México y el Brasil pudieron continuar su expansión industrial con un ritmo considerable. El Brasil hasta consiguió acelerar su tasa de crecimiento, si bien no pudo hacerlo sin aumentar considerablemente el desequilibrio de su balance de pagos.

^{5/} Véase CEPAL El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra, 1963.

II. LA DINAMICA DEL PROCESO DE SUSTITUCION DE LAS IMPORTACIONES

Consideración sobre el empleo de la expresión "sustitución de importaciones"

En realidad no es muy adecuada la expresión "sustitución de importaciones", para designar el nuevo modelo histórico de desarrollo económico "hacia adentro" de los países subdesarrollados. La acepción simple y literal de la expresión - en el sentido de disminución de la importación de ciertos bienes, sustituidos gradualmente por la producción interna - encubre la naturaleza del proceso que se intenta describir. Se tiene así la impresión de que el proceso de "sustitución" de importaciones consiste sólo en una operación simple y limitada de retirar o disminuir componentes de la gama de importaciones. La extensión de este criterio simplista podría inducir a creer que el objetivo "natural" del proceso sería eliminar todas las importaciones, esto es, llegar a la autarquía.

Sin embargo, nada más alejado de la realidad que esa interpretación. Tal como se viene presentando en América Latina, el modelo de sustitución de importaciones no fue adoptado espontáneamente con el propósito de disminuir la dependencia del exterior. Por el contrario, son las restricciones a la capacidad para importar, impuestas por el estragulación externo, las que han estimulado o forzado la sustitución, con miras a mantener el crecimiento interno, pese a la tendencia secular al deterioro del poder de compra de las exportaciones. Una vez iniciado el proceso y a medida que se desarrolla la producción interna de bienes anteriormente importados creará una demanda derivada de importaciones de bienes intermedios y de capital, que permitan a la economía mantener dicha producción. Se ve pues, que, en lugar de disminuir la dependencia del exterior, puede aumentar la demanda de ciertos rubros de importación, demanda causada por el proceso mismo de sustitución, lo que incluso agrava la dependencia externa.

La comprensión, strictu sensu, de la expresión "sustitución de importaciones" implica forzosamente problemas analíticos, porque al significar sólo una disminución de las importaciones, no llega a la esencia del fenómeno. Cuando no hay tal disminución, o cuando ésta se mantiene oculta, el llamado proceso de "sustitución de importaciones" no será percibido por el analista que lo considere en un sentido restringido.

Supongamos, por ejemplo, que en determinado período se mantenga inalterada la composición de las importaciones de una economía, tanto en términos absolutos como relativos, o sea, que no se estén modificando ni el volumen ni la participación de los principales grupos de productos de la gama. No habría, así, sustitución "visible" o "aparente" de productos importados, y por lo tanto, en sentido estricto, no se podría hablar de una "sustitución de importaciones". Sin embargo, podría estar ocurriendo un proceso vigoroso y efectivo de "sustitución de importaciones", en sentido amplio, reflejado en el aumento de la participación doméstica en una oferta total creciente, lo que se traduce en una disminución del coeficiente global de importación de la economía.

Por otra parte, es preciso no olvidar el caso contrario, bastante obvio, aunque no por eso siempre comprendido, en que la sustitución "real" o "efectiva" es, en general, mucho menor que la "aparente", vista a través de la disminución de ciertas importaciones. Efectivamente, el paso a la producción interna de un bien determinado sólo "sustituye" una parte del valor agregado que antes se creaba fuera de la economía, pues implica en general la importación de insumos y el pago de servicios técnicos y de capital a residentes en el exterior. Al expandirse rápidamente el consumo de tal bien "sustituto", la demanda derivada de importaciones puede sobrepasar, rápidamente, la economía de divisas obtenida con su producción inicial.

/Finalmente, debe

Finalmente, debe señalarse que la sustitución "real" tiende a ocurrir en general después de la sustitución "aparente", y puede incluso no ocurrir. Ello se debe a las medidas de política económica, adoptadas en la mayoría de los países de América Latina, de restricción de las importaciones no esenciales, en un intento de ajustar el cuántum global a la capacidad real de importación. La disminución de las importaciones, como consecuencia de dichas medidas, es pues la condición previa para la producción de determinados bienes; sin embargo, algunos de ellos no serán efectivamente sustituidos, por no darse las condiciones internas necesarias. Y tan pronto se liberalicen los controles referidos, puede volver a elevarse el nivel de las importaciones de los bienes discriminados anteriormente e incluso las de aquellos ya producidos internamente ^{6/}.

La finalidad de estas breves consideraciones no es únicamente mostrar el riesgo de una interpretación estricta de la expresión "sustitución de importaciones" sino también poner de relieve algunas características del proceso que quedan ocultas detrás de esa designación y a veces hasta parecen entrar en conflicto con ella.

Nótese, de paso, que incluso un intento de comprensión del fenómeno de la sustitución en términos más precisos - por ejemplo, por medio de la disminución del coeficiente general de importaciones - resultará igualmente insatisfactoria.

En efecto, puede que ocurran sustituciones reales en distintos sectores sin que el coeficiente global de importaciones disminuya, porque, por ejemplo, la demanda derivada de importaciones aumente a una velocidad creciente (a causa del vigor mismo del proceso) ^{7/}.

^{6/} Para proteger las industrias sustitutivas de la competencia externa, los gobiernos latinoamericanos han recurrido progresivamente a una protección arancelaria, en general elevada, en lugar de seguir empleando mecanismos de restricción directa de las importaciones.

^{7/} Aunque efectivamente se observa una tendencia declinante, a mediano plazo, del coeficiente global de importaciones, cuando el proceso de mantiene.

Por otra parte, el coeficiente referido puede subir o bajar temporalmente debido a las condiciones coyunturales del balance de pagos o del nivel de actividad interna, o de ambos fenómenos. Finalmente, ciertos países presentan una tendencia a largo plazo a la disminución del coeficiente global de importaciones, lo que indica una mayor "reclusión" relativa de la economía, no provocada por el estrangulamiento estructural del sector externo sino por un cambio gradual de las características de la propia división interna (o internacional) del trabajo que no es desfavorable a las economías de esos países.

Pese a estas consideraciones restrictivas a su empleo, la expresión "sustitución de importaciones" se mantendrá en el análisis que sigue, por estar consagrada en la literatura económica de los países subdesarrollados y, particularmente, en los trabajos de la CEPAL; pero siempre la entenderemos en un sentido amplio, para significar un proceso de desarrollo interno, derivado y orientado por las restricciones externas, lo cual se manifiesta esencialmente por la ampliación y diversificación de la capacidad productiva industrial de la economía.

En este ensayo se trata de analizar, en un elevado plano de abstracción, las características principales de lo que se entiende por proceso de sustitución de las importaciones en sentido amplio, como también de los problemas de naturaleza externa e interna que van surgiendo a medida que dicho proceso de desarrollo.

La tesis central es que la dinámica del proceso de desarrollo mediante la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones frente a las situaciones creadas por el estrangulamiento del sector externo, a través de las cuales la economía se va haciendo cuantitativamente menos dependiente del exterior y va modificando cualitativamente la naturaleza de esa dependencia. A lo largo de ese proceso, del cual resulta una serie de modificaciones estructurales de la economía, se van manifestado

/aspectos sucesivos

aspectos sucesivos de una contradicción básica inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar. Se procura mostrar cuál es la mecánica de la superación de algunos de esos aspectos, y se señalan los problemas de naturaleza externa e interna que tienden a frenar el dinamismo del proceso.

Reacción frente a los problemas del desequilibrio externo

La iniciación del proceso está históricamente vinculada a la gran crisis mundial del decenio de 1930, pero para fines analíticos se podría considerar como punto de partida cualquier situación de desequilibrio externo duradero que rompiese el ajuste entre la demanda y la producción, descrito al tratar del modelo tradicional de exportación.

En su primera fase, se trata, por lo tanto, de satisfacer la demanda interna existente, no afectada por la crisis del sector exportador y sostenida o no por el gobierno.

Las posibilidades de expansión de la oferta interna se sitúan en tres frentes, a saber: una mayor utilización de la capacidad productiva ya instalada; una producción de bienes y servicios relativamente independientes del sector externo (por ejemplo, servicios gubernamentales); y la instalación de unidades productivas para sustituir los bienes antes importados.

La primera posibilidad se agota con la saturación de la capacidad existente en la economía. Una parte de la segunda y la última pasan a estar íntimamente relacionadas y constituyen la espina dorsal del proceso de desarrollo "hacia adentro" que se ha denominado de sustitución de importaciones.

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 ellos 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 ^{8/}.

Se verá ahora de qué modo la propia expansión de la actividad interna, correspondiente a esta primera fase, engendra la necesidad de seguir adelante con el proceso de desarrollo.

Por una parte, la instalación de unidades industriales para producir internamente los bienes de consumo final que antes se importaban tiende a expandir el mercado interno de esos mismos bienes, no sólo por el crecimiento del ingreso ocasionado por el proceso de inversión, sino por la inexistencia de restricciones internas análogas a las que limitaban las importaciones de esos productos. Por otra parte, su producción, como ya se vio, sólo "sustituye" una fracción del valor añadido que antes se creaba fuera de la economía.

El efecto en términos dinámicos de una sustitución dada sobre la capacidad para importar, es decir, la variación neta de la demanda derivada de las importaciones, resulta, pues, de dos factores: la expansión del consumo del bien sustituto y el coeficiente de importaciones resultante de la operación del nuevo sector productivo. La primera variable - expansión del consumo - tiene a su turno dos componentes: el que resulta del crecimiento del ingreso ponderado por el respectivo coeficiente de elasticidad ^{9/}

^{8/} No importa la naturaleza específica de las medidas adoptadas para combatir el estragulación externo, siempre que resulte la contención de la demanda de importaciones.

^{9/} La elasticidad-ingreso se refiere al coeficiente históricamente observado antes de la sustitución. El coeficiente estadísticamente mensurable, ex-post, es evidentemente mayor dado que mide los aumentos relativos del consumo, resultantes no sólo de la expansión del ingreso sino también de la liberación de la demanda previamente contenida.

y el resultante del grado en que se satisface la demanda contenida preexistente. El coeficiente de importaciones, empero, depende no sólo del total de insumos importados, directamente necesarios para la producción de una unidad del bien, sino también de los que su producción o consumo requerirán indirectamente. Por lo tanto, el impacto global de la sustitución que ha tenido lugar sobre la capacidad para importar podría ser estimado considerándose, además de las importaciones iniciales para la instalación del sector, el producto del aumento de consumo previsto por el coeficiente de requisitos directos e indirectos necesarios a la producción sustitutiva. Por lo general, en la etapa de sustitución de bienes finales de consumo ambos componentes tienden a ser muy elevados, de tal modo que una rápida expansión de su producción tiende a provocar rápidamente un aumento neto de las importaciones.

Así se caracteriza la contradicción que anima el proceso: las sustituciones superan y reconstituyen, dinámicamente, el estrangulamiento externo.

En el modelo en expansión, la renovada presión sobre la capacidad para importar estimula la creación de nuevas industrias, para lo cual se requiere, simultáneamente, comprimir ciertos componentes de la gama de importaciones y, con las divisas así liberadas, instalar y operar internamente las nuevas unidades productoras. La restricción misma sugiere nuevos pasos para el proceso de sustitución.

Teóricamente, el proceso podría continuar mediante una selección rigurosa del empleo de las divisas, hasta un punto en la división del trabajo con el exterior que correspondiese al máximo aprovechamiento de los recursos internos existentes (compatible con el componente insustituible).

Sin embargo, en realidad, a medida que el proceso avanza a través de sucesivas reacciones a la "barrera externa", su continuación se va haciendo cada vez más difícil y costosa. En efecto,

/la selección

la selección en el empleo de las divisas, recurso escaso, lleva a una compresión progresiva de las importaciones menos esenciales, de modo que, si persisten las limitaciones de la capacidad para importar, la gama tiende a hacerse extremadamente rígida. Esa rigidez misma, consecuencia del compromiso creciente con importaciones destinadas a alimentar el funcionamiento del sistema económico, impide la continuidad del mecanismo de sustitución.

Paralelamente, a esas limitaciones de orden externo se van superponiendo factores internos (dimensiones del mercado, tecnología, etc.)..siendo así mucho más difícil continuar encontrando, dentro del modelo, soluciones capaces de aprovechar más intensamente los recursos nacionales.

Posteriormente se analizarán los factores de orden interno a que se ha hecho referencia. Se verá ahora, con algo más de detalle, de qué modo la dinámica de la sustitución se refleja en la estructura de las importaciones y cuáles son las consecuencias que se siguen de ello para la continuidad del proceso.

La mecánica de la sustitución: las modificaciones en la estructura del aparato productivo y en la gama de las importaciones

En las primeras fases del proceso de sustitución, la selección de las nuevas líneas de producción tiende a hacerse a la luz de la demanda interna existente de aquellos productos de la gama más fáciles de sustituir, que son en general ciertos bienes de consumo terminados.

Sin embargo, si sólo continuaran sustituyéndose las categorías de bienes finales de consumo, la gama podría llegar a quedar prácticamente limitada a las importaciones necesarias para el mantenimiento de la producción corriente, sin dejar margen suficiente para la entrada de nuevos productos y, sobre todo, de los bienes de capital indispensables para la expansión de la capacidad de producción.

De este modo, la propia continuidad del proceso de sustitución es amenazada si tan sólo los bienes de consumo pasan a ser producidos internamente. Se impone, pues, combatir lo más pronto posible la rigidez excesiva de la gama, pasando el proceso de sustitución a incluir otros bienes - insumos y bienes de capital - que no presenten el elevado grado de demanda derivada característico de los primeros productos sustituidos.

La sustitución de los productos intermedios y otros semielaborados ofrece la característica importante, desde el punto de vista de las restricciones internas, de ser relativamente modestos los elementos importados que se requieren para continuar su producción corriente. Esto obedece a dos motivos fundamentales. El primero es que una parte de las materias primas necesarias para su elaboración puede encontrarse dentro del propio país, consistiendo la parte importada en productos brutos, o poco elaborados, de bajo valor unitario. El segundo es que, contrariamente a lo que sucede en el caso de los bienes de consumo, el mercado interno de este tipo de bienes no tiende a crecer abruptamente por el simple hecho de que empiecen a producirse internamente. Probablemente, el mayor gasto de divisas se hará de una vez por todas con la adquisición del equipo necesario para la instalación de las unidades productoras, las que al ponerse a trabajar representarán efectivamente un "ahorro de divisas".

En este sector de la producción intermedia existe un lapso bastante considerable entre la decisión de invertir en determinado ramo y la puesta en marcha del proyecto. En consecuencia, si sólo se piensa en sustituir esos productos una vez que se hayan convertido en elementos significativos de la gama, es casi seguro que la aceleración de su demanda (derivada), unida al hiato temporal de la oferta interna, se traducirá por un aumento considerable de las importaciones, susceptibles de sobrepasar las disponibilidades de divisas del país.

Hay algunas

Hay algunas analogías entre lo que se dice, sobre todo en el último párrafo, acerca de la producción intermedia y la de ciertas categorías de bienes de capital. Comenzar su producción lo antes posible tiene, además, la ventaja estratégica de permitir cierto grado de independencia al proceso de desarrollo interno en relación con las restricciones externas.

Ahora ya se pueden ofrecer algunas consideraciones generales con relación a la mecánica de las sustituciones que permite efectuar un proceso de industrialización en las condiciones del modelo bajo análisis. Inmediatamente puede decirse que la posibilidad de continuar la sustitución depende del tipo y de la oportunidad de las sustituciones previamente realizadas. En realidad, para garantizar la continuidad del proceso, las sustituciones deben encadenarse tomando en cuenta tanto la evolución de la gama como las modificaciones del aparato productivo interno.

Considerando el primer punto, las sustituciones se harían de tal modo que no provocasen puntos máximos de demanda de importaciones que se superponen, dando lugar a un prolongado estrangulamiento externo. El comportamiento de las varias series históricas de importaciones debería, por tanto, traducirse gráficamente por una serie de parábolas desfasadas, correspondiendo a salidas y entradas alternadas de nuevos productos en la gama. Ello no significa necesariamente un cambio acentuado de la gama en términos de los tres grandes grupos: bienes de consumo, productos intermedios y bienes de capital. Todo lo contrario, pasadas las primeras fases de la industrialización, lo normal es que no sufra grandes cambios la posición relativa de los tres agregados, lo que significa que la sustitución se hace simultáneamente en las tres categorías.

Considerando el aparato productivo interno, las sustituciones deben efectuarse de manera que alcancen nuevas etapas productivas, empleando al máximo la capacidad de producción y de importación existentes; a su vez, dichas etapas deberán servir de soporte a otras posteriores, siempre que se mantengan las limitaciones básicas de la capacidad para importar. De tal modo en términos de las

relaciones interindustriales, la implantación de nuevos sectores debe tomar en cuenta los efectos directos e indirectos sobre la capacidad de los sectores productivos existentes y los respectivos coeficientes de importación, así como garantizar que las nuevas sustituciones estimulen el surgimiento de otras actividades internas correlativas.

En resumen, enfocada con una perspectiva dinámica, la esencia de la mecánica de la sustitución de las importaciones consiste en introducir en la estructura productiva interna una serie de eslabones estratégicos, cuyo producto libere divisas para nuevas importaciones, por una parte, y por otra conduzca a una progresiva diversificación e integración del aparato productivo, permitiendo llevar adelante el proceso de desarrollo en condiciones de menor dependencia relativa del exterior.

A la luz de las consideraciones anteriores, puede concluirse que, en las condiciones del modelo de sustitución de importaciones, es prácticamente imposible que el proceso de industrialización obtenga éxito prolongado si se realiza desde la cúspide hacia la base de la pirámide productiva, esto es, partiendo de los bienes de consumo menos elaborados y avanzando lentamente hasta llegar a los bienes de capital. Es menester (usando un lenguaje figurado) que el "edificio" se construya simultáneamente en varios pisos, cambiando sólo el grado de concentración que se pone en cada uno de ellos de un período a otro. La importancia de una diversificación industrial en "pisos" ^{10/} está en que no solamente da mayor flexibilidad a una restringida capacidad para importar, sino principalmente en la gestación de una serie de economías externas y de complementariedad que faciliten la continuidad del proceso y le permitan llegar más rápidamente a etapas superiores de integración.

^{10/} Estos pisos pueden entenderse si les relacionásemos varios elementos: grado de elaboración del bien, utilización final o intermedia, coeficiente de intensidad del capital.

Salta a la vista que el logro de este objetivo plantea una serie de problemas de todo orden, cuya solución exige un encadenamiento de circunstancias bastante favorable. Sólo se mencionarán dos tipos de problemas; uno de naturaleza interna y uno de naturaleza externa, cuya pertinencia justifica que se les dé relieve especial.

El primero de ellos se relaciona con la selección de las categorías de productos de sustitución. En vista de lo antes expuesto, parece evidente que esa selección no puede hacerse según una visión estática del mercado interno, de la estructura de las importaciones existente en un momento dado, o de uno y otra.

Esto significa, por una parte, que no todas las inversiones pueden ser inducidas sólo por la demanda presente, y presupone, por otra, una capacidad de previsión y de decisión autónomas que sólo puede esperarse del Estado y a veces de algunos raros empresarios "innovadores" ^{11/}.

Las llamadas "inversiones de base", por ejemplo, difícilmente se efectuarán con la anticipación necesaria como no sea mediante decisiones gubernamentales, ya sea promoviéndolas directamente, ya sea estimulando y amparando la iniciativa privada con medidas de carácter financiero de otra naturaleza.

^{11/} El término está empleado en un sentido similar al de Schumpeter. Aunque no se niegue, pues, la existencia en algunas de las economías latinoamericanas de una considerable capacidad empresarial que está en condiciones de responder adecuadamente a los estímulos del mercado, a las decisiones de la política económica gubernamental, o a ambos, parece lícito considerar rara la del tipo "innovador", capaz de una visión de largo alcance que vaya al encuentro de las oportunidades existentes en la apertura de nuevas líneas de actividad productiva.

Entre las propias inversiones inducidas por el mercado, hay muchas que nada tienen de "espontáneo"^{12/}, ya que su aparición se debe, en gran parte, a decisiones de política económica, sobre todo de comercio exterior (política cambiaria y arancelaria), las cuales al modificar, a veces violentamente, el sistema de precios relativos, orientan (conscientemente o no) las transformaciones de la capacidad de producción.

El otro orden de problemas a que se ha hecho referencia se vincula a la naturaleza de las limitaciones del sector externo. Es obvio que, en condiciones de estancamiento "absoluto" de la capacidad para importar, difícilmente podrá producirse la aceleración industrial suficiente para mantener un ritmo rápido de crecimiento. Las elevadas tasas de formación de capital y la composición de las inversiones que se requieren para una rápida diversificación e integración del aparato productivo exigen que las limitaciones del sector externo sean cuando mucho relativas, esto es, que haya una reducida expansión de las importaciones, aunque sea a un ritmo inferior al del crecimiento del producto. Esto puede obtenerse mediante un aumento del poder de compra de las exportaciones o a través de una entrada autónoma o compensatoria de capital extranjero^{13/}.

Para el caso del Brasil - uno de los pocos países en América Latina, donde el modelo de sustitución de importaciones tuvo un éxito prolongado -, los dos órdenes de problemas señalados alcanzaron, en el pasado reciente, soluciones relativamente favorables.

^{12/} En el sentido de que resultan del "libre" juego de las fuerzas del mercado.

^{13/} Esta última solución es obviamente temporal, ya que los servicios del capital extranjero terminan por comprometer una cuota creciente de las disponibilidades de divisas, disminuyendo, en consecuencia, la capacidad para importar.

III. LOS FACTORES CONDICIONANTES INTERNOS DEL PROCESO

Hasta aquí se ha examinado el modelo de desarrollo de las economías latinoamericanas desde el punto de vista de la dinámica de la sustitución de las importaciones, en lo que respecta a los diversos tipos de problemas y reacciones que planteaban sus limitaciones externas.

Volviendo ahora "hacia adentro", examinemos los factores condicionantes que, inmediata o paulatinamente, dificultan la continuidad del proceso.

Seleccionamos tres órdenes de factores que, tarde o temprano, se transforman en problemas serios al continuarse el desarrollo económico por la vía de la sustitución de las importaciones y que, por otra parte, constituyen en causas de las deformaciones que el proceso ha presentado históricamente en los países de América Latina. Esos factores son: el tamaño y estructura de los mercados nacionales, la naturaleza de la evolución tecnológica y la constelación de recursos productivos. Los tres, como es evidente, poseen múltiples aspectos íntimamente relacionados, de modo que sólo un análisis exhaustivo y sistemático de sus interacciones podría proporcionar una visión, al mismo tiempo global e íntima, de la problemática del desarrollo económico en nuestros países.

Comencemos por el análisis de los problemas que pueden plantear el tamaño y la estructura del mercado interno.

Ya se vio que el proceso de industrialización sólo se realizó en América Latina en escala nacional, dadas las condiciones de división internacional del trabajo que prevalecían en la época de su iniciación y que no se han modificado apreciablemente, para el mundo subdesarrollado en general. Para superar ese obstáculo, los países grandes pudieron apoyarse en su mercado interno y proceder a desarrollar, sobre la vieja estructura de producción primaria, un moderno sector secundario, readaptando y modernizando

/el sector

el sector de servicios orientado hasta entonces hacia las actividades de exportación. Sin embargo, la magnitud y diversificación de los nuevos sectores estaban condicionados a las dimensiones y composición de la demanda interna y a su evolución posterior. A su vez, éstas dependen del nivel y distribución del ingreso. Veamos, pues, cómo esa interdependencia se manifiesta a lo largo del proceso.

Dada la distribución del ingreso que existía cuando se inició el nuevo modelo histórico de desarrollo, la orientación del sistema productivo debió dirigirse, de preferencia, a atender la demanda no satisfecha de importaciones de los grupos de ingresos más elevados. Si bien este factor podía ser favorable para la diversificación industrial, considerada la correspondiente variedad de la demanda de aquellas clases, por otra parte representaba serios inconvenientes debido a la pequeñez de los mercados individuales y al consiguiente estímulo a la concentración.

En efecto, si las dimensiones absolutas del mercado nacional ya eran relativamente reducidas ^{14/}, fácil es imaginar lo que representa, desde el punto de vista de lo que podría llamarse escalas económicas, tener que producir una multitud de bienes y servicios cuando el consumo de cada uno, aisladamente, componía una pequeñísima fracción del mercado global.

De esta misma realidad deriva la tendencia hacia una inevitable concentración de las actividades económicas, por cuanto no podría imaginarse que se establecieran en condiciones de rentabilidad, para disputar mercados específicos tan minúsculos, una multiplicidad de empresas competitivas, salvo para producir ciertos bienes de consumo.

14/ Según el estudio de la CEPAL sobre el mercado común latinoamericano, el mercado nacional más grande de América Latina tenía en 1959 un poder de compra anual de unos 13 200 millones de dólares, al paso que el mercado de automóviles de los Estados Unidos representaba por sí solo un poder de compra de cerca de 7 200 millones de dólares. En el decenio de 1930, el tamaño absoluto era evidentemente menor, pero la desproporción relativa era probablemente similar.

Los problemas señalados pueden agravarse en la medida en que, enfrentado a restricciones externas, el proceso de industrialización sea "forzado" a avanzar hacia la producción de ciertos tipos de bienes - la dimensión de cuyas escalas es particularmente pertinente para la economicidad de la empresa o del sector - antes que la demanda respectiva llegue al punto correspondiente a una utilización razonable de la capacidad instalada.

No se debe olvidar, empero, que si estos problemas son vistos en términos dinámicos, en el marco de una economía en rápida expansión, se presentan con menor gravedad y con posibilidades de solución en el tiempo. Así, por ejemplo, ciertas industrias mecánicas y de producción intermedia tienden a ser montadas en nuestros países con considerable margen de capacidad sobrante. Sin embargo, puede ocurrir que la sobrecapacidad existente en un momento dado sea rápidamente absorbida, si ocurre una aceleración del crecimiento del ingreso, motivada por la implantación conjunta de varios sectores cuyas conexiones sean capaces de generar importantes efectos indirectos hacia atrás y hacia adelante. Obsérvese que esa posibilidad de crecimiento acelerado, con unos sectores que sirven de mercado a otros, correspondería a la imagen, empleada anteriormente, de construcción de la pirámide productiva de varios pisos, simultáneamente ^{15/}. Ese tipo de montaje del aparato productivo, después de haber sido justificado a la luz de las restricciones externas, tendría aquí su confirmación por la óptica del crecimiento de la demanda.

Tomemos ahora la imagen de una pirámide de distribución del ingreso para comprender la estructura y potencialidad del mercado interno, y veamos a qué tipo de expansión da lugar el proceso de sustitución de importaciones en sus diversas fases.

^{15/} También aquí hay una cierta similitud con la tesis de los efectos propulsores recíprocos de Rosenstein-Rodan.

Mientras la sustitución ocurra en categorías de bienes de consumo no duraderos, o de ciertos productos intermedios o bienes de capital en que la tecnología adoptada exige una densidad de capital poco elevada en la fase que se puede llamar de "capitalización extensiva" ^{16/} el "módulo" de la inversión, además de ser multiplicador del ingreso, tiende a ser fuertemente multiplicador del empleo. De este modo la ampliación del mercado debe producirse por dos vías, tanto por la elevación de ingresos de los grupos de clases medias y altas como por la incorporación al consumo urbano (de ciertos bienes y servicios industriales) de los asalariados desplazados hacia los nuevos sectores dinámicos. Durante esta etapa el mercado tendería, pues, a expandirse tanto en sentido vertical como horizontal, es decir, en términos de la imagen de la pirámide, habría un ensanchamiento concomitante de todos los pisos, del vértice hacia la base, con subida de nivel.

A medida que se avanza en el proceso de sustitución y se entra en la fase de "capitalización intensiva" ^{17/}, y en especial en las categorías de bienes duraderos de consumo, el crecimiento relativo del mercado tiende a producirse, empero, de otro modo, utilizando fundamentalmente el poder de compra de las clases de ingresos medios y altos. Esto se debe a dos motivos fundamentales: las altas densidades de capital por unidad de inversión y de producto, que impiden la absorción de grandes cantidades de fuerza de trabajo en los sectores emergentes, y el alto valor unitario de los bienes producidos, que sólo permite la incorporación a los mercados consumidores de reducidas capas de población con mayor poder adquisitivo.

^{16/} En el sentido del concepto de capital shallowing, utilizado por Ranis y Fei, en su trabajo "Capital Accumulation and Economic Development" publicado en American Economic Review, junio 1963.

^{17/} En el sentido del concepto de capital deepening, usado por Ranis y Fei, loc.cit.

En un crecimiento de ese tipo, al que podríamos llamar "vertical", el ensanchamiento ocurriría solamente en los pisos medios y superior permaneciendo la base, que corresponde al ingreso de nuevos asalariados al mercado, proporcionalmente menor ^{18/}.

Obsérvese que la imagen de la pirámide empleada se refiere sólo al "polo" capitalista de la economía, dentro del cual están surgiendo, como consecuencia del proceso de sustitución, los nuevos sectores productivos. La población que, de manera creciente, no consigue ser absorbida por esa expansión y cuyo poder de compra se halla estancado a bajísimos niveles, en los sectores de la economía de subsistencia, no participa de la dinámica del sistema. Fórmase, en consecuencia, un apéndice de la pirámide, en un piso aún más bajo, cuya "ampliación" nada tiene que ver con el crecimiento de la base del mercado, dado que no representa demanda monetaria alguna que sea pertinente para el proceso de industrialización.

A medida que ese tipo dual de distribución de ingreso se acentúa, erígese en una barrera estructural a la expansión acelerada de los mercados de bienes de consumo industriales y, como consecuencia, de los demás mercados de productos intermedios y de bienes de capital. En principio, la desproporción existente entre la capacidad productiva de ciertas empresas y sectores (que operan a una escala cuya dimensión se ajusta a las exigencias de los mercados de masas en países desarrollados) y la dimensión efectiva de sus respectivos mercados tiende a agravarse, frenando la expansión del sector industrial como un todo. En realidad, esa desproporción adquiere un carácter duradero, cuya superación ya no puede darse dentro de la dinámica interna del proceso de sustitución de importaciones.

^{18/} Se habla obviamente en términos relativos, pues en términos absolutos habrá siempre un ensanchamiento de la base del mercado siempre que haya alguna incorporación neta de mano de obra en los sectores dinámicos.

Se examinarán ahora los problemas planteados por la naturaleza de la tecnología moderna en relación al proceso de sustitución de las importaciones.

Uno de los aspectos que más se han acentuado es que los países subdesarrollados importan una tecnología que fue concebida por las economías líderes, en armonía con su constelación de recursos que es totalmente diversa de la de aquéllos. La necesidad de importar esa tecnología obedece al propio carácter sustitutivo de la industrialización y a la dificultad que tienen de forjar técnicas nuevas, más adecuadas a sus condiciones específicas.

Los inconvenientes de orden general también son bastante conocidos y pueden resumirse del modo siguiente: para un volumen dado de producto por sustituir, la cantidad de capital requerida es muy grande y el empleo generado relativamente pequeño. En términos dinámicos, esto significa que el proceso de crecimiento va acompañado de un gran esfuerzo de acumulación de capital y de una absorción inadecuada de las masas crecientes de población activa que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo, o sea, a costos reales macroeconómicos muy elevados. Cuanto más se quiera ampliar la absorción de la mano de obra, tanto más habrá que aumentar la tasa de inversión, mantenidas las características básicas de la tecnología adoptada (elevados coeficientes de intensidad y de densidad de capital por unidad de producto y de inversión).

Después de esas observaciones, que plantean en líneas generales el problema del empleo y del ritmo de crecimiento en nuestras economías, dentro de sus modelos de desarrollo reciente, podría hacerse la siguiente pregunta: con excepción de aquellos sectores en los cuales las funciones técnicas de producción son relativamente específicas ¿habría posibilidad de adoptar una tecnología de menor densidad de capital, que se adaptase mejor a la abundancia de mano de obra característica de nuestras economías?

/La respuesta

La respuesta parece ser, sin embargo, que tales posibilidades eran (y siguen siendo) bastante remotas, por lo menos en lo que atañe a su adopción por parte de los empresarios privados dentro de la dinámica de un proceso de sustitución de importaciones, sobre todo en las condiciones del desarrollo industrial de la postguerra.

Se examinarán ahora algunos de los motivos por los cuales esas soluciones no fueron efectivamente viables frente a las condiciones objetivas en que se realizó el proceso de industrialización en los países latinoamericanos.

En una primera aproximación, la tendencia a utilizar más capital y menos mano de obra, en proporciones bastante distintas de las que impondría la disponibilidad relativa de ambos factores, tiene que ver con el hecho de que los costos reales (de oportunidad) de los mismos no guardan ninguna relación con sus costos monetarios. Así, por ejemplo, la tasa de salario mínimo se fija por razones sociales o institucionales y no depende de que el costo de oportunidad de mano de obra pueda ser igual a cero en caso de desempleo abierto o disfrazado.

Así por ejemplo, no parece que el motivo importante que llevó a los empresarios a orientarse hacia una capitalización más intensiva haya sido el hecho que la tasa de salarios no se estableciese en nuestras economías de acuerdo con las condiciones de "oferta ilimitada de mano de obra"^{19/}. Para nosotros, esta orientación tiene una serie de motivaciones más poderosas peculiares de la etapa de industrialización por la que han pasado recientemente algunos de nuestros países, siendo el Brasil tal vez el mejor ejemplo.

^{19/} Muchos autores, entre ellos Arthur Lewis, creador de la expresión "oferta ilimitada de mano de obra", parecen creer que no habría problemas "económicos" para incorporar paulatinamente la mano de obra del "sector subdesarrollado" de la economía a su "sector capitalista". Al respecto véanse las críticas de Ranis y Fei, loc.cit.

Otros autores, aunque con enfoque distinto, analizan los problemas de absorción de la mano de obra a la luz de la orientación de las funciones de producción a largo plazo, y concluyen, entre otras cosas, que la tendencia a sustituir el factor trabajo por capital resulta, en gran medida, de las arbitrariedades en la fijación de la tasa de salario. Véase Mario Simonsen; "Salarios, dualismo y desempleo estructural", en Revista Brasileira de Economía, dic.1963.

/Desde luego,

Desde luego, en términos de deformación del "mecanismo de precios", puede considerarse que la que tuvo lugar en la formación del precio del capital fue sin duda una de las más importantes. En efecto, aunque este sea, por definición, el factor escaso, su precio fue por lo general rebajado artificialmente, tanto por parte de los costos de importación de equipos como por la tasa real de interés pagada por la obtención de recursos financieros; en ambos casos, como consecuencia de medidas de política económica adoptadas para estimular el desenvolvimiento industrial.

Esta modificación de los precios relativos que en las condiciones de una economía estable sería suficiente para orientar las opciones tecnológicas de las empresas en el sentido de adoptar funciones de producción de mayor intensidad de capital, se hace particularmente importante cuando se toma en cuenta la situación inflacionaria aguda de la mayor parte de nuestros países. Esa situación tendía, de una parte, a valorizar rápidamente los activos inmovilizados - sin que en general implicase un aumento de gastos para las empresas - y, de otra parte, a exagerar, en el cálculo de costos, el peso relativo de los gastos corrientes, pues estos se hallaban necesariamente en proceso de actualización permanente.

Esa tendencia a una mayor intensidad de capital ha sido además agravada por varios factores adicionales, entre los cuales cabe destacar:

- gran parte de las actividades sustituidoras de importaciones eran realizadas por inversiones extranjeras directas, asociadas o no con capitales nacionales; ello significaba la adopción de la técnica preexistente en los países de origen de dichas inversiones.

- algunas de las "nuevas empresas" surgían en sectores donde ya operaban empresas tradicionales, lo que tendía a provocar en éstas una depreciación acelerada de sus equipos por obsolescencia, lo que al mismo tiempo que representaba despilfarro del capital existente obligaba a la economía a realizar un mayor esfuerzo de capitalización y provocaba desempleo de mano de obra no calificada.

En el período de la postguerra el empleo de una técnica más capitalista parece haber correspondido pues, tanto a la naturaleza misma de la etapa de desarrollo industrial, como también a razones de eficiencia microeconómica de las empresas (real o monetaria), incluso de las ya instaladas en el mercado.

Estas consideraciones sobre la evolución tecnológica tienen relaciones obvias con el problema de la inadecuación de la gama de recursos productivos a los requerimientos de factores, necesarios para un proceso de desarrollo con las connotaciones de los modelos históricos recientes.^{20/}

En el caso de los países de América Latina, la desproporción factorial básica se halla entre la abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales frente a las disponibilidades de capital para utilizarlos a niveles potenciales más elevados. Esta es una situación bastante menos dramática que la de los países asiáticos, donde la relación recursos/hombre es extremadamente desfavorable. Sin embargo, su gravedad se ha acentuado históricamente, no en términos de las dimensiones absolutas o relativas de los "stocks" (una vez que el stock de capital ha crecido a una tasa superior a la del crecimiento de la población económicamente activa), sino en relación con la capacidad de combinación de los factores a los nuevos niveles, dada, por una parte, la naturaleza de la evolución tecnológica y, por otra, la composición de la demanda interna y externa ^{21/}.

^{20/} Véase al respecto S. Kuznetz, "Países subdesarrollados. Características presentes a la luz de modelos pasados de crecimiento económico" en *El Trimestre Económico*, vol. XXV. Nº 4, octubre-diciembre 1958.

^{21/} En este sentido la discusión sobre los precios relativos de los factores de producción deja de ser relevante para abordar el problema mayor del desempleo estructural. Véase a propósito el famoso artículo de Eckaus "The Factors Proportion Problem in Under-developed Areas" en *American Economic Review* XLV- Sept.1955

En realidad, por haberse adoptado funciones de producción progresivamente más capitalistas, y ante el explosivo aumento de la población, las disparidades entre la composición de la demanda y de la oferta virtual de los factores productivos tiende a aumentar más bien que a disminuir.

En un elevado nivel de abstracción pueden destacarse dos etapas principales en el proceso de sustitución de importaciones, durante las cuales sufren modificaciones de fondo las relaciones entre la oferta y la demanda virtual de factores de producción.

En la primera etapa, los requerimientos de capital se dan en menor medida en cualquiera de los tres grandes sectores productivos de la economía. Tanto el sector secundario como el terciario se desarrollan con apoyo sobre una infraestructura de servicios básicos preexistente, heredada del modelo anterior, y las necesidades en relación al sector primario se limitan a obtener una expansión moderada de la oferta de alimentos y de materias primas para las industrias de bienes de consumo no duradero. Estas provisiones adicionales pueden obtenerse, en general, tanto por la extensión de la frontera agrícola, como por la utilización para el consumo interno de una parte del excedente exportable, sin ningún grado apreciable de modernización del sector agrícola ^{22/}.

Los requerimientos factoriales no presentarán pues, en esta primera etapa problemas mayores e incluso se tendió, aparentemente, a disminuir la desproporción básica.

Ya en la segunda etapa del proceso de sustitución, que correspondió como hemos visto a un patrón de industrialización distinto, los requerimientos de capital aumentaron sustancialmente, no sólo para la industria como tal, sino para todo el sector terciario y, muy particularmente, para remodelar y ampliar la infraestructura de servicios básicos. Acentúase pues, la escasez relativa de

^{22/} Los países que no tenían ninguna de las alternativas señaladas, se vieron de pronto enfrentados a problemas serios del lado de la oferta agrícola. Chile es el caso de estrangulamiento más notable.

capital, y preséntanse dificultades en lo relativo a la composición cualitativa de los otros stocks: falta de mano de obra calificada y especificidad de los recursos naturales ^{23/}.

Por otra parte, tanto la calificación de la mano de obra como el aprovechamiento de los recursos naturales requeridos (principalmente minerales y energéticos), implican inversiones a largo plazo que sobrecargan de manera adicional la capacidad de formación de capital de la economía.

Así, las oportunidades de absorción de mano de obra no calificada quedan limitadas a la industria de construcción civil (menos dinámica de lo que se esperaría en un proceso acelerado de urbanización) o al desempleo disfrazado en la "franja" del sector terciario.

La incapacidad que tienen nuestras economías de absorber contingentes apreciables de mano de obra, en los sectores de más alta productividad, se puso de manifiesto, aún antes que sus respectivos modelos de desarrollo hubiesen perdido su dinamismo. Así, en Brasil durante el auge del proceso de sustitución de importaciones (en la década de los 50) la tasa de empleo en el sector industrial fue incluso menor que la de la población total, lo que significó, para los restantes sectores donde el producto creció mucho menos, la necesidad de hacerse cargo de un enorme excedente poblacional, que les rebajó los coeficientes medios de

23/ La abundancia "relativa" de recursos naturales no significa que su composición haya sido satisfactoria para la segunda etapa de un proceso de industrialización que tuvo lugar en el marco restringido de los mercados nacionales, cuando ciertos recursos minerales de importancia estratégica presentan una distribución por países muy dispareja, aunque América Latina en su conjunto no tenga, al parecer, ninguna escasez importante.

producto por hombre, por lo general ya bastante menores que los del sector dinámico ^{24/}.

Parece pues evidente que para utilizar plenamente las reservas potenciales de recursos productivos (humanos y naturales) existentes en la mayoría de nuestras economías, se requerirían tasas de inversión mucho más elevadas que las históricamente verificadas acompañadas de modificaciones profundas en el modo de producción de ciertos sectores de actividad económica (tanto modernos como tradicionales).

Ambas posibilidades son todavía difíciles de imaginar dentro de las limitaciones de un modelo de sustitución de importaciones.

^{24/} En Brasil durante la década de los 50 el coeficiente medio de productividad en la industria se duplicó mientras en los otros dos sectores quedó prácticamente estancado, alejándose así las relaciones intersectoriales de productividad hasta llegar a 1/6 en la agricultura y 1/2 en los servicios (con respecto a la industria).

