

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Santiago, enero de 1973

UNA DICOTOMIA FALSA: INDUSTRIALIZACION
A TRAVES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
O MEDIANTE INDUSTRIAS DE EXPORTACION*

Stefan H. Robock

* El presente texto ha sido copiado de El Trimestre Económico,
Vol. XXXIX, número 155, julio-septiembre, 1972, México,
para uso exclusivo de los cursos que imparte el Programa de
Capacitación.

UNA DICOTOMIA FALSA: INDUSTRIALIZACION
A TRAVES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
O MEDIANTE INDUSTRIAS DE EXPORTACION*

Stefan H. Robock
(Universidad de Columbia)

El planteamiento estrecho o parcial de un problema da por resultado soluciones estrechas o parciales. Un caso típico al respecto ha sido el asunto de las estrategias adoptadas para la industrialización de los países menos desarrollados (PMD's).

En el presente ensayo se demuestra que la persistente tendencia para considerar el problema de la industrialización dentro del limitado enfoque o cuadro de las divisas extranjeras ha inhibido desde hace tiempo y, con frecuencia, desviado los esfuerzos hechos por los países menos desarrollados para industrializarse.

Por principio de cuentas, los problemas de divisas extranjeras en los PMD's han sido críticos. A mayor abundamiento, las divisas extranjeras pueden significar una necesidad vital para la industrialización; y a su vez la industrialización puede ser un elemento importante en los programas para mejorar la situación de las divisas extranjeras de un país. Pero a pesar de este traslape, los problemas relativos a las políticas sobre divisas extranjeras, y aquéllos relativos a las políticas de industrialización, necesitan ser atendidos de manera separada, aunque a la vez armónica. Cada conjunto de problemas implica factores singulares y requiere de un tratamiento especial.

En años recientes, la miopía producida por la excesiva preocupación por las divisas extranjeras hizo que se estimulara desmedidamente la industrialización a base de la sustitución de las importaciones (ISI).

* La investigación de este artículo fue financiada por Resources for the Future. (Versión al castellano de Adolfo Alarcón.)

Más recientemente, sin embargo, muchos entusiastas de la sustitución de las importaciones se han mostrado desilusionados ^{1/}, y están urgiendo que las industrias de exportación sean promovidas como una alternativa preferente. Aunque las prioridades se han invertido, persiste el predominio de una mentalidad conformada alrededor de las divisas extranjeras. La preferencia por las industrias de exportación emergió principalmente como consecuencia de los resultados desalentadores obtenidos con la ISI.

Desde el punto de vista del desarrollo industrial, el hecho de presentar el asunto de estrategias como una selección entre la sustitución de las importaciones y las industrias de exportación es plantear una falsa dicotomía. Hay industrias específicas que no pueden ser clasificadas con exactitud como pertenecientes a tipos inherentes de sustitución de importaciones, o de exportación.

Son muchos los factores que determinan - además del tipo del producto - si la producción de una fábrica está sustituyendo de hecho las importaciones, y si esa producción va a ser exportada del país. Tales factores adicionales incluyen las características de ubicación de la industria de que se trate, las cuales están determinadas por la tecnología, por el tamaño del mercado nacional en relación a la dimensión económica de la planta, por los niveles de producción, por la eficiencia que se esté logrando en la comercialización del producto, así como por otros muchos factores.

Una fábrica de aluminio, por ejemplo, es un tipo de industria orientada hacia bienes materiales. Con la tecnología moderna esta planta debe estar situada invariablemente cerca de fuentes de energía eléctrica barata. Cuando se localiza en un país cuyo mercado es muy reducido para absorber la producción de una planta de tamaño económico, una planta de aluminio será una industria de exportación. En cambio, cuando se ubica en un país que tiene un mercado interno suficientemente grande, una planta de aluminio será una industria de sustitución de importaciones.

1/ Véase Albert O. Hirschman, "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", El Trimestre Económico, núm. 140, pp. 625-630, para una discusión sobre el desencanto habido con la industrialización a base de la sustitución de las importaciones.

Presentar la selección de las estrategias de la industrialización como un dilema entre políticas para estimular la sustitución de las importaciones frente a aquéllas que favorezcan las exportaciones, es una falsa dicotomía. Con este enfoque no solamente se segrega el mercado interno del mercado exterior, sino que es incapaz de tomar en consideración el proceso históricamente comprobado mediante el cual muchos países han llegado a ser exportadores importantes de productos industriales ^{1/}.

Por ejemplo, el Japón importó primero productos manufacturados de países más desarrollados, luego comenzó a producir sustitutos domésticos y, finalmente, llegó a constituirse en exportador de los mismos productos. Al principio las exportaciones japonesas de productos manufacturados tendieron a moverse hacia países menos desarrollados que el propio Japón. Posteriormente el Japón fue capaz de exportar a países industrialmente más avanzados, a medida que su fuerza de trabajo adquirió calificación a través de la experiencia, que la calidad de sus productos fue mejorada, y que la habilidad comercial de sus hombres de empresa llegó a ser más sofisticada.

Actualmente se dispone de un gran volumen de información técnica sobre los enfoques directos al desarrollo industrial, y la mayor parte de esa información reconoce que las divisas extranjeras ejercen un efecto limitativo ^{2/}.

^{1/} William V. Kapp, "A Theory of Changing Patterns Under Economic Growth: Tested for Japan", Yale Economic Essays (otoño de 1967), pp. 69-135.

^{2/} Como ejemplo, ver el excelente estudio sobre Processes and Problems of Industrialization in Under-Developed Countries (Nueva York: Naciones Unidas, 1955). Más recientemente, el trabajo de la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) ha estado contribuyendo considerablemente al logro de un enfoque equilibrado y completo sobre el desarrollo industrial. Ver Report of the International Symposium on Industrial Development (Nueva York: Naciones Unidas, 1969).

Sin embargo, en años recientes tal acervo de información no ha sido explotado adecuadamente debido a que la "miopía de las divisas extranjeras" continúa dominando las deliberaciones sobre políticas e investigación sobre el proceso industrial. En el presente ensayo se examinarán críticamente los puntos de vista que prevalecen sobre la ISI, y sobre su alternativa recíproca, o sea la exportación industrial (EI), con la esperanza de que pueda realizarse un cambio hacia una dirección más fructífera y de que aún pueda ser destinada al síndrome de la ISI una mayor participación de los recursos relativamente escasos con que se cuenta para la planificación y la investigación. Por regla general, y con el propósito de que las nuevas directrices tengan aceptación, es necesario desafiar y debilitar los puntos de vista que predominan actualmente.

Sustitución de importaciones e industrialización

La "sustitución de importaciones" ha sido definida como el proceso mediante el cual una proporción creciente del consumo total en un país dado se satisface con la producción nacional ^{1/}.

La "industrialización mediante la sustitución de importaciones" se refiere a las acciones gubernamentales que prohíben o restringen las importaciones mediante el establecimiento o elevación de tarifas, el control de cambio de divisas, las cuotas de importación, y con medidas similares, y, por lo tanto, se está fomentando el establecimiento de la producción interna para abastecer la demanda con sustitutos.

De hecho, la ISI es más bien un nuevo marbete y no un nuevo concepto. Desde hace mucho tiempo la base del enfoque para favorecer las "industrias nacientes" ha sido la de proporcionar protección contra las importaciones.

^{1/} Se le han dado varios significados al término "sustitución de importaciones", y la definición que aquí se usa es una de las formas más simplificadas. Para una discusión completa sobre el asunto de definiciones, ver "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", Economic Bulletin for Latin America, marzo de 1967, pp. 4-9.

Ha sido una técnica tradicional y lógica de los planificadores del desarrollo industrial usar las importaciones para identificar nuevas posibilidades para los tipos de industrias orientados hacia la producción para los mercados. Y existe muy poca novedad en la idea de aumentar las disponibilidades o reservas de divisas extranjeras mediante la sustitución de las importaciones con la producción local.

De cualquier manera, la sustitución de importaciones como estrategia para la industrialización surge en la escena con un halo de originalidad a principios de la década de los años de 50, principalmente a través de los esfuerzos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), como parte de una amplia y atractiva ideología de desarrollo. El enfoque concentrado sobre la ISI aparece en el análisis hecho por el doctor Raúl Prebisch sobre los problemas de comercio de los países en desarrollo. Dicho investigador subrayó la necesidad de los países en desarrollo de diversificar sus economías y embarcarse en un proceso de "desarrollo de adentro hacia afuera"^{1/} debido a las limitadas perspectivas para expandir las exportaciones tradicionales y aumentar así sus ingresos de divisas extranjeras.

Es dudoso, por lo menos en la América Latina, que el concepto de la ISI produzca una nueva estrategia afirmativa e integral para la industrialización (materia de la que nos ocuparemos más adelante) o aunque cambie de manera significativa las políticas de promoción industrial que se vienen siguiendo. A pesar de ello el concepto adquirió con rapidez una gran popularidad entre los estudiosos y los funcionarios públicos, como una racionalización de historia pasada y como base para recomendar políticas futuras. En el proceso proliferó un impresionante y seudológico aparato técnico, para apoyar la interpretación histórica y las futuras recomendaciones.

^{1/} The Economic Development of Latin America and its Principal Problems (Nueva York: Naciones Unidas, 1950).

Este interesante fenómeno intelectual puede ser ilustrado por la sabiduría convencional casi universalmente aceptada sobre la industrialización de la América Latina, tal como fue articulada por la CEPAL. Estudios recientes de la misma organización identifican la sustitución de importaciones como "uno de los primeros impulsos del desarrollo industrial". Sin embargo, se reconoce que "sus posibilidades de seguirlo siendo en el futuro son cada vez más débiles" ^{1/}.

El punto de vista pesimista sobre el futuro, y la génesis del énfasis puesto en las industrias de exportación, están apoyados por los argumentos de que la tasa de crecimiento de las industrias ya establecidas para la sustitución de las importaciones ha venido decreciendo, de que las posibilidades para industrias adicionales de sustitución de las importaciones están disminuyendo, y de que la sustitución de las importaciones ha dado por resultado muchas industrias con costos muy altos que no tienen posibilidades de exportación debido a su reducido tamaño e ineficiencia.

Se ha observado que la disminución en la tasa de crecimiento de las industrias para sustituir importaciones es una tendencia inherente al proceso. Las nuevas industrias se expanden rápidamente durante las etapas iniciales cuando la producción interna sustituye a los artículos que previamente eran importados. Se alega que después de la etapa de la sustitución la tasa de crecimiento tiende a disminuir para nivelarse a la tasa relativamente lenta del crecimiento de la demanda interna.

De acuerdo con los puntos de vista que prevalecen, ha ocurrido el agotamiento de nuevas oportunidades para la sustitución de las importaciones, debido a que las posibilidades fáciles - como son las plantas pequeñas, las tecnologías sencillas y los bajos requerimientos de capital - son las primeras que se explotan. Las líneas de productos que todavía

^{1/} Economic Survey of Latin America, 1964 (Nueva York: Naciones Unidas, 1966), Sales Nº 66.II.G.1, p.151.

tienen posibilidades de sustituir a las importaciones son mucho más difíciles, y aun imposibles, debido a que ellas requieren de grandes mercados, de tecnologías complicadas y de muy fuertes inversiones.

Un argumento decisivo usado en la América Latina contra la sustitución de las importaciones es que "la región en su conjunto tiene ahora un coeficiente excepcionalmente bajo de importaciones, y sólo ligeramente mayor al 8 por ciento, que difícilmente se podría reducir más" ^{1/}. El coeficiente de importación es la relación que existe entre el valor de las importaciones y el valor de la producción total interna.

En forma breve, lo anterior constituye el antecedente para entrar de lleno a la polémica de la sustitución de las importaciones versus industrias de exportación y sobre la evolución habida de la sustitución de importaciones hacia las industrias de exportación como una estrategia favorecida para lograr la industrialización. En la discusión se supone que la ISI fue adoptada ampliamente como una estrategia deliberada hacia la industrialización. Se argumenta que los resultados obtenidos en la transición no fueron satisfactorios en un buen grado, y que las perspectivas del futuro de la ISI no son brillantes. Se recomienda, como solución, que el énfasis debe orientarse hacia industrias de exportación. Para la América Latina se urge también que los esfuerzos de la integración económica regional deben acelerarse de manera de abrir nuevas perspectivas a la sustitución de las importaciones mediante el crecimiento del mercado.

¿Ha sido la sustitución de importaciones una estrategia deliberada para la industrialización?

El examen crítico de la evolución de la sustitución de importaciones hacia las industrias de exportación, como la estrategia adecuada para la industrialización, puede iniciarse con el análisis de la interpretación de la

1/ Ibid., p. 151.

historia reciente. Una piedra angular de la preferencia por las industrias de exportación es que la sustitución de importaciones fue adoptada ampliamente como una política deliberada de industrialización y que ésta "fracasó".

La experiencia latinoamericana, que puede ser representativa, sugiere que muy pocos países, si acaso, han formulado programas coherentes de desarrollo industrial sólo hasta fechas muy recientes. Además, las medidas de sustitución de importaciones parecen haber sido instrumentos para hacer frente a los problemas derivados de la balanza de pagos, más bien que instrumentos conscientes para promover la industrialización. De esta manera, la interpretación más exacta de la historia reciente es que la estrategia de la industrialización, que se seleccionó para ser ensayada, y que se encontró defectuosa, de hecho ha sido muy raramente, si acaso, adoptada como una estrategia de industrialización.

Como lo expresó recientemente el doctor Prebisch: "Generalmente, la industrialización no ha sido el resultado de un programa, sino más bien ha sido dictada por circunstancias externas adversas que han hecho necesaria la restricción o la prohibición de las importaciones^{1/}; ..." En el caso de la Argentina, de acuerdo con el profesor David Félix: "No está claro si los esfuerzos de la CEPAL hicieron mucho para cambiar el vocabulario de la promoción industrial ... De ahí que las frases "sustitución de importaciones" y "ahorro de divisas extranjeras" aparezcan explícitamente en las Leyes y Decretos de promoción industrial después de 1950; mientras que previamente predominaron frases como "anti-dumping", "diversificación" e "independencia económica", pero las políticas de promoción industrial seguidas en la década de los años de 1950 no variaron fundamentalmente de aquellas de la década anterior"^{2/} A mayor abundamiento,

1/ Raúl Prebisch, Towards a New Trade Policy for Development (New York: Naciones Unidas, 1964), pp. 21-22.

2/ David Felix, "The Dilemma of Import Substitution - Argentina", en Development Policy, Theory and Practice, editado por Gustav F. Papanek (Cambridge: Harvard University Press, 1968), p. 57.

"La política de industrialización mediante la sustitución de importaciones durante el período de 1943-1955 no constituyó un plan integrado y bien meditado. Pareció más bien que una improvisación seguía a otra, reaccionando a presiones tanto económicas como políticas a corto plazo" ^{1/}.

En el Brasil "el objetivo primario a fines de la década de los años de 1940 y a principios de la siguiente fue el de enfrentarse y superar el desequilibrio de la balanza de pagos. Lo anterior proporcionaba también la necesaria protección para estimular nuevas industrias. No fue sino hasta mediados de la década de los años de 1950 cuando la tasa del cambio de divisas, y las tarifas proteccionistas, llegaron a ser instrumentos más conspicuos para la promoción y la industrialización, en vez de meros instrumentos para solucionar los problemas de la balanza de pagos" ^{2/}.

Lo anterior no sugiere que en general los gobiernos tomaran una actitud pasiva en relación con la industrialización. Se tomaron muchas acciones positivas, tales como la de satisfacer un viejo deseo nacional de contar con una planta siderúrgica, o estimular a las industrias que procesaran materiales hasta casi su acabado, antes de ser exportados. Pero casi sin ninguna excepción, tales acciones positivas no fueron parte de una estrategia global y coherente de industrialización, o de un programa integral y completo para el desarrollo industrial. A medida que surgían nuevos planes se veía que algunos de ellos estaban dominados por consideraciones de balanza de pagos, aunque otros muchos no lo estaban.

^{1/} Carlos F. Díaz Alejandro, "An Interpretation of Argentine Economic Growth Since 1930. Part II," Journal of Development Studies (enero de 1967), p. 158.

^{2/} Werner Baer, Industrialization and Economic Development in Brazil (Homewood, Ill. Richard D. Irwin, Inc., 1965), p. 79.

La sustitución de importaciones como proceso

Otro aspecto del debate sobre la sustitución de importaciones que merece un examen crítico se refiere a la falla para diferenciar entre la sustitución de importaciones como un proceso y la sustitución de importaciones como una estrategia para la industrialización. Constituye un fenómeno bien observado que la sustitución de importaciones es para la economía en general el resultado de muchas actividades de desarrollo, además de la industrialización.

Puede ser el resultado de una mayor producción interna de petróleo, minerales o productos agrícolas. Igualmente pueden ser sustitutos de las importaciones la ampliación de facilidades navieras de propiedad nacional para la transportación marítima o la expansión de servicios comerciales.

Así pues, el coeficiente de sustitución de importaciones que generalmente se usa para relacionar las importaciones totales a la producción interna total refleja muchas fuerzas adicionales, además de la mera industrialización.

La forma en que se logra un efecto mayor de la sustitución de importaciones en los programas de desarrollo, además de la industrialización, se ilustra claramente con el caso del petróleo, en el Brasil. En 1955 este país producía solamente 2 millones de barriles de petróleo para uso interno, e importaba otros 28 millones de barriles al año. Para 1966, después de un programa agresivo de exploración y de producción petrolera, se obtuvo un incremento fenomenal hasta llegar a 42 millones de barriles al año, aunque simultáneamente las importaciones aumentaron hasta alcanzar un nivel de 83 millones de barriles. Sin embargo, la producción interna de crudos en el último año representó el 33 por ciento del consumo nacional, en comparación con solamente el 7 por ciento en 1955.

La sustitución del petróleo crudo importado por producción interna fue complementada con la expansión de las refinerías locales, lo cual permitió que se sustituyeran las importaciones de productos refinados por las de aceite crudo. El resultado global fue que tanto las importaciones

/de petróleo

de petróleo crudo como las de productos refinados - las cuales representaron el 24 por ciento de las importaciones totales hechas por el Brasil en 1955 - descendieran ligeramente en valor absoluto, y aún más en su participación de las importaciones totales (15 por ciento en 1966), mientras que el consumo de productos del petróleo en el país fue más del doble.

Aun cuando se le relacione con la industrialización, la sustitución de importaciones puede ser el resultado de fuerzas exógenas, de modelos inherentes del desarrollo o de políticas positivas que no han estado encaminadas hacia la sustitución de importaciones. En otras palabras, el hecho de que la sustitución de importaciones coincidió con las discusiones • acciones para promover la industrialización a través de la sustitución de importaciones no debe interpretarse necesariamente como una relación de causa y efecto.

Un ejemplo de fuerzas exógenas es la sustitución de importaciones que ocurrió en una escala mayor en la América Latina durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, cuando no podían obtenerse importaciones de los países industrializados. Un ejemplo de las fuerzas del mercado natural que resultaron en la sustitución de las importaciones, en forma por completo independiente de los programas de la ISI es el establecimiento de unidades para la manufactura de productos orientados al mercado de un país, o de una región dentro de un país, cuando la demanda crece hasta el punto en que se puede justificar una planta de tamaño económico.

La motivación para establecer nuevas plantas orientadas a mercados de demanda creciente es generalmente la decisión de una empresa como respuesta a la economía que representa la localización. Por supuesto que las economías de la localización pueden estar influenciadas a su vez por medidas gubernamentales de estímulo a la sustitución de importaciones. De cualquier manera, la estrategia normal de muchas firmas internacionales consiste en desarrollar un mercado exterior a través de las exportaciones y, en una etapa ulterior, establecer las facilidades productivas en el área del mercado de manera que se minimicen los costos de transporte y se expanda la demanda al proporcionar un mejor servicio. El fenómeno de

descentralizar la producción al mercado es bien conocido por los estudios de localización industrial y desarrollo regional, pero no ha recibido mucha atención, como también lo es cierto para las economías de la localización en general, en los estudios de la industrialización a base de sustitución de importaciones.

Las industrias basadas en los recursos , así como las de tipo de manufacturas orientadas al mercado, pueden llegar a establecerse en un país dado por motivos ajenos a la sustitución de importaciones; aunque la sustitución de importaciones puede ser su principal efecto. Para ilustrar lo anterior usaremos otro ejemplo brasileño. A mediados de la década de los años de 1940, el gobierno del Brasil le dio un gran impulso a las industrias internas del hierro y del acero, estableciendo en Volta Redonda la primera planta integrada. Dotado con ricos depósitos de mineral de fierro, el país venía acuriciando desde hacía mucho tiempo el deseo nacional de tener una gran industria del hierro y del acero. Este intenso deseo fue respaldado por la creencia popular de que la presencia de mineral de fierro en el país constituía una base económica sana, y por la convicción de ciertos dirigentes militares influyentes de que el Brasil necesitaba mucho de una industria siderúrgica por razones de seguridad nacional. Los Estados Unidos ayudaron a la realización de estos objetivos mediante préstamos del Banco de Exportación e Importación, cuando menos por la cooperación militar que prestó el Brasil durant la Segunda Guerra Mundial. El resultado fue la sustitución de importaciones, aunque la decisión gubernamental de establecer la industria siderúrgica fue la respuesta a problemas y aspectos totalmente diferentes.

En resumen, la sustitución de importaciones, desde el punto de vista de la economía en general supone mucho más que la mera industrialización. Aún en el caso de la industrialización, la sustitución de importaciones, como proceso, puede ser primordialmente el resultado de fuerzas ajenas a las medidas gubernamentales que se tomen para fomentar esta sustitución.

/El coeficiente

El coeficiente de sustitución de importaciones

Un asunto conexo es la conclusión ampliamente aceptada para la América Latina, es el sentido de que las perspectivas para la futura industrialización son pobres debido a que la región en su conjunto, y algunos países en particular, tienen tan bajos coeficientes de importación "que difícilmente podrían reducirse más". El coeficiente global a que se refiere esta declaración es una relación entre las importaciones totales y la producción interna bruta.

Como relación, el coeficiente puede variar con los cambios diferenciales que sufran sus dos componentes y con las tendencias divergentes en los precios de los productos importados y los internos. La reducción en el coeficiente no significa necesariamente una reducción en el valor absoluto o en el volumen de las importaciones ^{1/}. En los casos de México y el Brasil, por ejemplo, el coeficiente declinó mientras que el valor de las importaciones aumentó considerablemente. En 1929 las importaciones que hizo México representaron un total de \$ 465 millones y el coeficiente de sustitución de sus importaciones fue del orden del 14.2 por ciento. Para 1960 las importaciones mexicanas más que se triplicaron hasta llegar a \$ 1 416 millones; pero el coeficiente bajó a 7.3 por ciento como resultado del crecimiento más rápido del producto interno bruto. Las cifras comparables para el Brasil son las siguientes: importaciones por \$ 898 millones y coeficiente de 11.3 por ciento en 1929, frente a \$ 1 658 millones y 5.8 por ciento en 1960. Las importaciones en ambos países, para las fechas indicadas, están estimadas en dólares de 1960 ^{2/}.

El principal trabajo empírico sobre el que descansa la conclusión de que el coeficiente de importación para la América Latina ha estado declinando fuertemente fue el que preparó la Comisión Económica para la América Latina.

^{1/} Ver El proceso de industrialización en América Latina (Nueva York: Naciones Unidas, 1965), núm. de venta: 66.II.G.4, pp. 29-41, especialmente la gráfica IV, en p. 31.

^{2/} The Process of Industrialization in Latin America, Statistical Annex, St. ECLA/-Conf. 23/L.2/Add. 2, 19 January 1966 (mimeo.), cuadros 1-5 para coeficientes de importaciones y cuadros 1-7 para las importaciones.

Sobre la base de este trabajo, la CEPAL expresa en su reciente estudio sobre industrialización que el coeficiente de importación para la América Latina declinó de entre 20 y 25 por ciento en 1929 a alrededor del 10 por ciento en 1963 ^{1/}. El análisis estadístico no se presenta en el informe; pero está disponible en un anexo inédito, que hemos resumido en el cuadro 1.

La comparación entre los dos años seleccionados, uno al principio (1929) y otro al final (1963) del período de 34 años, confirma la conclusión de la aguda contracción del coeficiente de importación. Pero durante los 15 años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial puede apreciarse de acuerdo con las cifras una ligera tendencia al descenso, en el mejor de los casos. De manera general, las importaciones y el coeficiente de importación parecen estar íntimamente asociados con la disponibilidad de divisas extranjeras. Las altas proporciones de las importaciones durante 1947 y 1948 reflejan la tendencia inmediata a la posguerra a compensar la escasez de las importaciones durante los años del conflicto bélico. El aumento en 1951 probablemente se debió a la mucho mayor disponibilidad de divisas extranjeras como resultado de la Guerra de Corea; en 1954, por los altos precios que tuvo el café; y en 1957, como efecto, de la crisis de Suez sobre la economía de Venezuela.

Otro problema con las cifras de la CEPAL es que el componente de importación del coeficiente, siguiendo el sistema normal de clasificación de las cuentas de la balanza de pagos, incluye conceptos como gastos de viaje en el extranjero por residentes del país, así como el ingreso pagado a extranjeros sobre sus inversiones directas en el país exportador. En el caso de México, por ejemplo, los pagos hechos por viajeros nacionales en el extranjero y las inversiones directas por extranjeros fueron casi una tercera parte de las "importaciones" totales en 1963. Para decir lo menos, para una política sobre industrialización no es aparente la importancia que pueda tener la inclusión de conceptos como gastos de viajeros e inversiones en la estimación del coeficiente de sustitución de importaciones ^{2/}.

^{1/} El proceso de industrialización en América Latina (Nueva York: Naciones Unidas, 1965), núm. de venta: 66.II.G.4, p. 29.

^{2/} La misma técnica de comparar bienes importados y servicios se emplea en el artículo tan mencionado sobre "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", Economic Bulletin for Latin America, marzo de 1964, cuadro 4, p. 15.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION 1929,
1939, 1946-1963

Importaciones de bienes y servicios en porcentos del producto
interno bruto a precios de mercado

Años	América Latina	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Venezuela
1929	n.d.*	17.8	11.3	31.2	18.0	14.2	n.d. *
1939	n.d.*	10.0	5.6	12.9	12.9	5.9	24.5
1946	9.5	6.4	5.9	11.7	11.0	11.1	25.7
1947	12.4	11.7	8.7	12.6	13.8	10.6	34.3
1948	10.8	10.5	6.8	10.8	11.5	8.8	37.8
1949	9.6	6.7	6.4	12.2	9.6	8.2	37.8
1950	9.9	7.3	7.3	9.0	11.4	8.0	35.4
1951	11.3	7.8	10.3	10.5	10.4	9.2	32.3
1952	10.3	6.0	8.9	9.5	10.1	8.9	31.9
1953	9.5	4.6	6.6	8.9	13.4	8.4	35.1
1954	10.0	5.0	7.4	8.7	14.0	7.9	35.0
1955	9.4	5.4	5.4	9.3	13.7	7.4	34.2
1956	9.5	4.9	5.5	9.8	11.5	8.2	34.1
1957	10.5	5.9	6.1	10.1	8.9	8.2	43.0
1958	9.3	5.6	5.4	8.8	7.4	7.4	38.0
1959	8.9	5.1	5.6	9.0	7.6	6.9	35.3
1960	8.8	6.2	5.8	12.5	9.3	7.3	24.3
1961	8.7	7.2	4.9	14.7	9.2	7.2	24.0
1962	n.d.*	7.1	4.5	11.3	8.8	6.8	21.4
1963	n.d.*	5.5	4.4	12.8	8.2	7.0	19.4

Comisión Económica para la América Latina, The Process of Industrialization in Latin America, Statistical Annex, Santiago, Chile, 19 de enero de 1966, ST/ECLA/Conf. 23/L.2/Add. 2, Cuadros 1-5, p. 5. Estos coeficientes representan la relación entre el valor CIF de las importaciones de bienes y servicios en dólares a los precios de 1960, calculados para cada país a los tipos de cambio de paridad que se aplican en el presente estudio. Las cifras sobre las importaciones se han basado en los anuarios de comercio exterior de los diferentes países y las series usadas como base para determinar el producto interno bruto se obtuvieron de las cuentas nacionales de los países correspondientes.

* n.d. = No disponibles.

A pesar de la incertidumbre de las cifras usadas para describir la sustitución de importaciones, la tasa de crecimiento de las importaciones ha sido menor que la tasa de crecimiento global para la América Latina durante el período de la posguerra. De esta manera, la observación de que ha ocurrido una sustitución de las importaciones podría ser respaldada desde el punto de vista estadístico. Pero la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido igualmente menor que la tasa global de crecimiento económico para la América Latina. Y la conclusión de que también ha ocurrido la sustitución de exportaciones podría respaldarse igualmente. Así pues, se despierta la duda sobre la significación que puedan tener tales conceptos para los estudios sobre la industrialización.

Resulta obvio que existe un límite mínimo a las importaciones para un país en particular, aunque el caso de la Unión Soviética sugiere que bajo circunstancias especiales el mínimo puede estar muy cerca de cero. Pero se necesita de un análisis mucho más complejo que el coeficiente convencional de la sustitución de importaciones para identificar este mínimo. El mínimo tendrá que variar con muchos factores, tales como la dotación de recursos, el éxito en la explotación de los mismos, las tendencias tecnológicas en la utilización de los recursos, el tamaño del país, su etapa de desarrollo, la estructura económica y así sucesivamente. De igual manera, el mínimo tal como se expresa por un coeficiente puede ser más bajo cuando el crecimiento es rápido que cuando el producto interno bruto crece con lentitud. Para terminar, la conclusión general es demasiado general y no puede aceptarse como una indicación significativa y firme de las perspectivas para el desarrollo industrial en la América Latina.

¿Existe una tendencia inherente para que sea más lenta la sustitución de las importaciones?

Aunque mi conclusión general es en el sentido de que el marco de trabajo de la sustitución de importaciones y de las industrias de exportación es inadecuado para las estrategias de industrialización es difícil resistir la tentación de desafiar el punto de vista de que las industrias sustitutivas

/de importaciones

de importaciones tienen una tendencia inherente a disminuir ^{1/}. Este fenómeno ha ocurrido frecuentemente, pero puede haber sido el resultado más bien de un pobre funcionamiento de las políticas, que de una debilidad inherente. El efecto sobre la industrialización y la duración del dinamismo de las industrias de sustitución de las importaciones, variará considerablemente según sea la forma en que se aplique la política de sustitución de importaciones.

Si las industrias a las que se les está dando protección son industrias nacientes legítimas y tienen potencialidades para llegar a ser económicamente viables, pueden retener una alta tasa de crecimiento convirtiéndose tarde o temprano en industrias de exportación. Además, la conclusión de que después del rápido auge o despegue de la sustitución de importaciones disminuirá el crecimiento de las nuevas industrias para nivelarse el crecimiento de la demanda interna está pasando por alto varias posibilidades para aumentar esta demanda.

El punto de vista convencional supone en forma implícita que la demanda es fija para un producto específico a cada nivel del producto interno bruto. Aún así, la demanda puede ser elástica en el precio. Y, después de un período de aprendizaje, la industria sustitutiva de importaciones puede ser capaz de reducir sus precios y de mantener un rápido crecimiento de su producción. Igualmente, la demanda puede estimularse mediante incentivos complementarios a base de cambios institucionales. Por ejemplo, en su primera etapa, la industria automovilística nacional puede ser capaz de expandir sus ventas rápidamente aun cuando no existan facilidades adecuadas para financiar al consumidor. A medida que se satisface la demanda reprimida, el mercado puede ampliarse si se proporciona financiamiento al consumidor, de manera de poder mantener una tasa rápida de crecimiento en la producción. Puede

^{1/} La importancia continua que se le atribuye en la polémica a este aspecto de la sustitución de importaciones vs. industrias de exportación queda demostrada en el análisis muy completo y sofisticado de David Félix, dedicado casi exclusivamente a las "dinámicas decrecientes de la ISI" y publicado en fecha tan reciente como 1968. Ver David Félix, loc. cit.

existir una extensa gama de otras posibilidades para ampliar el mercado, tales como los anuncios comerciales, la promoción y el mejoramiento del sistema de distribución.

El punto que debe destacarse es que las debilidades inherentes en el proceso no deben estar necesariamente ahí, siempre que las industrias se hayan seleccionado bien y si se están explotando convenientemente las oportunidades para agrandar y fortalecer el mercado mediante una política de precios y otras técnicas de mercadeo. Además, si las industrias sustitutivas de importaciones han sido bien seleccionadas eslabonándolas tanto a los antecedentes como a las perspectivas, la disminución en la demanda por los productos de la nueva industria puede contrarrestarse mediante el rápido crecimiento de actividades de los abastecedores o distribuidores, actitud que ha llegado a ser viable como resultado del crecimiento de la industria inicial.

Sustitución de importaciones y el enfoque de la industria naciente

En términos de técnicas de operación, la sustitución de importaciones es similar al proteccionismo tradicional y al enfoque dado a una industria naciente para fomentar la industrialización. Las consideraciones en favor de las industrias nacientes asientan que las naciones que han llegado tarde a esta etapa industrial deben dar un período de protección a estas industrias durante el tiempo que dura el proceso de aprendizaje, y para que se desarrolle una escala eficiente de producción ^{1/}. De manera general este enfoque hacia las industrias nacientes supone implícitamente, si no es que en forma explícita, que las nuevas industrias tienen un potencial para llegar a ser económicamente viables sin necesidad de la protección, después de la etapa de aprendizaje y alcanzar una escala satisfactoria de operaciones.

^{1/} Uno de los argumentos más elocuentes para proteger una industria naciente lo es aún el trabajo de Alexander Hamilton, Report on manufactures, presentado a la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, diciembre 5 de 1791.

De esta manera, el proteccionismo y las consideraciones a las industrias nacientes son dirigidas generalmente hacia el estímulo a las industrias que se espera lleguen a ser económicamente viables, o que sean de utilidad a la nación a través de la creación de nuevos empleos o de cualquier otro tipo de beneficios que compensen el subsidio que puede requerirse sobre bases permanentes. En la práctica, el enfoque de la sustitución de importaciones con su génesis en la balanza de pagos ha subrayado el potencial del ahorro en divisas extranjeras a que puede dar lugar la industrialización y con frecuencia ha pasado por alto el aspecto de la viabilidad a largo plazo de las industrias que están siendo establecidas.

Como los programas de sustitución de importaciones no constituyen un enfoque completo, ni a los problemas de la balanza de pagos ni al de la industrialización, han dado por resultado esfuerzos pobremente concebidos para el desarrollo industrial, al mismo tiempo que son programas inadecuados para enfrentarse a los problemas de la balanza de pagos.

Habiéndose generado como resultado de circunstancias externas adversas, como lo hace notar el doctor Prebisch, "estas medidas han sido aplicadas especialmente a importaciones no esenciales, las cuales pueden prescindirse o posponerse. De esta manera se ha estimulado la producción interna de tales bienes, absorbiendo los escasos recursos productivos, frecuentemente sin importar su costo". El mismo autor sugiere: "una política más racional hubiera dado prioridad a la sustitución de importaciones en relación a los bienes que podrían ser producidos bajo condiciones más favorables que otros, no solamente bienes de consumo, como ha sido generalmente el caso, sino también materias primas e intermedias y bienes de capital" ^{1/}. También podría haber añadido el doctor Prebisch que un programa más racional de sustitución de importaciones debería haber incluido el desarrollo agrícola, el fomento minero, la planificación de la deuda externa y un rango muy amplio de nuevas posibilidades industriales, ya sea para ahorrar o generar divisas extranjeras.

^{1/} Raúl Prebisch, op. cit., pp. 21-22.

Que esas políticas de sustitución de importaciones hayan sido implementadas pobremente tanto en términos de la industrialización como en sus objetivos de divisas extranjeras, no es un fenómeno privativo de la América Latina. El estudio del profesor Mason sobre el desarrollo económica en la India y en Pakistán concluye que la industrialización en ambos países ha puesto demasiado énfasis en la sustitución de importaciones, y que las políticas que inspiran esta sustitución han puesto muy poca atención a las consideraciones de la ventaja comparativa. "Al dar forma a los incentivos ofrecidos a tipos particulares de producción interna no hay mucha evidencia de que los términos sobre los cuales los recursos internos fueran fáciles de intercambiar por recursos exteriores, hubiera sido tomada en consideración seriamente en ambos países. De hecho, es solamente una ligera exageración decir que, en la India, la opinión oficial sostiene que ningún costo interno es un precio demasiado alto para pagar lo que se ahorra por importaciones" ^{1/}

Reinterpretación

Este breve estudio del debate sobre la industrialización a través de la sustitución de importaciones versus industrias de exportación sugiere un conjunto de conclusiones un tanto diferentes a las que son ampliamente aceptadas, particularmente en la América Latina.

1. El deseo en los países menos desarrollados de acelerar su industrialización ha sido trasladado sólo gradualmente a programas completos e integrales de desarrollo industrial. De hecho, la experiencia reciente sobre industrialización en la mayoría de los países ha estado caracterizada más por la ausencia de un plan coherente y a largo plazo sobre industrialización, que por la sustitución de importaciones como estrategia afirmativa de la industrialización.
2. La continuada preocupación sobre los persistentes problemas de la balanza de pagos y de la escasez de divisas extranjeras ha dado por resultado acciones que fueron tomadas primordialmente por razones de

^{1/} Edward S. Mason, Economic Development in India and Pakistan (Cambridge: Center for International Affairs, Universidad de Harvard, septiembre de 1966), p. 42.

la balanza de pagos, pero que han tenido el efecto de fomentar industrias de sustitución de importaciones. Sin embargo, la implementación de estas medidas de divisas extranjeras no fueron realizadas de manera general para una industrialización sana. Es así como, desde el punto de vista de la industrialización, muchas fallas - tales como alentar precios altos, plantas ineficientes que producen bienes de tipo suntuario - ^{1/} pueden atribuirse a lo inadecuado de la planificación y de la implementación, más bien que a defectos inherentes a las políticas respectivas.

3. Como un evento, la sustitución de importaciones es el resultado de muchos factores, además de las medidas gubernamentales tomadas para esa sustitución. De esta manera, es altamente dudosa la tendencia popular de evaluar la sustitución de importaciones como una estrategia para la industrialización, midiendo la cantidad total de sustituciones ocurridas en un país.
4. El marco de referencia de la balanza de pagos, como base para la discusión sobre políticas, ha conducido a una preferencia por las industrias de exportación como alternativa lógica de la sustitución de importaciones, mientras que el enfoque directo al desarrollo industrial dio por resultado una escala diferente y más amplia de alternativas.

Un enfoque directo hacia el desarrollo industrial

Si el esquema sustitución de importaciones-industrias de exportación ha sido de dudosa validez y efectividad para orientar los esfuerzos hacia la industrialización, como se ha demostrado en párrafos anteriores de este ensayo, ¿cuáles son las implicaciones del análisis? ¿Son las observaciones un punto meramente interesante o tienen algún significado práctico para los países menos desarrollados?

^{1/} Para un caso sobresaliente, aunque no necesariamente representativo de los defectos u omisiones de la sustitución de las importaciones, ver Leland L. Johnson, "Problems of Import Substitution: The Chilean Automotive Industry", Economic Development and Cultural Change, Part I, enero de 1967, pp. 202-216.

Los recursos disponibles para la planificación del desarrollo son relativamente escasos, así como también es limitada la capacidad para tomar decisiones y convertirlas en realidad. Por lo tanto, un punto práctico es el de determinar si es probable que los escasos recursos disponibles que aún están siendo asignados al enfoque ISI-IE pueden producir mejores resultados si se los orienta hacia otras direcciones. Tal cambio puede ser difícil debido a los fuertes intereses intelectuales creados alrededor del contexto de las divisas extranjeras.

En caso de que haya indicaciones de la posibilidad de una directriz, ¿cuál sería ella? Un cambio sustancial para los planificadores del desarrollo industrial podría ser el de una mayor atención a los aspectos de viabilidad económica y de potencialidad para operaciones eficientes que a metas de productos o industrias específicos. Mucha de la actividad para la identificación industrial ha estado basada en los efectos a corto plazo de una industria sobre las divisas extranjeras más bien que en las potencialidades de crecimiento a largo plazo de una industria, como lo reconocen ahora quienes en otras épocas propusieron la sustitución de importaciones. Actividad similar ha sido estimulada por preferencias subjetivas hacia la "industria básica" - definida así por considerar que lo "básico" es mejor que lo opuesto, o sea lo "no básico", o mediante el otorgamiento de prioridades a industrias "dinámicas" más bien que a las "tradicionales".

Los programas de desarrollo industrial deben reconocer que el crecimiento puede lograrse también fomentando la mayor utilización de la capacidad industrial existente y la expansión de las industrias establecidas. Con demasiada frecuencia se tiende a concentrarse fuertemente en la identificación y estímulo de nuevas industrias.

La mayor preocupación para el fortalecimiento general de la eficiencia industrial puede conducir a una amplia gama de posibilidades para una acción gubernamental efectiva. Muchos de los más importantes factores que afectan la eficiencia industrial en los países menos desarrollados están relacionados con el medio ambiente exterior y las economías externas. La acción gubernamental para mejorar las comunicaciones y los transportes, ampliar la

/capacitación de

capacitación de los trabajadores y ejecutivos de negocios, proporcionar más eficientes mercados de capitales y reducir el costo del dinero, modernizar el sistema legal, estimular la competencia - aún mediante la reducción de tarifas - y para mejorar la eficiencia de los reglamentos gubernamentales, todo en su conjunto puede ser extremadamente productivo para crear las condiciones bajo las cuales puedan operar eficientemente las industrias ya establecidas o las que vayan a establecerse.

Los programas de industrialización deben reconocer que la agresividad es un requisito básico y, con frecuencia, un recurso extremadamente escaso. En consecuencia, la estrategia debe incluir un programa integral y completo que sea capaz de crear condiciones favorables para las empresas locales que emerjan y sean efectivas, programa que pueda dar un ejemplo agresivo en algunos casos a través de empresas gubernamentales y que haga uso de experiencias privadas extranjeras, como una fuente de capacitación y experiencia para los inversionistas locales. En otras palabras, los lineamientos para la industrialización deben convertirse en viabilidad económica, en potenciales para su expansión y en eficiencia industrial con énfasis especial en las economías externas y el estímulo del espíritu empresarial.

La planificación de las divisas extranjeras debe recibir la debida atención por separado. Debe considerar el turismo, la salida de capital interno, el control y programación de la deuda externa, los potenciales para la expansión de las exportaciones y aún los aspectos favorables y desfavorables de atraer inversiones extranjeras privadas desde el punto de vista de la balanza de pagos. La expansión de las exportaciones puede indicar la necesidad de hacer una investigación de mercados, control de la mejor calidad de las ventas al exterior y de la distribución. En algunos casos pueden ser efectivos y aún justificados los incentivos a las exportaciones. En otras situaciones debe buscarse la habilidad de mercadeo de exportación de empresas comerciales internacionales a través del establecimiento de empresas comunes, o aún de operaciones en el país de empresas totalmente extranjeras. Pero una condición necesaria para asegurar el crecimiento industrial autogenerador y las posibilidades máximas de exportación es la de promover y lograr altos niveles de eficiencia industrial,

/Tanto la

Tanto la ISI-EI como el enfoque directo a la industrialización tiene la misma meta final → la de acelerar el crecimiento económico del país. Pero los caminos recomendados que deban seguirse, la importancia relativa del criterio que se use como guía y los modelos de industrialización que en efecto se logren, pueden diferir grandemente.

El enfoque ISI-EI emana de la convicción o del supuesto de que las divisas extranjeras son el principal y abrumador elemento de crecimiento económico. Se ha ligado al sector industrial como campo de acción donde parecen ser factibles resultados rápidos y relativamente fáciles para la balanza de pagos; y en el proceso se han desestimado de manera general otras muchas posibilidades fuera del sector industrial para mejorar la situación de las divisas extranjeras. La soçuela seguida ha segregado el mercado interno del mercado exterior, dejando así de tomar en consideración el proceso históricamente verificado por medio del cual las industrias pueden comenzar sustituyendo importaciones y luego evolucionar para convertirse en exportadores importantes. La selección de las industrias que deban estimularse se ha basado en su importancia pasada o presente como usuarios de divisas extranjeras. Aun cuando la ISI-EI han mostrado una creciente preocupación por la viabilidad económica, las perspectivas de expansión, la eficiencia potencial de tipos de industrias que deban fomentarse, las metas del intercambio de divisas, generalmente a corto plazo, casi invariabilmente han prevalecido como una consideración decisiva.

Los modelos de industrialización que resultan del enfoque de las divisas extranjeras probablemente se caracterizan por una amplia diversificación y alto grado de autosuficiencia. Para un país grande, la diversificación puede no ser un detrimento debido a que un gran mercado interno puede justificar unidades productivas de tamaño eficiente. Pero para países pequeños, el modelo de industrialización puede significar unidades pequeñas, antieconómicas, que producen a muy altos costos, y tienen limitadas posibilidades de llegar a ser competitivas en los mercados exteriores.

En contraste, es más probable que sobre la base de la ventaja comparativa, el enfoque directo al desarrollo industrial produzca una especialización en menor número de campos selectos. Las industrias que deben estimularse

/se identifican

se identifican por la ventaja comparativa de los factores de localización, tales como la disponibilidad de materias primas y la proximidad a sus fuentes de abastecimiento, la fuerza de trabajo o los mercados. El concepto de mercado que se utilizó con el propósito de evaluar las posibilidades de industrialización, no segregó los mercados internos de los extranjeros, no obstante que las perspectivas promisorias para la expansión industrial deben basarse sobre una combinación de mercados tanto internos como foráneos o sobre la evolución de unos hacia otros a medida que pasa el tiempo.

Sin embargo, la diferencia importante desde el punto de vista del enfoque de las divisas extranjeras es que la consideración a base del desarrollo industrial directo e integral conduce a los gobiernos a un campo de acción mucho más amplio que la mera manipulación de tarifas, de cuotas y de otros dispositivos proteccionistas.

El enfoque directo concentra mucha atención en las diversas oportunidades de actividades apoyadas por los gobiernos; actividades que puedan aumentar la eficiencia industrial, tales como programas educativos para los trabajadores y los empresarios; el desarrollo de los mercados de capital; hacer más eficientes las facilidades para el transporte y las comunicaciones; así como ampliar la capacidad del sistema de fuerza eléctrica de manera que las industrias no necesiten depender de sus propias unidades generadoras, que necesariamente son pequeñas y suponen altos costos de operación.

Los simpatizadores del enfoque de las divisas extranjeras argumentarán defensivamente: ¿no es cierto que el estrangulamiento de divisas extranjeras es, en general, el mayor escollo del desarrollo, y no es cierto también que cualquier tipo de estrategia que se use para la industrialización terminará encarándose a este problema? La convicción ampliamente compartida en el sentido de que las divisas extranjeras constituyen el principal estrangulamiento puede ser cierta o no dependiendo del país de que se trate. Y puede llegar a ser una profecía que se cumple en algunos casos, debido a que las autoridades hacendarias que manejan las divisas extranjeras han estado dedicando su atención a la planificación de la industrialización más bien que a obtener ventaja de las potencialidades externas al sector industrial para

/mejorar la

mejorar la situación de las divisas extranjeras, tales como la formulación de un mejor calendario para el pago de la deuda externa.

Pero aún aceptando la sabiduría convencional sobre las divisas extranjeras, existe la gran posibilidad de que el enfoque directo hacia el desarrollo industrial, dirigido por expertos en desarrollo industrial, pueda resolver el problema de las divisas extranjeras mejor que el enfoque ISI-IE. El sector industrial que se caracteriza por la eficiencia, especialización, y las ventajas comparativas, puede ser tanto un sustituto efectivo de importaciones, como un elemento que promete contribuir a la obtención de divisas extranjeras mediante las exportaciones.

Estructurar el asunto modular de la estrategia para la industrialización como una selección o decisión entre la sustitución de importaciones y las industrias de exportación, indudablemente es una falsa dicotomía.



