

CUADERNOS DE LA CEPAL

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO
DE POLITICAS INDUSTRIALES
Y TECNOLOGICAS EN
AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1990

LC/G.1565-P
Marzo de 1990

Este trabajo fue realizado por los consultores Ricardo Ffrench-Davis, Morris Teubal y Jaime Ros para la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología. Las opiniones expresadas en la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

IN

In

U

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.90.II.G.5

ISSN 0252-2195
ISBN 92-1-321337-9

N
Bi



HEMEROTECA
22 NOV. 1983

INDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCION GENERAL	9
Primera parte: VENTAJAS COMPARATIVAS DINAMICAS: UN PLANTEAMIENTO NEOESTRUCTURALISTA por Ricardo Ffrench-Davis	
Introducción	13
I. MARCO CONCEPTUAL	14
1. Las bases del modelo Heckscher-Ohlin	14
2. Adaptaciones del modelo Heckscher-Ohlin	19
3. Inserción de los países en desarrollo en los mercados internacionales	25
4. Desequilibrios estructurales en las economías en desarrollo	34
5. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista ...	39
II. ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPARATIVAS ADQUIRIBLES	41
1. Ambiente macroeconómico e inversión productiva ..	42
2. Políticas para el desarrollo de ventajas comparativas ..	49
3. Identificación y adquisición de ventajas comparativas .	54
Notas	58
Bibliografía	61

Segunda parte:
**LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE
 DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA:
 LA APLICABILIDAD DEL CONCEPTO DE
 LAS DISTORSIONES DEL MERCADO**

por Morris Teubal

Ar

Ar

Bil

	<i>Página</i>	
Introducción	65	
I. NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO PARA AMERICA LATINA		
1. Antecedentes: Experiencia del pasado y nuevas circunstancias	67	Int I.
2. Principales temas y problemas	69	
3. Enfoque general y rasgos estratégicos centrales ...	72	
4. Objetivos y estructura	74	
II. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA INDUSTRIALIZACION Y EL DESARROLLO TECNOLOGICO: BASES ANALITICAS	75	
1. Enfoque ortodoxo de la distorsión del mercado ...	76	
2. Algunas proyecciones y la crítica schumpeteriana .	78	
3. Estrategia competitiva internacional e industrias complementarias	79	
4. Desarrollo tecnológico y cambio estructural	81	
5. La infraestructura para el cambio estructural	83	
6. Circunstancias especiales de los países de América Latina	85	II.
III. ENFOQUES DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES Y EL PAPEL DE LA SELECTIVIDAD	86	
1. Enfoques alternativos de políticas	86	
2. Repercusiones del enfoque de la distorsión del mercado para la selectividad de políticas, en las circunstancias de América Latina	88	
3. La experiencia sudcoreana en selectividad, de acuerdo con la interpretación de L. Westphal	90	
4. Hacia un marco para la discusión de la selectividad en la política industrial y tecnológica	92	
5. Una digresión sobre protección industrial	94	
Notas	96	
Anexo I: Ventajas comparativas dinámicas y cambio estructural: Un punto de vista estructuralista del crecimiento	99	III.

Anexo II: Apertura de la economía en países en vías de desarrollo: Una perspectiva de cambio estructural	111
Anexo III: Patrones de desarrollo de la infraestructura	115
Bibliografía	117

Tercera parte:
**EL DEBATE SOBRE INDUSTRIALIZACION:
 EL CASO DE MEXICO**
 por Jaime Ros

Introducción	119
I. ORIENTACIONES E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL	122
1. Las orientaciones de la política industrial y su entorno macroeconómico	122
2. Protección arancelaria y no arancelaria	125
3. Promoción de exportaciones	127
4. Otros instrumentos de integración industrial y promoción de exportaciones	130
5. Incentivos fiscales a la industria	131
6. Financiamiento e incentivos crediticios	133
7. Empresas públicas, compras estatales y política de precios	134
8. Regulación de la inversión extranjera	137
II. LA EVIDENCIA SOBRE EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION	138
1. El proceso de crecimiento y cambio estructural desde la Segunda Guerra: breve reseña retrospectiva	138
2. La transformación de la estructura industrial y el comercio exterior	141
3. Las interpretaciones del desarrollo industrial a partir de 1970	143
4. La estructura y dinámica de las exportaciones manufactureras: algunas interpretaciones	147
5. Heterogeneidad tecnológica y articulaciones intersectoriales	148
6. Morfología de los mercados industriales, presencia de agentes y desempeño económico	152
III. LA EVALUACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL .	159
1. Protección y eficiencia	159
2. Efectos en la absorción de empleo	161

	<i>Página</i>
3. Sustitución de importaciones y distribución del ingreso	164
Notas	165
Bibliografía	168

La
em
mac
nal,
gob
tecr
inte
divi
hao
cas
crec
aut

con
poli
actu
terc
rier

He
ame
ción
des
mo
nac
libr
esb
cior
ven
par-
sect
util
pol
Cor
can

INTRODUCCION GENERAL

La División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología ha emprendido una serie de investigaciones en torno a los temas de transformación productiva, desarrollo tecnológico y competitividad internacional, reflejando así una preocupación básica y generalizada de los gobiernos de los países en América Latina. El contexto global de cambios tecnológicos profundos, el aumento de competencia en los mercados internacionales y la necesidad para los países de la región de generar divisas debido a las limitaciones externas al crecimiento económico, hacen que una política coherente de adquisición de capacidades tecnológicas y ventajas comparativas sea una pieza clave en la recuperación del crecimiento económico y en el logro de un desarrollo equitativo y autosostenido.

En el presente volumen, compuesto por tres ensayos relacionados con los temas esbozados, se pretende lograr un avance en el diseño de políticas industriales y tecnológicas para América Latina en la coyuntura actual. Los primeros dos trabajos proveen un marco conceptual, y en el tercero, los conceptos elaborados aparecen en el contexto de una experiencia concreta: el caso de México.

En la primera parte, Ricardo Ffrench-Davis contrasta el modelo de *Heckscher-Ohlin* y sus adaptaciones neoclásicas con la realidad latinoamericana. El autor concluye que, debido a las características de la inserción de la región en los mercados internacionales y a la estructura desequilibrada de las economías de la región, no es posible utilizar el modelo de *Heckscher-Ohlin* para explicar la realidad del comercio internacional de América Latina, por lo que la recomendación de un sistema de libre comercio está mal fundamentada. Como alternativa a este modelo, esboza elementos de una teoría neoestructuralista del comercio internacional, llegando a la recomendación de una política deliberada de intervención pública, que permite la adquisición de ventajas comparativas por parte de los países de la región. De acuerdo con el autor, esta política sectorial, que cuenta con sistemas de promoción de exportaciones y con la utilización del poder adquisitivo público, debe estar inmersa en una política macroeconómica favorable al desarrollo industrial y tecnológico. Como instrumentos macroeconómicos, hace un análisis de la política cambiaria, monetaria y arancelaria.

El trabajo de Ffrench-Davis se complementa con una incursión de Morris Teubal en el mismo tema, que constituye la segunda parte de este volumen. Teubal justifica una política intervencionista a partir del concepto de las distorsiones del mercado. Por considerar que este enfoque no logra explicar completamente el atraso industrial y tecnológico de la región, el autor incluye en su análisis elementos estructuralistas. Con esta síntesis teórica del punto de vista neoclásico y estructuralista, las conclusiones de Teubal en relación con la política industrial y tecnológica son muy similares a las de Ffrench-Davis.

En términos generales, se llega a la conclusión de que es impostergable el esfuerzo de los gobiernos de la región por aumentar las capacidades de adopción, adaptación y generación de nuevas tecnologías para la reestructuración industrial, en un contexto de racionalización y reducción arancelaria y de equiparamiento de los incentivos a la exportación, con los que se favorece la sustitución de importaciones. De este modo, se complementan los procesos de ajuste económico para lograr lo que se ha denominado proceso de ajuste positivo.

Lo anterior abre la discusión sobre la necesidad de que existan criterios para la selección de instrumentos de política, y de áreas productivas promisorias, y sobre el diseño de una infraestructura de instituciones y mecanismos de promoción industrial y tecnológica.

Lo anterior apunta a un tema que se profundiza en este volumen: el problema de la selectividad o neutralidad de la intervención pública en relación con actores económicos, sectores, productos o mercados. De acuerdo con Ffrench-Davis, la selectividad de las políticas es el rasgo más destacado del neoestructuralismo. Teubal, por el contrario, toma como punto de partida las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo. Para el primero, el ritmo de aumento del nivel y calidad de los recursos productivos depende de la eficacia de la acción pública para poner de manifiesto ventajas comparativas que pasan desapercibidas. Sostiene que la política debe priorizar aquellos rubros que presentan posibilidades de aprovechamiento de externalidades dinámicas, economías de escala y de especialización, que producen eslabonamientos y efectos multiplicadores que aumentan el grado de articulación económica y social interna de los países. Teubal toma en cuenta las políticas selectivas sólo en casos específicos, como por ejemplo en los de inversiones grandes e indivisibles, de industrias nacientes, y de externalidades en la construcción de una red de empresas e instituciones.* Su argumento contra una política selectiva se basa en que dicha política requiere una gran cantidad de información y capacidad de análisis, lo que tendría un costo demasiado

*En el contexto de este trabajo, las externalidades se definen, en términos generales, como los efectos de los diferentes estímulos de tipo económico, exógenos al rubro que se pretende estimular.

elevado para los países en vías de desarrollo. Además, el autor sugiere que existen mecanismos de autoselección entre los proyectos y sectores aptos para recibir apoyo gubernamental.

Sin el ánimo de dar por terminado este debate, deseamos señalar que los trabajos de Ffrench-Davis y Teubal convergen en la proposición de estrategias de promoción industrial y tecnológica para la región, que combinan aspectos de selectividad y neutralidad en la aplicación de las políticas. Estas estrategias deben ser selectivas, en el sentido de concentrar esfuerzos y recursos escasos para el desarrollo de masas críticas de capacidades y especializaciones articuladas de manera funcional. Los elementos consustanciales de esta política serían la orientación a largo plazo, la coordinación estratégica y la coherencia interna, lo que se definiría como una política selectiva. Por otra parte, la aplicación de los instrumentos requiere neutralidad en el sentido de objetividad, controlabilidad y transparencia.

En la tercera parte de este volumen, Jaime Ros analiza la discusión acerca del proceso de industrialización y el papel del Estado en México. Si bien existe consenso en torno a un conjunto de problemas que enfrenta la política industrial mexicana (heterogeneidad productiva, desarticulación sectorial, rezago tecnológico, debilidad del sector de bienes de capital, deficiente desempeño exportador, desigual distribución de ingresos), las causas de estos problemas están en discusión, lo que da origen a propuestas estratégicas radicalmente diferentes.

Por un lado se hace hincapié en la necesidad de corregir las distorsiones en los mercados (liberalización), y por otro lado se destaca la necesidad de aliviar la restricción externa mediante la generación y adquisición de ventajas comparativas, desembocando esta propuesta en el fomento del desarrollo tecnológico y del sector de bienes de capital. En seguida, el autor hace un análisis en detalle de los instrumentos de política industrial, su modo de aplicación y sus efectos. Podemos concluir que en el análisis del caso mexicano, su autor fortalece los argumentos en favor de una política industrial y tecnológica para América Latina, lo que se inscribiría en el marco conceptual esbozado en los trabajos de Ffrench-Davis y Teubal.

Primera Parte

VENTAJAS COMPARATIVAS DINAMICAS: UN PLANTEAMIENTO NEOESTRUCTURALISTA

INTRODUCCION

Según el enfoque de libre comercio, las ventajas comparativas resultantes de un mercado libre de intervención pública deben ser las que determinen las exportaciones e importaciones que efectúa cada nación.

La pieza teórica fundamental del enfoque de mayor influencia es el llamado modelo de *Heckscher-Ohlin (H-O)*. El modelo "convencional" es de una gran simplicidad. Por ello, a través del tiempo, dentro del mismo cuerpo teórico se han ido incorporando diversos ajustes que introducen calificaciones y cambios en las conclusiones convencionales. Sin embargo, las innovaciones se sitúan en general en el marco conceptual ortodoxo. De esta manera, prevalece como propuesta fundamental la de libre comercio y la de las ventajas comparativas de mercado, libres de intervención estatal, como el asignador espontáneo de los recursos productivos.

El progreso de los países de industrialización reciente o semiindustrializados descansa en la capacidad para desarrollar nuevas líneas de producción y nuevas especializaciones. En otros términos, las naciones más eficientes en el logro de sus objetivos de desarrollo nacional son las que han demostrado habilidad para adquirir ventajas comparativas y darle el carácter de un proceso endógeno continuo. En consecuencia, para los efectos de un desarrollo productivo vigoroso, el perfil de las ventajas comparativas de un determinado país no se visualiza aquí como un fenómeno espontáneo, sino como el resultado de estrategias y políticas deliberadas, dirigidas a crear condiciones globales y específicas, apropiadas para la generación de ventajas comparativas. Su ámbito de acción es el de capacidades productivas intensivas en atributos adquiribles.

Se intenta aquí hacer un planteamiento alternativo que incorpore elementos tomados de la tradición estructuralista. El análisis se centra en el examen de variables externas e internas y su interrelación, y en las recomendaciones de política económica que se derivan de ello. El objetivo

es esbozar un planteamiento sobre las estrategias y políticas que posibiliten la *adquisición* de ventajas comparativas, de manera de dar lugar a un desarrollo productivo dinámico, autosostenido, en un marco de mayor equidad y autonomía nacional.

I. MARCO CONCEPTUAL

La bibliografía existente sobre comercio internacional está dominada por el enfoque de libre comercio. Según éste, las ventajas comparativas resultantes de un mercado libre de intervención pública deben ser las que determinen las exportaciones e importaciones que efectúa cada nación.

La pieza teórica fundamental del enfoque es el llamado modelo de *Heckscher-Ohlin* (H-O). En este modelo, la proporción de uso de factores en la producción —en comparación con la dotación de que dispone cada país— es el determinante decisivo de las ventajas comparativas. En su versión más simple y común, opera con el supuesto de sólo dos factores de producción homogéneos, de lo cual se deriva que el país con mayor dotación de mano de obra debe especializarse en actividades intensivas en este recurso, lo que se lograría con un régimen de libre comercio.

El modelo es de una gran simplicidad; por ello, a través del tiempo, dentro del mismo cuerpo teórico se han ido incorporando diversos ajustes que introducen calificaciones y cambios en las conclusiones convencionales; sin embargo, por lo general lo olvidan quienes proponen políticas de libre comercio.

Luego de un breve recuento de los aspectos esenciales del modelo H-O, en este capítulo se examinarán las principales adaptaciones que ha experimentado en la bibliografía convencional. En seguida, se expondrán algunas críticas importantes, que se han hecho al modelo en referencia; éstas se dividen en las relativas al marco internacional y al interno. El capítulo concluye con un esbozo de planteamiento alternativo.

I. Las bases del modelo Heckscher-Ohlin¹

En su versión más común, el modelo de *Heckscher-Ohlin* opera con un conjunto de supuestos muy simplificados. Entre los principales se encuentran:

- i) funciones de producción homogéneas de grado uno;
- ii) dos bienes, dos factores de producción y dos países o grupos de países;
- iii) factores homogéneos en ambos países, o expresables en unidades homogéneas;
- iv) funciones de producción iguales para cada producto en ambos países, pero que difieren entre productos;

v) competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transporte y movilidad interna de factores;

vi) ausencia de problemas distributivos que dificulten la comparabilidad entre situaciones que involucran participaciones diferentes de consumidores con preferencias distintas.

El argumento central del modelo puede resumirse como sigue: un país exporta los bienes que puede producir a un costo en términos monetarios inferior al del resto del mundo; estos costos dependen de los precios relativos de los factores de producción, en tanto que estos precios dependen a su vez de la abundancia relativa de ellos dentro del país.² Por lo tanto, un país exportará los bienes en cuya producción se utilizan de modo intensivo sus recursos relativamente abundantes, e importará productos que utilizan con intensidad sus factores relativamente escasos.

El comercio se entablará siempre que en la etapa inicial haya relaciones de costos diferentes en ambos países, pero en la etapa siguiente, una vez iniciado el comercio internacional, se alcanzará una situación de equilibrio, con costos relativos iguales en los dos países. Por consiguiente, el comercio internacional hace que los precios de los productos tiendan a igualarse en todo el mundo.

En el gráfico 1 se presentan las situaciones antes y después de comerciar a nivel internacional. La comparación entre ambas permite apreciar el efecto del comercio internacional sobre la composición del consumo y de la producción.

Sean X y M los bienes producidos; sea aa la relación de precios en el país S antes de iniciar el intercambio, y TT después de abrirse totalmente al exterior. Ante esta nueva relación de precios, S modifica su estructura productiva desde el punto Q hasta las cantidades de X y M determinadas por el punto P; esto es, donde la relación de precios externos es tangente a la curva de transformación en la producción. La composición y nivel de consumo están determinados por el punto C, que se encuentra en una curva de indiferencia i' , superior a la curva i , que corresponde a la situación sin comercio internacional. En C, la tasa marginal de sustitución en el consumo es igual tanto a la tasa de transformación en la producción del punto P como a la relación de precios externos.

El cambio de precios relativos induce un incremento de la producción de X, en desmedro de M; en contraste, la composición del consumo varía en el sentido opuesto, acrecentándose la cantidad de M demandada en el mercado nacional. En consecuencia, los cambios en la estructura del consumo y de la producción tienden a reforzarse mutuamente en cuanto a intensificación del volumen del intercambio.

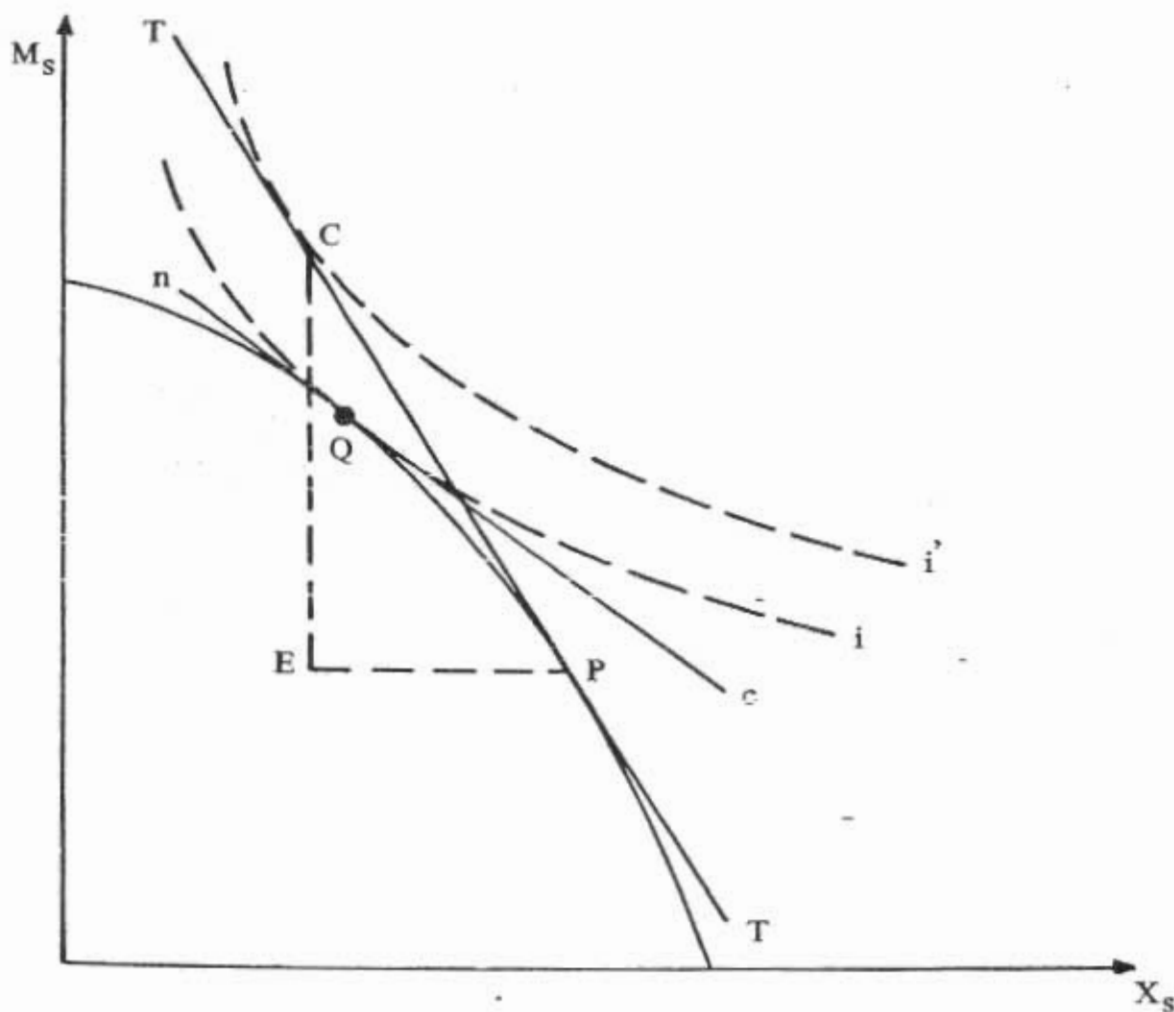
En el gráfico 2 se demuestra fácilmente cómo, con los supuestos del modelo, cualquiera desviación respecto del libre comercio involucra un bienestar inferior. Un arancel *ad valorem* a la importación de M cleva su

precio de venta en el mercado interno. De esta manera, en el mercado local regirán los términos internos del intercambio II; la brecha entre II y TT se determina por la magnitud porcentual del arancel.

El arancel llevará a un punto de producción P' (comprendido entre P y Q , si el gravamen no es de un nivel prohibitivo tal que corte totalmente el comercio). Ese punto determina el nivel de gasto o ingreso posible $T'T'$, que por los supuestos usados es inferior al nivel dado por TT . El punto de equilibrio de los consumidores estará en C' , a lo largo de la línea $T'T'$ que pasa por P' , donde se produzca un punto de tangencia entre una curva de indiferencia de consumo y una línea $I'I'$, que señala las relaciones de precios que enfrentan los consumidores. Ese punto significa un bienestar inferior al de C .

Naturalmente, si no hay pleno empleo de los recursos disponibles y si la tasa de formación de recursos es afectada por la política comercial que

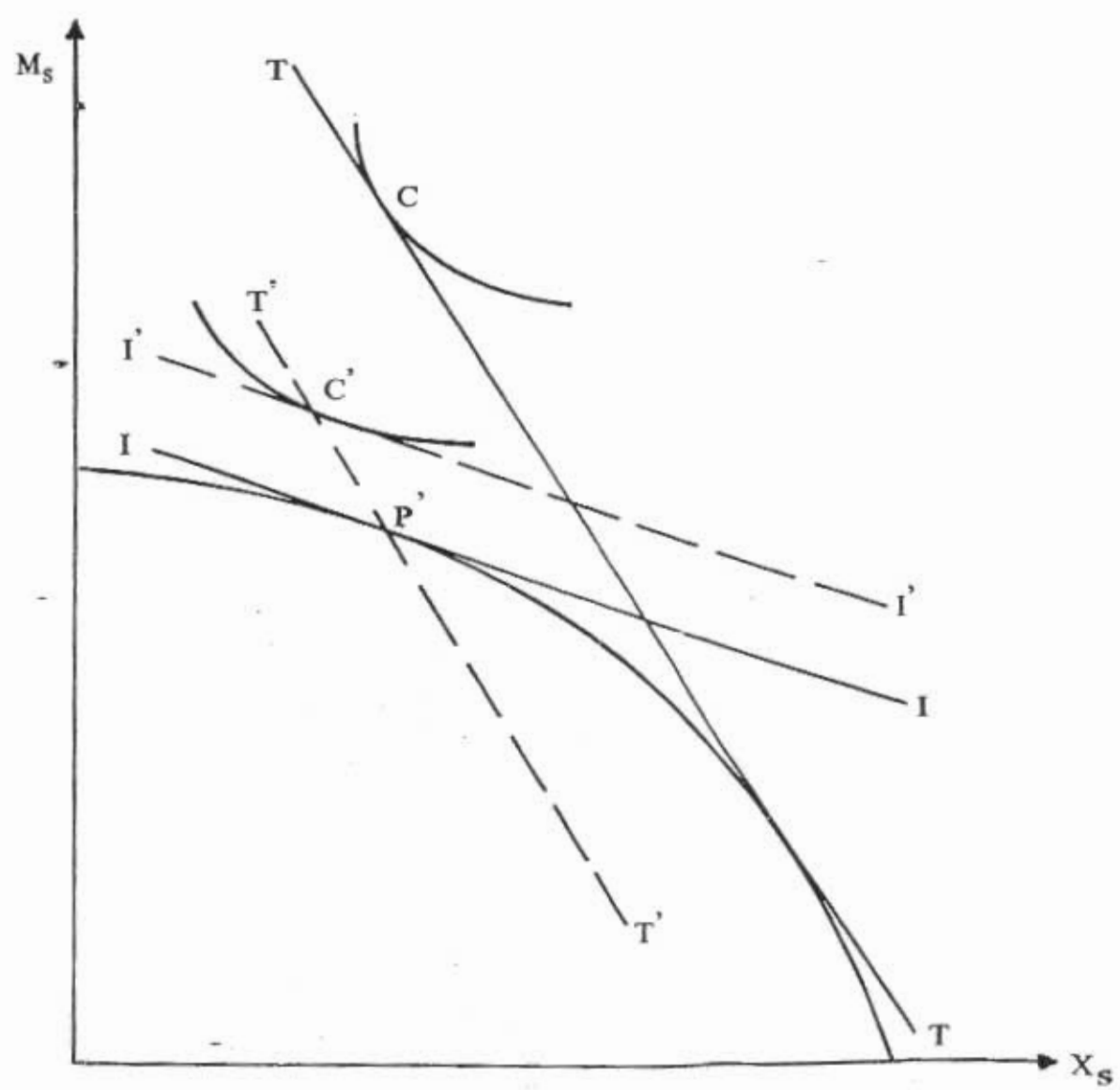
Gráfico 1



se a
será

nes
lo ta
en e
en p
naci
redu
inte
com

cado
 e II y
 re P
 ente
 sible
 T. El
 ínea
 una
 ones
 nes-
 les y
 que



se adopta, las conclusiones ortodoxas pueden variar radicalmente. Ello será motivo de análisis, más adelante.

En resumen, con una apertura comercial completa, las exportaciones (de X) serán iguales a EP y las importaciones (de M) iguales a EC ; por lo tanto, S se ha especializado parcialmente en la producción de X , rubro en el cual contaba con costos comparativos más bajos. El resultado global en presencia de los supuestos recién listados, es un aumento del bienestar nacional. Con los supuestos del modelo, cualquier traba al intercambio reduciría el nivel de bienestar; lo mismo acontecería con un incentivo al intercambio, pues también constituiría una desviación respecto del libre comercio.

a) *Los teoremas principales*

Del modelo se derivan varios conocidos teoremas. Entre los más importantes, se ubican los de Samuelson sobre igualación de precios, y de Samuelson y Stolper sobre efecto de un arancel en el precio del factor escaso.³

Respecto de la igualación de los precios de los factores, el argumento general se resume en la conclusión de que la *inmovilidad internacional de los factores de producción* no estorba la tendencia a la igualación de las remuneraciones de los factores ya que, dados los supuestos arriba enunciados, la *movilidad internacional de los productos* es suficiente para alcanzar aquella igualación.

Los supuestos mencionados al comienzo de esta sección parten de la base de que hay una relación única entre los precios relativos de los bienes transados y las productividades relativas (y por tanto las remuneraciones) de los factores. Si el libre comercio iguala los precios de los productos en ambos países (recuérdese que esto es válido si hay ausencia de costos de transporte y de trabas a la libre importación), los precios relativos de ambos productos serán iguales, y precios idénticos significan remuneraciones relativas también idénticas. Por lo tanto, precios iguales de los productos en todos los países, también causarían remuneraciones idénticas de los factores de producción.⁴

En cuanto al teorema de Samuelson y Stolper, éste muestra que la aplicación de un arancel uniforme reduce la remuneración del factor abundante, léase mano de obra en un país en desarrollo.⁵ Por ello, provoca un deterioro de la distribución del ingreso para aquel factor.

En términos de las ventajas comparativas, su libre desenvolvimiento en un país con abundancia de mano de obra llevaría entonces a una mejor distribución del ingreso, a remuneraciones más elevadas y a mayor eficiencia.

Como lo señalan claramente los autores de los ejercicios teóricos, los resultados son función de los supuestos utilizados.

b) *Aplicaciones del modelo simple y patrones de especialización*

El modelo H-O ha sido utilizado por Krueger (1977) para analizar el efecto del establecimiento de un acuerdo de integración sobre la composición del intercambio y consecuencias sobre la demanda por factores.⁶ Los márgenes de preferencia comercial que se establecen entre los países asociados tienden a provocar la desviación de comercio desde terceros países. En la medida en que el acuerdo agrupe países en desarrollo con una mayor dotación de mano de obra por unidad de capital que la existente en el resto del mundo,⁷ el proceso de integración tenderá a expandir la producción de bienes más intensivos en capital que los

bie
ext
rel
de
de
de
ini
vas
cap
a b
esp
rec
exp
cie
llar

la e
cid:
ext

cial
pre
fue
cap
cor
ent

ind
exa

El
obs
cau
cio:
pos
con
infl
del

la i
Un

bienes de exportación a terceras naciones. En otras palabras, según esta extensión del modelo H-O, el comercio intrarregional tendería a ser relativamente intensivo en capital. Una extensión analítica similar es la de Balassa (1979), dirigida a explicar el cambio registrado en los patrones de especialización de países como el Japón, por una parte, y la República de Corea, Hong Kong y la provincia china de Taiwan, por otra. El Japón inició un acelerado desarrollo nacional asociado a exportaciones intensivas en mano de obra. A medida que se desarrollaba y que su dotación de capital e ingresos aumentaba, sus ventajas comparativas se transfirieron a bienes más complejos e intensivos en tecnología y capital. Ello creó un espacio para que los otros países mencionados encontraran mercados receptivos en el mismo Japón y en otros destinos antes ocupados por exportaciones japonesas. Además, el Japón proveyó financiamiento y cierta inversión directa (Garnaut y Anderson, 1980). Es lo que se ha llamado ventajas comparativas por etapas (*stages approach*).

El modelo H-O representó, sin duda, un avance en la explicación de la estructura del intercambio comercial. Sin embargo, su excesiva simplicidad llevó a una insuficiente explicación de la realidad y a conclusiones extremas, como lo ilustran algunos de los teoremas expuestos.

Por otra parte, las tendencias exhibidas por una proporción sustancial del comercio internacional aparecían como contradictorias con las predicciones del modelo: un intercambio más intenso cuanto mayores fuesen las diferencias entre países en la dotación relativa de trabajo y capital. En contraste con lo anterior, en la posguerra, el intercambio fue concentrándose de manera más acelerada en bienes manufacturados y entre naciones de mayor desarrollo industrial.

En respuesta a estas deficiencias, entre los investigadores del mundo industrializado surgieron varias adaptaciones del modelo, las que se examinan a continuación.

2. Adaptaciones del modelo Heckscher-Ohlin

El modelo de *Heckscher-Ohlin* (H-O) posee gran precisión teórica; no obstante, provee una explicación excesivamente simplificada de las causas que determinan la dirección y composición del comercio internacional. Es indudable que la dotación relativa de mano de obra y de capital posee una importancia significativa. Sin embargo, el modelo omite la consideración explícita de una serie de otros aspectos, los que ejercen una influencia notoria sobre los costos relativos de producción, la estructura del intercambio y la dinámica de desarrollo.

Una investigación empírica desarrollada por Leontief (1954) sobre la intensidad de uso de factores del intercambio comercial en los Estados Unidos, dio un impulso decisivo a nuevos avances teóricos. La opinión

prevaliente, sin contrapesos, consistía en que este país tenía abundancia de capital y la mano de obra constituía su recurso escaso, por consiguiente, sus exportaciones deberían ser más intensivas en capital que sus importaciones. Sin embargo, la investigación de Leontief dio el resultado opuesto. La contradicción entre la teoría convencional y este antecedente empírico se conoce como la paradoja de Leontief.

Diversos avances teóricos desarrollados en el transcurso de los últimos dos decenios han intentado mejorar la explicación de los niveles y estructura del intercambio, en especial de los países industrializados.⁸ Estos avances, aun cuando son insuficientes, han incorporado nuevas variables que condicionan o complementan el modelo H-O; a su vez, las consecuencias más extremas del modelo han cedido ante esas innovaciones, manteniendo sin embargo validez en su aspecto básico, esto es, que la abundancia relativa de factores incide en los costos comparativos de producción.

Las principales innovaciones se presentan en cinco agrupaciones, referentes a la definición de factores productivos, brechas tecnológicas, diferenciación del producto, divergencias entre precios sociales y de mercado (distorsiones y desequilibrios estáticos de los mercados) y economías de escala y en el tiempo (industria naciente).

a) *Mano de obra calificada y recursos naturales*

El modelo H-O opera con dos factores de producción homogéneos en todo el mundo. Sin embargo, hay dos recursos adicionales que tienen gran importancia para explicar las corrientes de intercambio.

La mano de obra muestra una gran heterogeneidad entre países y dentro de ellos. De hecho, la mencionada heterogeneidad obedece a capacidades adquiridas a través de la educación en general, la formación especializada y el aprendizaje en el trabajo mismo (Arrow, 1962), por una parte, y a los servicios de salubridad y la calidad de la nutrición, por otra. La suma de estos elementos constituye un capital humano que acompaña al capital físico y al trabajo puro.

Los requisitos de mano de obra calificada varían de un producto a otro, al mismo tiempo que los países más desarrollados disponen de ese recurso con mayor abundancia. En consecuencia, este factor constituye una fuente de ventajas comparativas para esos países en la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada (Keesing, 1966).

La dotación de recursos naturales es otro factor cuya existencia no se puede ignorar, en particular al examinar las exportaciones de los países en vías de desarrollo. En efecto, la composición trabajo/capital del intercambio dependerá, en parte, del grado de complementariedad de cada factor con los recursos naturales. Por ejemplo, hay recursos que se explotan con técnicas intensivas en mano de obra (principalmente agri-

cultura), y otros que se explotan con técnicas intensivas en capital (principalmente minería). Por consiguiente, aun cuando posea abundancia de mano de obra, un país con recursos naturales ricos pero propensos a ser explotados en forma mecanizada, tenderá a exportar productos intensivos en el uso del capital físico (Vanek, 1959) y a desalentar la producción de otros rubros.⁹ Un ejemplo de ello lo constituye la petrolización de la economía mexicana después del inicio —en los años setenta— de la explotación en masa de ese recurso.¹⁰

b) *Brechas tecnológicas y ciclo de vida de los productos*

Otro supuesto clave del modelo H-O se refiere a la uniformidad mundial del conocimiento tecnológico. En la práctica, la realidad es muy diferente. De hecho, las innovaciones están concentradas en algunos países, no son de acceso expedito para todos los eventuales usuarios, y son más intensas en unos rubros que en otros. En consecuencia, este fenómeno genera una fuente de ventajas comparativas para los países con mayor adelanto técnico en aquellos productos que son intensivos en innovaciones.

Dentro de este ámbito, se ha desarrollado la teoría del ciclo del producto (Vernon, 1966 y 1970; Katz, 1976). Esta teoría explica la forma dinámica en que el carácter del progreso tecnológico afecta las ventajas comparativas de mercado. Al materializarse la innovación tecnológica, se reducen los costos de producción de un artículo ya existente, o se desarrolla uno diferenciado de los anteriores.

En un comienzo, el país donde se desarrolló la innovación inicia tentativamente la producción en escala reducida para el mercado local y con personal muy especializado; a medida que perfecciona el proceso de elaboración, amplía su escala de operación y se extiende al mercado externo. En una tercera etapa, el producto se estandariza y el proceso de producción se simplifica, con lo cual baja el nivel relativo de calificación exigido al personal. Por último, cuando el conocimiento tecnológico está difundido, surge la competencia de otras empresas y países, basada en la imitación. En esta última etapa, el factor tecnológico pierde su peso decisivo en la determinación de las ventajas comparativas, dando paso a otras variables tales como la dotación de mano de obra y costos de transporte. En consecuencia, según esta teoría, las ventajas comparativas se instalan en el país que hace la innovación durante el lapso en que el usufructo de ésta constituye un poder monopólico para el innovador, gracias a la influencia que ejerce en las características del producto y en sus costos de elaboración; posteriormente, cuando la variable tecnológica ha perdido su significación, se trasladan al país rico en factores o en cualidades determinantes para la elaboración de ese rubro.¹¹

c) *Diferenciación de productos*

La diferenciación de productos es característica de la actividad manufacturera, en particular en los países con más alto nivel de vida. Esta diferenciación afecta las corrientes de comercio en varios sentidos.

En primer lugar, realza la importancia del mercado nacional en cuanto un productor local, que posea capacidad de innovación, está en condiciones de captar las peculiaridades geográficas, climáticas y de hábitos de los usuarios nacionales; ésta es la principal justificación basada en factores objetivos para el desarrollo de productos diferenciados. En segundo lugar, el intercambio de estos productos (tales como bienes de consumo duraderos) tiende a concentrarse entre países con consumidores similares en lo referente a hábitos y niveles de ingreso (Linder, 1961, cap. 3). Así, se explica la gran concentración en manufacturas que caracteriza el intercambio entre países industrializados, como por ejemplo al interior de la Comunidad Económica Europea (CEE). En tercer lugar, cada país tiende a exportar e importar bienes diferenciados pero que forman parte de un mismo rubro; estos bienes, a pesar de ser similares en el fondo, poseen formas y marcas diferentes que, a los ojos de los usuarios, los hacen sustitutos imperfectos. Esta característica del mercado da lugar a la competencia monopolística o al oligopolio diferenciado (Caves y Jones, 1973, pp. 215-218; Williamson, 1983, pp. 65-72).¹²

En estos casos, la competencia entre productores se concentra más en variaciones del producto que en reducciones de costos y precio de venta. En consecuencia, el concepto de ventajas comparativas adquiere una nueva dimensión que lo hace más complejo. En efecto, la capacidad de exportación de un país, además de los costos relativos de producción, pasa a depender de aspectos tales como su capacidad de diseño y de comercialización, y de las patentes y marcas de que disponga. Todos éstos son factores que no se producen en un mundo realmente competitivo e integrado. De hecho, el resultado es una demanda con segmentaciones, con oferentes que tienden a abarcar distintos segmentos sociales, étnicos, regionales o de influencia publicitaria. En consecuencia, las ventajas comparativas o los patrones de especialización internacional se determinan por variables adicionales al precio de venta o costo de producción. Entonces, se requiere una revisión de los enfoques basados exclusivamente en la competencia vía precios del comercio internacional.

d) *Preços sociales y precios de mercado*

El sistema de precios no refleja adecuadamente la escasez de sus recursos productivos y de sus productos. Los precios que reflejan la escasez relativa de los recursos a través del tiempo son lo que suele llamarse costo de oportunidad o precio sombra¹³ es decir, lo que esos recursos productivos dejan de producir —en su uso alternativo— al

dedicarse a la elaboración de un producto determinado. En otras palabras, los costos de oportunidad o precios de cuenta, precios sociales, precios contables o precios sombra, son aquellos implícitos en una situación donde la capacidad de producción de la economía se ha aprovechado al máximo y distribuido en forma equitativa entre los diferentes miembros o grupos sociales que componen la población.

En oposición a estos precios, tenemos los costos o precios de mercado, que son los que rigen en un momento dado en las transacciones que se realizan en el mercado. Los precios sociales y los precios de mercado sólo coinciden cuando la economía se encuentra en equilibrio y la distribución del ingreso es "aceptable" desde un punto de vista social y político.

Existe abundante información sobre aplicación de los precios sociales en economías industrializadas y en desarrollo. Su mayor uso se ha dado en la evaluación social de proyectos. También se ha examinado desde un punto de vista conceptual su relación con el diseño de políticas comerciales y las ventajas comparativas (Chenery, 1961; Corden, 1974; Bhagwati, 1981). Se ha aplicado también al diseño de sistemas arancelarios, en los que la protección efectiva se estructura según estimaciones de diferencias entre precios sociales y de mercado de los diversos componentes del valor agregado en cada actividad (Corden, 1981; French-Davis, 1979, 1981a y 1984; García y Mezzera, 1978; JUNAC, 1973).

Entre las causas de distorsión de los precios de mercado pueden citarse varias asociadas al trabajo. Ellas comprenden la desocupación abierta, los diferenciales de remuneraciones (de una misma calidad de mano de obra que recibe ingresos diferentes en distintas ocupaciones: por ejemplo, industria moderna *versus* agricultura tradicional) y la capacitación de mano de obra en la empresa misma, la que no logra recuperar para sí el costo del entrenamiento. Los diferenciales de remuneraciones incluyen desde las versiones de Hagen (1958) hasta las de Harris-Todaro (1970). Todas, de una u otra forma, consideran que el costo de contratación de un trabajador en la industria no tradicional tiende a ser mayor que su costo de oportunidad nacional.¹⁴

En consecuencia, estas distorsiones se manifiestan en diferencias entre los precios sociales y los de mercado. Por consiguiente, las ventajas comparativas medidas con base en los precios de mercado proveen señales erradas respecto de los costos y beneficios reales para la economía nacional, resultantes de formas alternativas de asignación de recursos. Dadas las mencionadas distorsiones, se puede producir una especialización internacional errada, estableciéndose una diferencia entre el perfil de ventajas comparativas de mercado y a precios sociales.¹⁵

La respuesta neoclásica frente a las distorsiones de precios consiste en que éstas se deben atacar directamente, ya sea liberalizando los mercados o con subsidios/impuestos directos sobre los precios distorsionados,

como sucedería en el caso de desempleo abierto y salarios de mercado superiores al costo de oportunidad del trabajo. Esa sería la alternativa óptima. Un subsidio al producto que sufre aquella distorsión sería sólo una segunda mejor alternativa, en tanto que la protección arancelaria a ese producto se ubicaría apenas en tercer lugar (Corden, 1974; Johnson, 1965). Según el enfoque neoclásico, sólo con la primera alternativa se logra la vigencia plena de las ventajas comparativas y un nivel máximo de bienestar social. Con la excepción del caso de optimización de los términos del intercambio, cualquier intervención mediante políticas de comercio exterior involucraría resultados inferiores a los de libre comercio.

e) *Economías de escala, de especialización y en el tiempo*

Las economías de escala, o rendimientos crecientes, acarrearán una serie de repercusiones teóricas y prácticas para la asignación de recursos. Ellas comprenden aspectos tales como tendencias monopólicas, subutilización de capacidades instaladas, y fijación de precios de mercado con base en los costos medios en vez de los marginales. En la bibliografía latinoamericana, el tema ocupa un lugar destacado, en particular como argumento en favor de la integración económica, mientras que en la ortodoxa tiene un espacio secundario. En ésta, se supone que las economías de escala en la práctica se agotan antes de cubrir la totalidad de los mercados internacionales, pues de lo contrario —se arguye— surgirían casos de especialización completa, lo que no se observa en la realidad.¹⁶

En la bibliografía reciente sobre cambio tecnológico, incluso en el Tercer Mundo se argumenta correctamente que las economías de escala estarían perdiendo significación (Ominami, 1986). La dirección del cambio es clara: con las innovaciones registradas, hay un espacio notoriamente mayor para empresas pequeñas y medianas y con flexibilidad de la estructura productiva también mayor. Sin embargo, esto no significa que las economías de escala hayan perdido toda vigencia. En realidad, es preciso hacer varias distinciones: entre países con mercados de muy variadas dimensiones, y entre economías de escala en la producción, en comercialización, investigación y desarrollo, organización, redes de información y redes tecnológicas.

Las economías de especialización se ubican en un ámbito similar al de las economías de escala; esto es, reducción de costos de producción derivada de la concentración del esfuerzo productivo en un número menor de actividades o variedades, así como concentración del esfuerzo de aprendizaje, innovación y comercialización.

Las economías en el tiempo corresponden al caso de industrias nacientes y tienen un carácter dinámico. Se argumenta que las actividades nacientes son las que inicialmente poseen costos mayores, porque deben incurrir en gastos de capacitación laboral y empresarial, experimentación

y adaptación. Sin embargo, según el enfoque ortodoxo, no habría razón para proteger esas actividades en el caso de que los costos sean decrecientes en el tiempo, salvo que ello involucre que el valor presente del costo de producción acumulado en toda la vida del proyecto resulte inferior al costo acumulado de abastecimiento con productos importados. En estos casos, se acepta que es posible que, por limitaciones vigentes en el mercado de capitales, el productor potencial no disponga de acceso a crédito para financiar las pérdidas iniciales, o que tema no poder mantener el control sobre los recursos capacitados en el proceso, o bien que tenga aversión al riesgo, razón por la que utiliza una tasa de descuento muy elevada. En todos estos casos, el argumento neoclásico considera que se debe atacar la causa primaria de distorsión, sea el entrenamiento de personal o bien deficiencias del mercado de capitales.

En una línea más pragmática, se acepta el argumento de la industria naciente como la principal base de sustento de la protección comercial. Se postula que por su propia naturaleza debe ser decreciente en el tiempo.

En la bibliografía convencional, no se examina la repercusión que la existencia del componente naciente puede tener sobre la tasa de formación de capital;¹⁷ es decir, que en caso de tener una alta incidencia en una determinada economía nacional, dé lugar a una demanda por inversiones de mercado significativamente inferior a la demanda social que corrige o compensa el componente naciente. Así, surge el argumento "macroeconómico" de industria naciente (véase, Ffrench-Davis, 1979, cap. VII), tema que se tratará más adelante.

3. Inserción de los países en desarrollo en los mercados internacionales

La teoría estándar del comercio internacional supone que cada uno de los países en desarrollo es una economía pequeña, por lo que su incorporación al intercambio comercial no afecta los mercados internacionales donde se inserta. En otros términos, cada nación enfrenta una demanda (u oferta) perfectamente elástica: puede vender (o comprar) todo lo que desee a un precio dado. Además, el enfoque estándar tiende a ignorar la inestabilidad existente en los mercados internacionales respecto de los precios de compraventa y de las condiciones de acceso a ellos.

Al margen de que las condiciones de acceso y precio puedan modificarse por acciones de los países con economías grandes, puede darse la situación de que muchos países con economías pequeñas actúen simultáneamente, influyendo así sobre los precios. Un ejemplo de ello es la promoción de exportaciones coincidente entre los países deudores, luego de la crisis de 1982, lo que contribuyó a un deterioro de los precios de exportación. Por otra parte, aun países muy pequeños pueden ser oferentes

tes grandes en mercados muy específicos. Esto puede ocurrir cuando el respectivo mercado internacional es reducido o cuando está segmentado.

Si se diese en la realidad el supuesto de país pequeño, no se necesitaría una política de comercialización y negociación de acceso a mercados externos como parte de la promoción de exportaciones. Además, no les afectaría el ritmo de crecimiento de los países centrales o grandes.¹⁸ Aun así, el país de economía pequeña no se liberaría de la inestabilidad externa que se manifiesta en fluctuaciones de los términos del intercambio, concentrada principalmente en los precios de exportación.

La situación real es que el marco externo que enfrentan los países en desarrollo—cada uno a nivel individual, en bloques regionales o en conjunto— es muy distinto al supuesto convencionalmente.

a) *Heterogeneidad de los mercados externos*

El supuesto más común de la teoría tradicional consiste en que cada país enfrenta un mercado internacional integrado y estable. Sin embargo, los mercados externos son de hecho los mercados nacionales del resto del mundo, lo que otorga un carácter heterogéneo a los mercados internacionales.

En efecto, por una parte, la mayoría de los países mantiene restricciones de diversa naturaleza, las que dificultan el acceso a sus mercados de productos provenientes del exterior.

Paradójicamente, diversos estudios empíricos han demostrado que las restricciones vigentes en los países industrializados suelen ser más intensas en relación con el tipo de productos manufacturados que exportan los países en desarrollo; esto es, productos intensivos en mano de obra y/o de tecnología estabilizada. Por otra parte, los mercados internacionales de numerosos bienes y servicios están dominados por unas pocas corporaciones transnacionales; de hecho, una proporción creciente del intercambio mundial se realiza entre filiales de esas corporaciones, cuyas casas matrices se encuentran en los países más desarrollados (ya sea directamente o a través de "paraísos tributarios").

Como consecuencia de ambos factores, los mercados internacionales exhiben dos características que se contraponen con los supuestos tradicionales de homogeneidad y competitividad vía precios. En primer lugar, las condiciones imperantes en diferentes productos y mercados varían según las políticas internas que aplique el país comprador, la participación que tengan las empresas transnacionales y la naturaleza del bien intercambiado. En segundo lugar, los mercados de muchos productos no son abiertos (ni estables). Por consiguiente, la realidad prevaleciente en los mercados internacionales plantea la necesidad de que los países en desarrollo—en forma aislada o conjunta, según el caso— negocien mejores condiciones de acceso a los mercados de bienes y servicios, a los capitales y

a la
amp
de n
llev
peri
tran

vas.
mer
pro
nada
elen
mej
rede
pref
cuar

b)

los r
prec
Ade
son
fluct
cion
fluct
nos :
nes :
son :
rios :
prov

repe
ciabl
coefi
nive.
tan e
para
seña
hete
estre
inest
cient

a la tecnología. Los procesos de integración entre naciones en desarrollo amplían el acceso a los mercados recíprocos y permiten mejorar el poder de negociación. Por el contrario, la adopción de políticas de libre comercio lleva al debilitamiento de la posición, ya desmedrada, de las naciones periféricas frente a las grandes potencias y a las corporaciones transnacionales.

Este tema repercute sobre la concepción de las ventajas comparativas. Estas son alteradas por variaciones en las condiciones de acceso a los mercados externos, pues ellas afectan precios, volúmenes y variedad de productos. Por lo tanto, la ventaja comparativa no es un dato determinado exclusivamente por la dotación de factores sino también, entre otros elementos, por el carácter que asuman las negociaciones de un país para mejorar su acceso a ciertos mercados externos, ya sea incorporándose a las redes de comercialización de empresas transnacionales, o intercambiando preferencias arancelarias, o trasladándose del mercado de un país a otro cuando entre éstos no se cumple la ley del precio único.¹⁹

b) *Inestabilidad externa*

Por lo general, la teoría convencional opera con el supuesto de que los mercados son estables, en el sentido de que ante cualquier cambio, el precio y la cantidad intercambiada convergen hacia un nuevo equilibrio. Además, se supone que las condiciones de la oferta y la demanda también son estables, esto es, en términos muy simplificados, las curvas no fluctúan continuamente. Sin embargo, en la práctica, los precios internacionales de las exportaciones de productos básicos experimentan intensas fluctuaciones; las condiciones de acceso a determinados mercados externos sufren a veces modificaciones sustanciales, lo mismo que las relaciones de precios entre diferentes-segmentos del mercado internacional, y son frecuentes los movimientos especulativos de capitales y de inventarios de productos. Aparte de efectos asignadores, la inestabilidad tiende a provocar efectos distributivos negativos (Avramovic, 1981).

La inestabilidad se transmite al mercado interno a través de sus repercusiones sobre la balanza de pagos, los precios de los bienes comerciables a nivel internacional y la liquidez interna. Por otra parte, un coeficiente alto de variación de los precios dificulta la predicción de los niveles normales o de tendencia de un determinado artículo, que enfrentan el productor y el país en su conjunto. ¿Cuál es el precio de referencia para la definición del patrón de ventajas comparativas? La experiencia señala que, ante dificultades de adaptación de estructuras económicas heterogéneas e inflexibles, horizontes de maximización relativamente estrechos y mercados de capitales imperfectos, la transmisión de la inestabilidad hacia el mercado interno promueve reasignaciones ineficientes de los recursos productivos y constituye una fuente de presiones

inflacionarias, de subutilización de la capacidad productiva y de desocupación estructural.

Por consiguiente, la existencia de diversas formas de inestabilidad en los mercados internacionales plantea el problema de decidir hasta qué punto conviene evitar que el desequilibrio externo se transmita al mercado interno y con qué instrumentos hacerlo (French-Davis, 1979 y 1981a). Surge así otro factor que incide sobre las ventajas comparativas, al afectarse las relaciones de precios externos que visualizan los productores locales.

c) *Tendencias y perspectivas de los mercados mundiales*

Para que la política internacional de un país sea eficaz, se requiere que tome en consideración las características más importantes del escenario internacional donde se va a aplicar.

Lo anterior tiene dos propósitos. Por una parte, para la determinación de los espacios de maniobra disponibles, y la adecuación a esa realidad de las políticas económicas internas, de manera que permitan alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de su estrategia nacional de desarrollo. Por la otra, para la determinación de los márgenes existentes para modificar favorablemente los escenarios externos. La falta de realismo en estos aspectos constituye una de las fallas más graves de los enfoques librecambistas. El marco externo no es un todo homogéneo e inmutable, sino una suma de los mercados nacionales del resto del mundo, entre los cuales hay márgenes para la negociación, aun por parte de naciones pequeñas, y hay márgenes para dosificar las proporciones que representa para nuestro país cada segmento de los mercados internacionales; por ejemplo, según el monto de lo que se comercie con cada país o región, y según las fuentes de financiamiento a las que se recurra. Por último, mediante la acción conjunta de diversos países en desarrollo, se puede influir en las condiciones que se enfrentan en los mercados internacionales. Naturalmente, cualquier cambio que se logre en las condiciones de acceso a los mercados externos afecta la intensidad o el perfil de las ventajas comparativas que observen los productores nacionales.

La evolución reciente de la economía internacional ha afectado negativamente, de manera directa e indirecta, a la región. Con la crisis de la deuda externa, se redujeron los espacios de maniobra de los países de la región, los que con anterioridad se habían ido ampliando progresivamente. Sin embargo, es indudable que en la medida que lo deseen, cada uno de los países tiene cierto margen de autonomía. En el caso de los experimentos monetaristas y de aperturas indiscriminadas frente al exterior, esos espacios se desaprovechan. En cambio, estrategias de inserción selectiva en la economía mundial permiten utilizar los márgenes de maniobra.

Así, el desempeño que alcancen los países, y el carácter que deba adoptar la estrategia de inserción selectiva dirigida a mejorar ese desempeño, se verán afectados por los rasgos predominantes en el marco internacional.

i) *Crecimiento y estabilidad en la posguerra.* El mundo registró un crecimiento notable en los decenios que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1950 y 1973, el producto interno bruto de los países industrializados registró una tasa media de crecimiento anual de 4.7%. Si se descuenta el aumento de la población (1.1%), resulta un crecimiento por habitante que triplica las tasas típicas durante los 250 años anteriores.²⁰ Incluso en el período 1973-1981, la expansión de 2.4% (1.7% por habitante) es comparativamente alta. El crecimiento económico se vio acompañado de una expansión significativa del volumen del intercambio comercial de 8.1% anual en el primer lapso.

América Latina exhibe una expansión aún mayor —5.5% entre 1950 y 1980— de su producto interno bruto. Este porcentaje revela un gran dinamismo de la economía de estos países. Descontando el aumento de la población (2.7%), también se observa un crecimiento sustancial, en comparación con los patrones históricos.

En los primeros años de posguerra, América Latina tuvo una expansión modesta de su comercio exterior. Por ejemplo, en los años cincuenta (1950-1958), el volumen de sus exportaciones se elevó sólo un 4.4% anual. Ello respondió a dos factores: por una parte, el mercado internacional era poco propicio para las exportaciones de los países en desarrollo; por otro lado, la región se concentró con mayor fuerza en políticas sustitutivas de importaciones. Sin embargo, estas políticas contribuyeron a crear un potencial exportador no tradicional en la región. Ya desde mediados de los años sesenta, las exportaciones muestran un crecimiento y diversificación vigorosos. Ello se logró gracias a la coincidencia —aparte del desarrollo ya registrado en el potencial productivo— de una creciente apertura de los mercados mundiales a las exportaciones de manufacturas del Tercer Mundo y al surgimiento de políticas promotoras de exportaciones en los países más avanzados de éste. La convergencia simultánea de los tres factores fue determinante para el desempeño logrado.

Los mercados internacionales de bienes mostraron una creciente estabilidad en la posguerra. En los inicios del período, la inestabilidad e incertidumbre eran muy intensas. En los años cincuenta, los precios fueron notoriamente cambiantes; sin embargo, esta inestabilidad operó en un marco de acelerada estabilización del nivel de precios en los países industrializados. A medida que avanzaba el decenio, la estabilidad también se extendió, aunque en menor medida, a los precios de los productos de exportación e importación. Así, en el decenio siguiente, las fluctuaciones de los precios del intercambio fueron mucho más moderadas que en el decenio de 1950.²¹ Por lo tanto, las políticas económicas aplicadas en el

mundo industrializado tuvieron como consecuencia un mercado internacional dinámico y relativamente estable, del cual pudieron beneficiarse, potencialmente, las naciones en desarrollo.

A comienzos de los años setenta, la inestabilidad hizo su reaparición. Los acontecimientos registrados en 1971 en el sistema monetario internacional y la introducción de tipos de cambio flexibles produjeron sus consecuencias. El fenómeno se intensificó en 1973, con la primera crisis del petróleo.

La mencionada inestabilidad de precios contó, sin embargo, con dos factores compensadores. Uno fue el hecho de que las exportaciones de los países en desarrollo —en especial de las manufacturas— siguieran creciendo en el decenio de 1970 e inicios del actual,²² y lo hicieron a un ritmo tres veces mayor que el de la ya disminuida tasa de crecimiento económico de los países industrializados, y un tercio superior a la del comercio internacional de éstos. En nuestra opinión, este fenómeno correspondió a una "puesta al día" de las exportaciones de los países en desarrollo. La ausencia anterior del intercambio de manufacturas evidenciaba un potencial subutilizado, un mercado incompleto. La reducción del atraso exportador, en especial de los países semiindustrializados, responde por consiguiente, en parte, a un proceso de formación de mercados internacionales. Por supuesto, es erróneo extrapolar mecánicamente esa situación para el futuro. Un incremento de la oferta, sin una correspondiente expansión de la demanda, puede tener como resultado un quantum de exportaciones que crece significativamente, pero al mismo tiempo, precios que se deterioran. Es lo que ha acontecido en los años ochenta con las exportaciones de América Latina (Estévez, 1987; Ibarra, 1986).

El otro factor compensador de la inestabilidad fue el proceso de reconstrucción de otro mercado. En los años treinta había desaparecido el mercado internacional de financiamiento privado, el que reapareció en los años sesenta, primero para el mundo industrializado, luego, en los años setenta, como es bien sabido, los países en desarrollo lograron un acceso sustancial a ese mercado en la forma de créditos de bancos transnacionales. El acceso expedito a los créditos bancarios permitió compensar las pérdidas de ingresos de exportación que experimentasen los países latinoamericanos por altibajos de precios u otras razones.

La elevada tasa de aumento de la deuda bancaria también correspondió a un fenómeno de formación de mercados; por lo tanto, no era una tasa sostenible permanentemente. La intensidad del fenómeno fue reforzada por las políticas de liberalización de los mercados financieros en los países industrializados y por el reciclaje de los petrodólares. Al mismo tiempo, los países en desarrollo prestatarios fueron acomodando sus economías a esa abundancia de recursos. Cuando, en 1982, se produjo el brusco corte de los créditos, los países tenían estructuras productivas y de gastos intensivas en componentes importados; al mismo tiempo, habían

acumulado una elevada deuda externa. Los tres factores —volumen insostenible de la oferta de préstamos, adaptación de las estructuras de producción y demanda a voluminosos fondos externos y elevada deuda— se conjugaron para sacar a la superficie un gran problema con caracteres estructurales que ha mantenido en situación crítica a los países latinoamericanos, y que amenaza con prolongarse por el resto del decenio (Ffrench-Davis y Feinberg, 1986).

La expansión de las exportaciones y del endeudamiento externo se produjeron mientras aún subsistía un período de inusitado crecimiento de la economía mundial. Esta expansión global, a nuestro juicio, estuvo asociada al tipo de estrategia adoptada por los países centrales. Entre sus componentes, cabe destacar los diversos mecanismos de regulación de los mercados, políticas fiscales activas compensadoras, un sistema financiero condicionado al funcionamiento del aparato productivo, y variados mecanismos de concertación social.

La pérdida de dinamismo que empezó a manifestar el modelo prevaleciente entonces y diversos desequilibrios que se fueron acumulando, llevaron a un paulatino o acentuado abandono del paradigma.

Entre los aspectos que nos interesa destacar aquí, se encuentran la flexibilización de los tipos de cambio, la liberalización de los mercados financieros internos y externos, y el debilitamiento de los canales de cooperación internacional. Estos cambios profundos apuntan en la dirección de economías nacionales y mercados mundiales más marcados por características cíclicas y un peso excesivo de los aspectos financieros por sobre los productivos.

ii) *Tendencias al financierismo.* Los aspectos financieros desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico; sin embargo, un sobredimensionamiento de ellos puede ser perjudicial, por generar inestabilidad y tendencias especulativas, en desmedro del desarrollo productivo y de la estabilidad. Es lo que ha acontecido en años recientes. A nuestro juicio, sus efectos negativos se hacen sentir con fuerza en los países de la región.

En años recientes, se produjo una liberalización significativa de los mercados financieros de los países industrializados. Paulatinamente, se han ido liberando los movimientos de capitales, que en general antes habían estado regulados parcialmente. El proceso se intensificó con Gran Bretaña, en 1979, y se extendió hasta el Japón, en 1984. Ese proceso fue acompañado de importantes cambios en los mercados internos, de los cuales dos son los más significativos, y están relacionados con la liquidez de los instrumentos financieros y con la determinación de las tasas de interés.

El grado de liquidez de los instrumentos de ahorro financiero aumentó de modo considerable como respuesta a los cambios de políticas. Las tasas de interés se han liberalizado paralelamente. Las intervenciones

de los bancos centrales para la regulación de las tasas en general, así como la determinación de su estructura y de las operaciones a las cuales se aplican, se han reducido notoriamente. El resultado global ha sido que las tasas de interés se han tornado notablemente inestables en los años ochenta. La inestabilidad es un factor que dificulta el funcionamiento de las actividades productivas y en cambio alienta la especulación. Además de las variaciones a través del tiempo, se observan grandes diferencias entre operaciones en distintas monedas y países.

Aparte de la inestabilidad, las tasas reales aumentaron. Entre 1960 y 1980, éstas fueron en promedio de 1 a 2% anual; entre 1981 y 1986, las tasas reales casi se decuplicaron respecto de los niveles históricos enfrentados por los países en desarrollo.²³

El incremento de las tasas de interés reales, y su permanencia por varios años en niveles elevados, ha traído aparejado varios efectos importantes. Aquí destacaremos tres de ellos.

El componente financiero de los déficit gubernamentales se ha elevado en forma generalizada en los países industrializados. En varios de ellos, excluidos los pagos financieros, sus presupuestos exhiben excedentes; por lo tanto, sus déficit totales son determinados por gastos financieros. En el caso de los Estados Unidos, el desembolso por concepto de gastos financieros se empujó, en 1984, al 5% del producto nacional bruto.

El aumento del peso de los presupuestos gubernamentales está determinado por el efecto combinado de dos variables. Una de ellas es el alza de las tasas de interés, y la otra, el creciente volumen de la deuda acumulada. De hecho, el monto (nominal) de la deuda pública interna ha crecido en forma acelerada en muchos países, siendo el factor decisivo el aumento de las tasas de interés reales en los años ochenta. Con ello, la dimensión más puramente financiera del presupuesto fiscal adquiere un peso predominante.

El peso de lo financiero también se ha observado en la determinación de los tipos de cambio. Los movimientos de capital han ocupado un espacio predominante en la determinación de los tipos de cambio durante el último decenio. Por largos períodos, su predominio parece no haber tenido el contrapeso de las fuerzas productivas. Durante más de seis años, el dólar se estuvo apreciando, con algunos altibajos, frente a las monedas de los otros países industrializados. El ajuste cambiario registrado no obedeció a una menor inflación interna en los Estados Unidos ni a la fortaleza de la balanza comercial de este país. Por el contrario, en ambos rubros los Estados Unidos aparecían más débiles que países como la República Federal de Alemania y el Japón. La fuerza dominante la constituyeron los movimientos de capitales hacia los Estados Unidos, que exhibieron un aumento acelerado, afectando los mercados cambiarios y financieros y los patrones de especialización productiva. Los movimientos de capital se han asociado a la mayor confianza que en ese período

habr
inter
perc
prof

mun
men
ben

cuen
del i
tajas
resul
país
Esta
de 4
prop
servi

ajust
econ
inter

dos e
que
finar
desar
las p
incer

difici
tiene
zona
con l

char
duda
abarc
zació
en n
desar
impu
(véas

habría inspirado la economía estadounidense y/o a las mayores tasas de interés imperantes en ésta. Cualesquiera sea la razón predominante, se perciben varios desequilibrios, a nuestro juicio "estructurales" por su profundidad y alcance, que están relacionados entre sí.

iii) *Financierismo y desequilibrios*. En los últimos años, la economía mundial ha experimentado profundos desequilibrios. En la actualidad, los mencionados desequilibrios —fiscales, comerciales y financieros— exhiben magnitudes muy elevadas.

La notable magnitud de los desequilibrios comerciales tiene consecuencias analíticas significativas. El modelo H-O opera con un equilibrio del intercambio, de manera que las importaciones resultantes de desventajas comparativas en algunos rubros se compensan con las exportaciones resultantes de ventajas en otros. Cuando el desequilibrio comercial de un país es extremadamente elevado, como lo es el déficit comercial en los Estados Unidos, equivalente al 62% de sus exportaciones y el superávit de 46% de las importaciones del Japón, se puede hablar con cierta propiedad de ventajas "absolutas" en la producción de bienes y servicios.²⁴

La magnitud de los desequilibrios hace que el necesario proceso de ajuste represente diversos peligros para la estabilidad y recuperación de la economía mundial. La demora en la corrección de los desequilibrios intensifica los riesgos de un ajuste traumático.

Lo probable es que los mercados internacionales se vean perturbados en el necesario proceso de ajuste. En los próximos años, pareciera ser que prevalecerá una mayor inestabilidad cambiaria y de los mercados financieros y de bienes. Ante la debilidad externa de los países en desarrollo deudores, aun situándose al margen de visiones catastrofistas, las perspectivas probables ofrecen un escenario de continuada estrechez e incertidumbre.

Las perspectivas para los países latinoamericanos pueden ser más difíciles que para el resto del mundo en desarrollo, debido a que la región tiene coeficientes deuda/exportaciones y deuda/PIB más altos que otras zonas del Tercer Mundo; por otra parte, su dependencia del intercambio con los Estados Unidos es en general mayor.

Una respuesta constructiva para América Latina involucra aprovechar los espacios en los mercados de los países industrializados, que sin duda los hay. Estos son insuficientes pero necesarios. Una segunda área abarca la revalorización del mercado interno como un factor de redinamización del desarrollo nacional. Ello exige una redefinición de estrategias en muchos países, con ajustes estructurales que echen bases para un desarrollo efectivo, con revisiones de los patrones de gasto interno y de impulso de políticas más selectivas de sustitución de importaciones (véase French-Davis, 1983 y 1984).

Tercero, es necesario volver a poner en marcha procesos de integración económica. Los retrocesos sufridos en años recientes hacen posible lograr avances sustanciales en la reactivación del intercambio recíproco.

4. Desequilibrios estructurales en las economías en desarrollo

En el curso de los últimos decenios, se han registrado innumerables contribuciones en el campo de la teoría del desarrollo. Varias de ellas se han extendido a la economía internacional, incorporando la consideración sistemática de algunos desequilibrios y distorsiones económicas. No obstante ello, es frecuente que en los estudios ortodoxos se atribuya la existencia de tales distorsiones a la intervención estatal, configurando este enfoque una versión remozada del *laissez-faire* tradicional. Dentro de una línea menos extrema, diversos autores aceptan la existencia de distorsiones y desequilibrios ajenos a errores de política, pero argumentan que aquellos deben ser eliminados por medio de políticas económicas internas de tipo indirecto, esto es, a través de impuestos y subsidios.²⁵ En uno u otro caso, en virtud de los supuestos que se utilizan y del carácter estático del análisis, se desemboca en la propugnación de una política de libre comercio.

Al examinar el carácter de los desequilibrios y distorsiones importantes en los países en desarrollo, se sientan bases adicionales para avanzar hacia un enfoque alternativo.

a) *Intercambio y efectos distributivos*

La teoría tradicional presupone que el mundo económico es competitivo y que el poder se encuentra atomizado. En ese contexto, el intercambio se realiza entre unidades con posibilidades de acceso similares al conocimiento y con capacidad de negociación uniformemente pequeña.

La realidad, sin embargo, es diferente. El conocimiento está distribuido de manera desigual; no se genera de modo uniforme a través del mundo, sino que está fuertemente concentrado en los países industrializados, transmitiéndose a los restantes con dificultad y retraso, debido a la heterogeneidad e imperfección de los mercados. Más aún, las innovaciones técnicas y los diseños de productos surgidos en el mundo industrializado son muchas veces inadecuados para los países periféricos, que poseen dotaciones de recursos y niveles de ingreso por habitante muy diferentes.

Por otra parte, el intercambio de las naciones industrializadas se realiza en gran medida a través de gigantescas corporaciones; con frecuencia, éstas han contado a su vez con el apoyo disimulado o abierto de los gobiernos de sus países de origen.

mie
poli
abri
ción
desi
acer
patr
nive
197

b)

ción
cada
exis
de d
tecn
país

disti
dos
agre
(Joh
hum
de si
enfo
dad
asoc
dem
punt
sión
facte

unid
en vi
econ
de v
dos;
prod
recib
dispe
cons
de la

En un contexto caracterizado por la desigual distribución del conocimiento y del poder, pretender que los países en desarrollo apliquen políticas de libre comercio y abstinencia de intervención estatal, significa abrir paso a un tipo de relaciones económicas que conduce a la concentración de los beneficios en manos del más poderoso, esto es, al intercambio desigual (Paima, 1978). A su vez, en el plano interno, impulsa una acentuación de las desigualdades: sectores minoritarios asimilan sus patrones de comportamiento al de las sociedades desarrolladas; con niveles promedio de ingresos muy superiores (Furtado, 1971; Sunkel, 1971).

b) *Heterogeneidad estructural interna*²⁶

Es habitual suponer que existen únicamente dos factores de producción (trabajo y capital), y que éstos son homogéneos no sólo dentro de cada país sino también a nivel internacional. Sin embargo, de hecho existen muchos factores (mano de obra de diferentes calificaciones, suelos de distintas calidades y aptitudes, capital fijo, inventarios, conocimiento y tecnología, capacidad empresarial, etc.) que no son homogéneos entre países ni dentro de cada uno.

Una forma teórica de abordar esta heterogeneidad consiste en distinguir entre la mano de obra y recursos naturales puros, y los agregados a su capacidad productiva. En este tipo de enfoque, el componente agregado —que es capital humano— se agrupa con el capital físico (Johnson, 1968). En una economía en equilibrio, la inversión en capital humano y físico se realizaría hasta llegar al punto de igualdad en el valor de su productividad marginal. Hay dos objeciones fundamentales a este enfoque. Una de ellas consiste en que la existencia misma de heterogeneidad denota profundos desequilibrios en los retornos alternativos. Otra, asociada a la primera, consiste en que el retorno efectivo depende de la demanda que se genere en el mercado por cada calidad de factor. Este punto involucra el tema de la visibilidad de las oportunidades de inversión y de cómo ello influye sobre la dinámica de cambios en la dotación de factores productivos. A ello retornaremos más adelante.

Por otra parte, con frecuencia se presume que los países constituyen unidades cohesionadas, en circunstancias que en su mayoría, las naciones en vías de desarrollo se encuentran en la práctica poco integradas social y económicamente. Existe poca cohesión social: en las regiones con niveles de vida de subsistencia se encuentran enclaves altamente industrializados; en las zonas más avanzadas, coexisten empresas con niveles de productividad muy diversos, y grupos laborales de calidad comparable reciben remuneraciones reales notoriamente diferentes. A su vez, la disponibilidad de información varía mucho según el tipo de empresa y de consumidor. Todos estos aspectos constituyen fuentes de heterogeneidad de la economía nacional.

La heterogeneidad de la estructura económica y social refleja, por una parte, los desniveles tecnológicos y de capacidad administrativa imperantes en el país, y por otra, la desigual distribución del *poder económico* y de la organización social. De ello resulta que los efectos de las políticas económicas globales no fluyen con facilidad a través de todos los segmentos de los diversos mercados. La constatación del significado que revisten estas características típicas de los países periféricos, pone de manifiesto la insuficiencia de las políticas globales indirectas para resolver problemas en los que desempeñan un papel importante las mencionadas heterogeneidades estructurales.²⁷

c) *Desequilibrios múltiples*

Las recomendaciones de política económica que se desprenden de la teoría neoclásica descansan por lo común en la consideración de una distorsión a la vez. Esto no significa que se desconozca la existencia de otros desequilibrios, sino que supone que éstos pueden eliminarse simultáneamente con la distorsión que se examina expresamente. La aceptación de este supuesto significa que el mercado es capaz de alcanzar un óptimo paretiano.

La visión idealizada de la realidad que postula el enfoque ortodoxo ha sido objeto de críticas desde su interior mismo, las que se han traducido en la formulación de la llamada teoría de la segunda mejor alternativa. Esta incorpora explícitamente la consideración de otros desequilibrios en la evaluación de la eficiencia de una determinada medida de política económica. Su consecuencia más destacada es que el movimiento hacia el óptimo teórico en un área puede acarrear el deterioro del bienestar general cuando subsisten otras distorsiones. Ejemplo de ello puede ser la liberalización total del intercambio en una economía que enfrenta inestabilidad y desempleo (French-Davis, 1979, cap. VII). De ese avance teórico se desprende la conclusión de que los aranceles selectivos pueden incrementar el bienestar de los países en desarrollo en vez de reducirlo siempre, como sostiene la teoría tradicional.²⁸

Por otra parte, la liberalización unilateral puede involucrar la pérdida de poder de negociación, en un mundo donde los restantes países probablemente reaccionan más ante la oferta de reducir la protección existente que ante la amenaza de subir aranceles ya reducidos unilateralmente, en particular si esta amenaza proviene de un gobierno librecambista.

Por último, los desequilibrios internos de las regiones en desarrollo son persistentes. Algunas distorsiones, tales como las externalidades dinámicas, sólo desaparecen con el desarrollo; otras están ligadas al comportamiento de unidades de decisión foráneas (por ejemplo, la inestabilidad de los mercados externos) y otras sólo pueden ser removidas en forma parcial (por ejemplo, el desempleo).

Algunas de estas distorsiones tienden más bien a acentuarse por el libre comercio. La posición de los países centrales suele ser intrínsecamente más fuerte en virtud de su mayor desarrollo, dimensión económica y capacidad de adaptación. Aún más, es frecuente que estos países mantengan variados mecanismos de defensa frente a los cambios externos. Recientemente, han adoptado políticas de defensa del medio ambiente que involucran una activa intervención que desalienta las actividades más destructoras del ambiente. En ese contexto, la adopción de una política de libre comercio por parte de un país pequeño y de desarrollo insuficiente, ofrece escasas perspectivas de desarrollo sostenido y soberano, salvo casos especiales no generalizables.

En cambio, una política de comercio exterior activa, que busque la eficiencia dentro del marco subóptimo de las economías en desarrollo, permite un desarrollo productivo más dinámico, más estable e integrado que la apertura irrestricta, en un extremo, o que la autarquía, en el otro. En consecuencia, constituye un costoso error la tendencia a rechazar alternativas de política económica que pueden contribuir positivamente al desarrollo nacional, aduciendo que son inferiores a proposiciones ideales, aun cuando son irrealizables, como lo es un comercio libre generalizado en un mundo en pleno equilibrio.

d) *Los procesos de ajuste*

La teoría neoclásica descansa excesivamente en el análisis de estática comparativa. Cuando considera el período de transición hacia un nuevo equilibrio, por lo común lo hace ignorando los costos que puede acarrear para la asignación de recursos y el desarrollo. Es común que el sendero del ajuste sea subóptimo (en términos gráficos estándar, por debajo de la curva de transformación de pleno empleo y de uso óptimo de los recursos *disponibles*), y que provoque un ambiente macroeconómico que desaliente la inversión productiva (curva de transformación que se desplaza más lentamente hacia la derecha o incluso que se contrae, a consecuencia de una inversión neta negativa y pérdida de capacitación de los recursos desocupados). Así, se puede arribar a un nuevo equilibrio externo e interno, pero con diferentes niveles de bienestar, según cuai sea la calidad del proceso de ajuste.

Es sabido que el tema no ha estado absolutamente ausente de las preocupaciones de esa escuela de pensamiento. Sin embargo, en el cuerpo central de la teoría ortodoxa del comercio internacional, ocupa un lugar desmedrado. De allí entonces que en las recomendaciones tradicionales de política arancelaria, integración económica y movimientos de capitales foráneos, no se considere sistemáticamente el costo del ajuste.²⁹

La teoría convencional sostiene que la economía mundial reacciona en forma automática ante los cambios, y que llega rápidamente a una

posición de equilibrio donde todos los países gozan de estabilidad y armonía, a menos que los gobiernos obstaculicen el proceso de ajuste. La teoría ortodoxa minimiza por lo tanto la significación de los problemas de ajuste, las consecuencias distributivas y los movimientos desequilibradores y acumulativos.

Los problemas de ajuste se originan en las inflexibilidades de los precios y en la inmovilidad de los factores de producción, fenómenos ambos siempre presentes en el corto plazo, a lo que se suman las limitaciones en la información, la incertidumbre y el carácter de las expectativas que generan diferentes estrategias. Aun cuando no existiese ningún otro problema estructural, la posibilidad de que en el largo plazo se lograse el equilibrio deseado no autoriza a ignorar los efectos del corto plazo, por el que necesariamente hay que transitar. Si en el diseño de las políticas económicas no se presta la debida consideración a este problema, el costo de la subutilización temporal de recursos productivos puede sobrepasar los eventuales efectos positivos de cualquier política que lleve hacia una asignación óptima de largo plazo (Marfán, 1987). Esta afirmación es válida no sólo respecto de la liberalización del intercambio en sectores excesivamente protegidos, sino también puede serlo respecto del inicio de una política restrictiva en una economía demasiado abierta.

Los costos del proceso de ajuste se acentúan en la medida en que la economía sea heterogénea y enfrente inestabilidad, ya sea de origen externo o interno. La heterogeneidad torna más difícil y lenta la transferencia de recursos desde las actividades en contracción hacia aquellas en expansión. La inestabilidad provoca además, dificultades para identificar cuáles son las señales apropiadas para guiar la reasignación de los recursos productivos. En el área de la economía internacional, la heterogeneidad de las economías en desarrollo ha hecho costoso su ajuste frente a cambios bruscos de los mercados o de las políticas nacionales. Para las economías heterogéneas, resulta imprescindible, entonces, adoptar medidas que minimicen las señales inestables; por otra parte, es preciso que promuevan ajustes graduales y programados del comercio exterior, y que las políticas indirectas se complementen con acciones directas sobre las estructuras de la demanda y de la producción, en especial en el caso de desequilibrios agudos.

Un ejemplo de ajuste costoso frente a un problema externo, lo ofrece la respuesta general de América Latina frente a la crisis de la deuda, surgida en 1982 (CEPAL, 1984; Devlin, 1985; Ffrench-Davis y Feinberg, 1986). La subutilización de capacidad productiva ha sido muy intensa entre 1982 y 1987; se estima que en el curso de los cuatro primeros años podría haber alcanzado, según un cálculo conservador, a unos 40 mil millones de dólares anuales (véanse exposiciones de Ramos y Ffrench-Davis, en Ffrench-Davis y Feinberg, 1986). El ambiente recesivo y de

incertidumbre resultante, además de las transferencias financieras negativas con los acreedores externos, constituye un factor explicativo del descenso de la formación de capital registrado a partir de 1982.

El costo de los cambios abruptos se expresa no sólo en subutilización del potencial de producción y en el desaliento de la inversión, sino también en efectos distributivos que tienden a ser concentradores, debido a la desigual capacidad de reacción de los diferentes grupos.³⁰

Por último, el proceso mismo de ajuste puede ser inestable, en el sentido de que no conduzca a un nuevo equilibrio o que desencadene movimientos desequilibradores. Por ejemplo, el capital no siempre se desplaza hacia las regiones donde es escaso. Y esto no se explica exclusivamente por razones de inestabilidad política, ya que el fenómeno se plantea no sólo a nivel internacional, sino también al interior de ciertos países que constituyen, como es obvio, una unidad política, y donde se observan intensos desequilibrios regionales.

La utilización de un horizonte excesivamente estrecho de maximización, la existencia de economías externas dinámicas y la información limitada de que disponen oferentes y demandantes, contribuyen pues, en forma decisiva, a generar movimientos desequilibradores, a dificultar la identificación de oportunidades de inversión productiva y a desalentar la adquisición de ventajas comparativas.

5. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista³¹

No es tarea fácil caracterizar un enfoque alternativo al ortodoxo. Este último es relativamente simple y preciso. Incluso, facilitó su caracterización gracias a los cambios que experimentó en los últimos años. Desde mediados de los años setenta, con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se tornó más simple y sus conclusiones y recomendaciones de política económica resultaron más extremas.

Es claro que numerosos especialistas que se desempeñan en el ámbito académico norteamericano en la tradición neoclásica, disienten de muchos de los rasgos asignados al planteamiento neoliberal. Más que en el planteamiento promedio del mundo de tradición neoclásica, el análisis precedente se ha basado en las propuestas que han desempeñado un papel hegemónico en las recomendaciones y presiones que se ejercen sobre el mundo en desarrollo en años recientes. Síntesis de ello son, por ejemplo: i) la nueva condicionalidad, presente en el Plan Baker, enunciado en 1985; ii) el conjunto de planteamientos teóricos y de políticas que conforman el enfoque monetario de la balanza de pagos, y iii) las propuestas de profundización o liberalización financiera.

Por otra parte, lo que aquí denominamos neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá de ella, en el

sentido de que el desarrollo analítico de aquel está orientado de manera marcada al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. Es indiscutible que muchos aspectos heredados del pensamiento estructuralista desarrollado desde los años cincuenta en adelante mantienen gran vigencia. La existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la economía mundial, la presencia de desequilibrios múltiples y profundos, el papel fundamental de las variables institucionales, el deterioro de los términos factoriales del intercambio, entre otros aspectos, son de gran significación. Destacados autores estructuralistas también advirtieron oportunamente sobre el agotamiento de la etapa fácil de la sustitución de importaciones, y sobre la necesidad de promover asimismo las exportaciones.³²

El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias en el plano de la instrumentalización. Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: el análisis sobre definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocupó un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas.

La otra limitación consistió en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo que conectaran los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación.

Los criterios de regulación del comercio exterior, la definición de los objetivos y criterios de regulación de las empresas públicas, el examen de mecanismos alternativos de impulso de la inversión, de generación de empleos productivos, de control de la inversión extranjera y de organización del sistema financiero en general, ocuparon un espacio secundario en el desarrollo del pensamiento estructuralista. Sin lugar a dudas, éste estimuló los avances que se alcanzaron en la aplicación de políticas públicas en estas áreas, y fue acertado en lo esencial de su crítica a la ortodoxia de entonces y en la combinación de lo abstracto y lo histórico (Sunkel y Paz, 1970). En particular, cabe destacar el aporte a la comprensión de los procesos inflacionarios de autores como Furtado, Noyola, Pinto, Prebisch y Sunkel. Sin embargo, no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas que acompañaran el diagnóstico estructuralista. Los avances, que los hubo importantes, no constituyeron una preocupación central.

Luego del retroceso experimentado bajo el peso del monetarismo, a nuestro juicio corresponde retomar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto con el largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la

constr
radas
y polít
gran i
rasgo
polític

II. :

Los p
parte
produ
más e
que h
darle
perfil
aquí c
el res
cione
comp
inten

inver
calida
al ap
nalid
Nues
recur
acció
comp
prod

aspe
en el

nóm
ción
reale
repe
com
las c

construcción de estructuras productivas y de gestión que tengan incorporadas en sí una mayor igualdad, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional, son aspectos de gran importancia. Es lo que puede denominarse neoestructuralismo. Su rasgo más destacado es el de políticas selectivas, en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo.³³

II. ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPARATIVAS ADQUIRIBLES

Los países de industrialización reciente, o semiindustrializados, basan parte de su progreso en la capacidad para desarrollar nuevas líneas de producción y nuevas especializaciones. En otros términos, las naciones más eficientes en el logro de sus objetivos de desarrollo nacional son las que han demostrado habilidad para adquirir ventajas comparativas y darle el carácter de un proceso endógeno continuo. En consecuencia, el perfil de las ventajas comparativas de un determinado país no se visualiza aquí como un fenómeno exclusivamente espontáneo, sino también como el resultado de estrategias y políticas deliberadas, dirigidas a crear condiciones globales y específicas apropiadas para la generación de ventajas comparativas. Su ámbito de acción es el de capacidades productivas intensas en atributos adquiribles en el país en cuestión.

El dinamismo del proceso está estrechamente ligado al volumen de inversión física;³⁴ a la tecnología desincorporada y al mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo y de la organización interna de la empresa; al aprovechamiento de economías de escala y especialización y de externalidades dinámicas, y a tasas altas de utilización de la capacidad instalada. Nuestra hipótesis es que el ritmo de aumento del nivel y calidad de los recursos productivos depende en forma significativa de la eficacia de la acción pública para contribuir a hacer visibles en el mercado ventajas comparativas que de otra manera no son observables por los agentes productivos, para generar así oportunidades de inversión productivas.

Esta parte del trabajo tiene por objeto examinar algunos de los aspectos de estrategia y políticas que podrían tener una mayor influencia en el proceso de adquisición de ventajas comparativas.

En la sección 1 se explora la vinculación con las políticas macroeconómicas nacionales. Se discuten de manera sucinta políticas de estabilización y ajuste; el papel de las variables financieras, en contraposición a las reales o productivas; el papel del tipo de cambio y las tasas de interés, y la repercusión global de las políticas comerciales sobre el ahorro y sobre el comportamiento de los agentes económicos. En particular, se examinan las condiciones macroeconómicas que permitan a la empresa concen-

trarse en el mejoramiento de su productividad y en la realización de innovaciones funcionales para el desarrollo nacional. El análisis se ilustra con referencias a algunas experiencias nacionales de países que han logrado éxitos o fracasos en sus estrategias de desarrollo.

En la sección 2 se esbozan los lineamientos de políticas que promuevan el desarrollo de ventajas comparativas, distinguiéndose entre políticas generales y específicas indirectas de promoción.

Por último, en la sección 3, se exponen algunos criterios para identificar actividades que se definen como estratégicas, y se examinan las políticas directas de impulso de la inversión productiva y de desarrollo de ventajas comparativas.

1. Ambiente macroeconómico e inversión productiva

Tanto el volumen y la calidad de la inversión como la tasa de utilización de los recursos productivos, son afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca en la economía nacional.

Un análisis comparativo de las distintas experiencias, que comprende países con estrategias económicas y regímenes políticos muy disímiles, pone de manifiesto algunas constantes en el comportamiento de las economías de países semiindustrializados.

a) *Adecuación de la demanda agregada*

La calidad y coherencia de las políticas de comercio exterior y los instrumentos que utilizan —aranceles, paraaranceles, cuotas, tipo de cambio, etc.— son importantes, sin duda, pero al menos tanto como ellos pueden serlo el marco macroeconómico en que se aplican y los factores que podríamos llamar estructurales. El contexto global en que se ponen en funcionamiento las políticas específicas de desarrollo productivo tiene influencia decisiva sobre el volumen de inversión, sobre la tasa de ocupación de los recursos y del empleo, sobre la estructura del consumo, sobre los niveles de ahorro y sobre la mentalidad y actitudes que se promuevan al interior del país. En algunos de estos aspectos, el instrumental del comercio exterior desempeña un papel importante, pero por sí solo es insuficiente para alcanzar comportamientos adecuados. Al final, si se prioriza demasiado un instrumento, en forma aislada o a expensas del resto, puede terminarse reasignando un stock de recursos que no crece, y probablemente aceptando elevadas tasas de subutilización de este stock. Entonces, políticas que parecen muy eficientistas en un sentido microeconómico (por ejemplo en las empresas que sobreviven un proceso de ajuste), resultan ineficientes en un sentido macroeconómico o global (que considera la productividad efectiva del total de recursos disponibles).

Ante presiones externas, las políticas antiinflacionarias y de ajuste repercuten sobre el marco macroeconómico y la tasa de utilización de los recursos disponibles (Ramos, 1984). A su vez, ésta afecta la tasa de rentabilidad y la formación de nueva capacidad productiva.

Mercados cíclicos, en contraste con los más estables, tienden a provocar resultados negativos en las variables mencionadas. Las diversas variantes del enfoque ortodoxo antiinflacionario y de ajuste tienden a provocar comportamientos cíclicos. Las características de estos enfoques son el uso de unas pocas variables para enfrentar cada problema y su carácter uniforme más que selectivo.

Las políticas convencionales de estabilización del nivel de precios descansan ya sea en la restricción deliberada de la demanda global, en su variante de monetarismo de economía cerrada (a la Friedman) o en la congelación del tipo de cambio y política monetaria pasiva ligada a la disponibilidad de reservas internacionales (en el llamado enfoque monetario de la balanza de pagos). Como es sabido, este último mecanismo equivale al ajuste automático del patrón oro. En él se trata de que la evolución de la demanda agregada y/o el precio externo de los productos comerciables internacionalmente determinen el comportamiento interno del nivel de precios. Efectivamente, pueden hacerlo, pero con significativos rezagos. De ello, resultan en promedio tasas sustanciales de subutilización de los recursos disponibles.

En el período de posguerra predominaron durante cerca de tres decenios diversos enfoques poskeynesianos. Las políticas públicas compensatorias; la utilización simultánea de un conjunto de variables que se regulan en forma coordinada y la concertación entre representantes de diferentes actores sociales, contribuyeron a un prolongado período de expansión productiva en la economía mundial.

La relativa mayor estabilidad proveyó un incentivo para la formación de capital; un ambiente más propicio para mejoras de productividad, en vez de operaciones especulativas; mayor énfasis en aumentos de capacidad, en vez de expansión vía compras y fusiones, y una productividad social más elevada, gracias a una tasa mayor de utilización de la capacidad existente. Así, se contribuyó a crear un círculo virtuoso que estimuló la formación de capital y los aumentos de productividad.

En las situaciones de prolongadas presiones externas recesivas —como es el caso de la actual crisis de la deuda— no puede, por supuesto, desconocerse la existencia de esas presiones; una cosa distinta es analizar cómo se los enfrenta. El enfoque del ajuste automático, en virtud de su pasividad se ha caracterizado históricamente por multiplicar en el mercado interno los efectos de las recesiones externas. En otros términos, a la baja del ingreso nacional gestada en el exterior por el deterioro de los términos del intercambio y el menor acceso a los mercados de bienes y

capital, el ajuste automático le agrega un deterioro de la producción interna que puede ser varias veces mayor. Para evitar esa multiplicación destructiva, se requieren políticas monetarias, crediticias y fiscales activas. Se trata básicamente de su coordinación con el programa de desarrollo y las políticas de corto plazo, con el propósito de impulsar un cambio de la estructura del gasto y de la producción, de modo de mantener una mayor tasa de utilización de la capacidad productiva local. En ello hay espacio para políticas públicas directas e indirectas.

b) *Respuesta frente a los cambios externos*

Respecto a cambios externos más localizados en determinados sectores, es imperativo conciliar tres aspectos:

Primero, mitigar la transmisión hacia la economía nacional de fluctuaciones externas transitorias y especulativas en rubros o sectores estratégicos. Ello debe conciliarse con la receptividad ante las tendencias que exhiban los mercados mundiales, por ejemplo, ante un cambio que se presume permanente del precio de cierto producto.

Segundo, no siempre la tendencia debe ser absorbida abruptamente por la economía nacional. La necesidad de gradualidad en la absorción es clara, por ejemplo, frente a cambios tecnológicos que desplazan recursos nacionales de difícil reubicación. A ello obedecen las políticas de reconversión industrial en muchos de los países más desarrollados.

Tercero, algunas innovaciones en la producción o comercialización son disfuncionales para el estudio de desarrollo nacional o para los objetivos de éste. Entre los que se topan con estos objetivos habría que mencionar la transmisión de patrones de consumo de países de alto nivel de vida (CEPAL, 1985; Fajnzylber, 1986), que resultan incompatibles con los niveles medios de ingreso vigentes internamente y con la satisfacción del objetivo de desarrollo con equidad. La República de Corea y la provincia china de Taiwan son casos ilustrativos de la preocupación por el impacto de las importaciones sobre la estructura del consumo y el nivel de ahorro. En otros términos, no basta con distinguir entre componentes transitorios, sino que se requiere asimismo discernir entre las tendencias compatibles con el desarrollo y los objetivos nacionales, y las que no lo son, y cuya irrupción indiscriminada en el mercado interno debe tratar de regularse.

c) *Fuerzas productivas y financierismo*

Otro rasgo distintivo del manejo macroeconómico de las naciones desarrolladas y de los países semiindustrializados más exitosos, ha sido el predominio de las dimensiones productivas sobre las financieras. El desarrollo es liderado por las primeras, poniendo a su servicio los aspec-

tos fin
monet.
(MacK
E
alguno
mitad
activid
renter
E
fueron
El pro
plazos
Ramos
de los
increm
sobre l
consur
import
A
mento
como
conexi
una de
sector
los cor
sinton
locales
E
cos vir
ral, ta
minist
impus
sobre l
desarr
nuevas
cional
reneg
los ba
financ
perfil
rias y
E
cambi
carácte

tos financieros. Es una correlación de políticas opuesta a la del enfoque monetario y al de las tesis de liberalización y profundización financiera (MacKinnon, 1979; 1981).

El fenómeno del financierismo fue particularmente intenso en algunos países de América Latina. Habiéndose gestado en la segunda mitad de la década de 1970, se caracterizó por la abierta supremacía de la actividad financiera sobre la actividad productiva. Estuvo asociado preferentemente a la presencia de tres factores principales:

En primer lugar, el carácter de las reformas financieras que se fueron estableciendo en muchos países, y principalmente en el Cono Sur. El proceso consistió en la liberalización amplia de tasas de interés, de plazos de las operaciones y de asignación del crédito (Arellano, 1985; Ramos, 1984; Sarmiento, 1984). Ello derivó en una acentuación del peso de los factores del corto plazo por sobre los del largo plazo; en un incremento de la inestabilidad interna, que repercutió negativamente sobre lo productivo, y en un auge del crédito para el consumo (y para el consumo de productos importados en los países que liberalizaron sus importaciones).

Aparte de que la reforma financiera fue muy funcional a un incremento significativo de las importaciones de bienes de consumo, lo que como contrapartida debilitó el aparato productivo interno, la estrecha conexión prevaleciente con el sistema financiero internacional facilitó una desconexión con las necesidades del sistema productivo nacional. El sector financiero estrechó su dependencia con el exterior (y ese es uno de los componentes de la deuda externa) y facilitó la fuga de capitales, sin sintonizar adecuadamente con la naturaleza de los requerimientos locales.

En segundo lugar (y éste es el segundo factor), los agentes económicos vinculados a la esfera financiera ganaron una mayor influencia general, tanto en las empresas públicas como en las privadas, y en los ministerios y otras reparticiones gubernamentales. Esta situación impuso, también en esos niveles, el predominio del cortoplacismo por sobre las preocupaciones tradicionales en el área de la productividad y el desarrollo productivo. En el mismo sentido operó el carácter de las nuevas relaciones que se han establecido con el Fondo Monetario Internacional y con los bancos acreedores. Cuando se examinan los convenios de renegociación de la deuda externa y de ajuste suscritos con el Fondo y con los bancos, se advierte un claro refuerzo de los elementos de carácter financiero por sobre los de naturaleza productiva. Eso está marcando el perfil de estos ajustes, que tienden a exhibir características tan recesionarias y a debilitar los procesos de inversión.

En tercer lugar, si se observa lo que ocurre en el terreno fiscal y cambiario, nuevamente se registra el predominio de un elemento de carácter financiero: la naturaleza del déficit fiscal que presentan muchos

de los países de la región ya no se genera primordialmente en el exceso de gastos de consumo e inversión sobre los ingresos tributarios, sino en el área del financiamiento del pago de los intereses derivados del endeudamiento. Igual incidencia significativa se observa en el ámbito cambiario, en lo que respecta a cambios en la disponibilidad de divisas.

No cabe duda que es preciso controlar que el funcionamiento del sistema financiero no represente una desviación de su función de intermediación del ahorro, y se evite un estímulo desproporcionado al consumo, la especulación y la concentración patrimonial. La reorganización del sistema debe apuntar a que la captación de los recursos desemboque hacia el ahorro y la inversión, en conexión directa con el aparato productivo. Esta es una función muy importante, que paradójicamente a causa de las reformas monetaristas se ha debilitado en los últimos años. El nuevo enfoque debe responder adecuadamente a las necesidades de ligar el sistema financiero al proceso de inversión y a la economía interna más que al exterior, de contribuir a una mayor estabilidad económica (lo que requiere regular las tasas de interés, de manera que no haya oscilaciones abruptas ni tasas reales negativas ni tasas exorbitantemente elevadas), y de desconcentrar el poder económico.

d) *Indicadores claves regulados adecuadamente*

Hay precios o señales recibidas por los diversos agentes económicos que, por su influencia sobre el conjunto de la economía, tienen el carácter de variables macro. Entre ellos se ubican el tipo de cambio, la tasa de interés y la política comercial.³⁵

i) *Política cambiaria.* Las divisas constituyen un recurso estratégico, cuya disponibilidad y cotización influyen en forma decisiva sobre el funcionamiento de la economía nacional. Ello comprende el nivel de actividad económica, el grado de autonomía frente al exterior, la estructura de la producción y la estabilidad de los precios internos. Por otra parte, debido a su naturaleza, las divisas se prestan más que otros artículos a operaciones especulativas, pues sirven como instrumento de fuga de capitales y de sustituto de los medios de pago y atesoramiento interno.³⁶ En consecuencia, lo cambiario ejerce efectos de carácter macroeconómico, a diferencia de muchos otros bienes o activos cuya importancia relativa resulta escasa. Por consiguiente, la política cambiaria y de acceso al intercambio de divisas debe asumir rasgos especiales, en particular en las economías en desarrollo.

El conjunto de condiciones que refleja la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años (inflación variable y de carácter estructural, términos del intercambio fluctuantes, estructura productiva poco flexible, necesidad de transformación de esa estructura, cambios abruptos en los términos del financiamiento externo), conduce a

rechazar las fórmulas tradicionales de tipos de cambio libre y fijo.³⁷ La alternativa que ataca los problemas originados por esas dos opciones consiste en la política de un tipo de cambio regulado por el Banco Central, dentro de un régimen de acceso controlado al mercado cambiario, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de las proyecciones de mediano plazo del sector externo.

La inestabilidad de los mercados externos y las fluctuaciones imprevistas en actividades internas ligadas a la balanza de pagos, plantean uno de los principales problemas que debe enfrentar una política cambiaria eficiente. Dos de las fuentes de inestabilidad más comunes en los países en desarrollo son la inflación y la variabilidad de los precios de sus exportaciones. Tanto i) ajustes discontinuos y sustanciales del tipo de cambio nominal, en especial en un marco inflacionario, como ii) modificaciones que sigan periódicamente las fluctuaciones de los ingresos de exportación, provocan variaciones irregulares en el nivel del tipo de cambio real, lo que genera inestabilidad en las relaciones de precios entre bienes extranjeros y nacionales, con la consiguiente incertidumbre y trastornos para la economía interna.

La inestabilidad cambiaria tiende a reducir la capacidad de identificar ventajas comparativas. Suele afectar con mayor intensidad las exportaciones nuevas, las realizadas por empresas cuyos mercados son menos diversificados y las que enfrentan mayores dificultades de acceso al sistema crediticio. En consecuencia, la inestabilidad de la política cambiaria, si bien afecta todas las exportaciones, tiene un sesgo contra las no tradicionales. El sesgo también alcanza a las empresas de propiedad nacional, en comparación con las transnacionales. Estas últimas, gracias a la diversidad de los mercados (geográficos de productos y financieros) en que operan, están en condiciones de cubrirse mejor de los riesgos de cambio, pueden anticipar o postergar aportes o reintegros de cada filial y poseen un acceso más expedito a los mercados financieros.

Por lo tanto, por una parte es conveniente que la cotización cambiaria se modifique en forma continua y simultánea con la evolución prevista o programada del proceso inflacionario, y por la otra, que se guíe por la tendencia mostrada por las proyecciones de balanza de pagos, tratando de evitar que las fluctuaciones de corto plazo de los términos del intercambio o de los movimientos de capitales se transmitan hacia la economía nacional. Una política cambiaria que concilie estas dos características es lo que se ha llamado tipo de cambio programado (French-Davis, 1979, caps. V y VI).

ii) *La tasa de interés.* La tasa de interés es otra variable con significación macroeconómica. La propuesta ortodoxa es que se deje libre y se regule indirectamente mediante variaciones de la liquidez. Según ese enfoque, en países de economía pequeña, la liberalización de las tasas significaría su igualación con la tasa internacional.

Las experiencias de liberación han demostrado que las tasas externa e interna no se igualan, que las internas resultan muy inestables y superiores a las internacionales, y que los márgenes de intermediación internos (comisiones) se elevan apreciablemente (Arellano, 1985; Frenkel, 1983; Ramos, 1984; Sarmiento, 1984). Por ejemplo, en los países del Cono Sur, las tendencias predominantes parecen haber sido de un deterioro del apoyo del sistema financiero al desarrollo productivo. La inversión se ha visto enfrentada a tasas de interés muy fluctuantes y elevadas y a préstamos de plazos muy breves, que deben renovarse repetidamente. A consecuencia de ello, resulta un marco más bien propenso a las actividades especulativas. Ese resultado se reforzó en los casos en que, además, se liberalizaron los movimientos de capitales (Bacha, 1983 y 1986).

Las experiencias de tasas excesivamente subsidiadas tampoco han resultado satisfactorias. En respuesta a ello, entre los países que lograron incrementar la inversión se observa que varios realizaron reformas financieras heterodoxas: controlaron los movimientos de capitales y los préstamos internos orientándolos hacia la inversión, establecieron tasas reales de interés activas positivas pero muy moderadas, y crearon canales de financiamiento de largo plazo. El Brasil y Colombia se sitúan más bien dentro de este otro enfoque.

En el marco de una reflexión neoestructuralista, las recomendaciones que resultarían de la experiencia de los años recientes serían las de tasas de interés reguladas en niveles positivos reales, de una acción pública dirigida a alargar los plazos de operación, y la asignación del crédito preferentemente como un factor de promoción de la producción.

iii) *Política comercial y efectos macroeconómicos.* La política arancelaria (o más propiamente la de importaciones) ejerce tres efectos que se pueden clasificar como macroeconómicos, los que deseamos destacar aquí.³⁸

Primero, la liberalización indiscriminada de las importaciones, en el marco tradicionalmente imperante en América Latina, cambia los precios relativos del mercado y las disponibilidades de bienes y variedades de éstos en favor del consumo. Junto con las facilidades crediticias existentes en un mercado financiero liberalizado, se produce un desplazamiento de ahorro hacia el consumo, directamente o a través del sistema financiero. De hecho, en virtud de las reformas del sistema financiero efectuadas en el Cono Sur, éste captó ahorros adicionales pero luego los reorientó en parte significativa hacia el consumo. De esta manera, se produjo la aparente paradoja de un aumento notable de los fondos captados por el sistema financiero, junto con una reducción del ahorro nacional efectivo. Es ilustrativo el hecho de que en su apertura al exterior, países como el Brasil, Colombia y la República de Corea no hayan liberalizado indiscriminadamente las importaciones de bienes de consumo. De qué sirve al

consumidor enfrentar una gran variedad de productos y precios internacionales si en su dimensión de productor está cesante o quebrado. No es la forma más eficaz de defender al consumidor. El camino apropiado es un sistema de protección selectiva a la producción y la creación de condiciones propicias para un proceso dinámico de inversiones.

Segundo, la liberalización indiscriminada de las importaciones en rubros donde es importante la diferenciación del producto, contribuye a segmentar la demanda interna y a dificultar la operación de los productores locales. Ello es un importante obstáculo al desarrollo de la producción de rubros como el de bienes durables y sus partes y piezas.

Tercero, un atributo extra que posee el arancel es que, en la medida en que es selectivo, contribuye a hacer más visibles en el mercado rubros en los cuales hay oportunidades de inversión, lo cual puede ser un factor movilizador del ahorro y la capitalización. En otros términos, un arancel selectivo permite reasignar mejor los recursos productivos y contribuir a un aumento de su dotación.

Cuarto, la política de importaciones también ejerce efectos macroeconómicos sobre las importaciones. Ello se produce a través del impacto sobre el costo de los insumos importables y sobre el tipo de cambio que enfrentan los exportadores. La falta de consideración de este efecto constituyó un vacío importante de las políticas comerciales utilizadas en América Latina en el pasado. El problema se puede resolver con políticas de incentivos compensadores a la exportación (French-Davis, 1979, cap. VIII).

Los mencionados efectos macroeconómicos de la política de importaciones son sin duda significativos para una política de desarrollo productivo. Además, hay efectos macroeconómicos sobre la asignación de recursos, lo que reviste importancia para la eficiencia de las estructuras de producción que se conformen a mediano plazo. Este tópico se abordará a continuación.

2. Políticas para el desarrollo de ventajas comparativas

Dentro de un marco macroeconómico apropiado, hay dos grupos de políticas que pueden ayudar a que el mercado, por intermedio de empresas privadas y públicas, identifique ventajas comparativas y actúe para materializarlas. Un grupo comprende variadas formas mediante las cuales el gobierno modifica las condiciones de demanda y la disponibilidad y calidad de recursos productivos. La otra comprende las diversas intervenciones respecto del exterior, tales como la política arancelaria y los incentivos a las exportaciones.

a) *Intervenciones internas*

Nos limitaremos a mencionar aquí algunos tipos de acciones públicas globales que afectan el desarrollo de ventajas comparativas.

Un primer grupo consiste en la infraestructura pública: disponibilidad de agua, energía, carreteras y puertos, entre otros. Sin duda, su localización altera los perfiles de las ventajas comparativas de mercado. El carácter de bienes públicos que poseen y su indivisibilidad impiden una política estatal absolutamente neutral al respecto.³⁹ Esto acontece al margen de si por sus servicios se cobran tarifas que cubren o no sus costos de producción.

Un segundo grupo comprende la salud pública, la educación y la capacitación técnica. La primera influye sobre la productividad de la mano de obra y sobre su capacidad para aprender. Las políticas de educación y capacitación, según su concentración en determinadas aptitudes y/o actividades productivas, también pueden influir en forma decisiva sobre el perfil de ventajas comparativas que se alcance. Cierta coordinación entre la oferta y la demanda es crucial para favorecer tasas elevadas de utilización y de formación de recursos. Dados los períodos de maduración involucrados, esperar que la demanda del mercado determine la oferta, o que cambios en la oferta sean los que provoquen reestructuraciones de la demanda por recursos, puede resultar muy frustrante para las personas afectadas, y significar pérdida de esfuerzos, ya que lo que se requiere es el enlace armónico entre ambas dimensiones.

Un tercer grupo es el de la infraestructura científica y tecnológica y la política de investigación y desarrollo tecnológico. En una nación en desarrollo, constituye un factor decisivo. De acuerdo con la experiencia histórica, en las naciones desarrolladas y en las de industrialización reciente, el sector público desempeña un papel fundamental al respecto, y los criterios de selección que aplique en su política afectarán profundamente el grado de endogeneidad del desarrollo nacional (CEPAL, 1985; Ominami, 1986).

En un cuarto grupo, mencionaremos las políticas públicas que afectan la estructura de la demanda. Entre ellas se encuentran la política de compra estatal, al discernir según la fuente y calidad del abastecimiento de las entidades oficiales; políticas sociales distributivas de bienes y servicios que operan al margen de la demanda de mercado; acuerdos de intercambio comercial negociados con otros países.

Como es bien sabido, muchos otros elementos pueden formar parte de una política de desarrollo productivo o industrial (sistema tributario, organización financiera, funcionamiento de las empresas públicas, defensa del medio ambiente, desarrollo regional, etc.), que no abordaremos aquí.

b)

cor
tra
nal
ent
ría
var
lari
ción
cua
inte
rios
bien
197

ción
refi
las
imp
trar
Da

pue
En
tas

dido
pre
con
tasa
neg

sust
cior
siste

defe
segi
(coi
pos
segi
ésta

b) *Políticas externas de promoción*⁴⁰

La principal política de comercio exterior de carácter indirecto corresponde a la arancelaria y sus sucedáneos. En las experiencias registradas en América Latina, el nivel y la estructura del comercio internacional han sido controlados mediante numerosos instrumentos. En efecto, entre los instrumentos de comercio exterior propiamente tales, la mayoría de los países ha utilizado en algún momento de su historia económica variadas combinaciones de aranceles de importación y franquicias arancelarias a la exportación, cambios múltiples, depósitos previos de importación, controles cambiarios, zonas francas, prohibiciones y restricciones cuantitativas. A su vez, entre otros instrumentos que repercuten sobre el intercambio, se ha recurrido a diversos mecanismos crediticios y tributarios de protección a la producción de sustitutos de importaciones y de bienes exportables (Aninat, 1983; Behrman, 1976; Díaz-Alejandro, 1976; Ffrench-Davis, 1979, cap. IX).

Todos los instrumentos mencionados afectan el nivel y la composición del intercambio. Las principales diferencias entre instrumentos se refieren al grado de certidumbre respecto de la protección que proveen, a las repercusiones que producen sobre el resto del intercambio, a su impacto sobre el ingreso fiscal y la liquidez monetaria, y al carácter transmisor u obstaculizador de la inestabilidad económica (Ffrench-Davis, 1979, caps. VII a IX).

La discriminación entre diferentes sustitutos de las importaciones puede adoptar innumerables formas y responder a criterios muy diversos. En la práctica, se han utilizado muchas variantes, entrelazadas en distintas combinaciones.

La intervención gubernamental en el comercio exterior ha respondido en exceso a situaciones coyunturales y a protecciones, en respuesta a presiones de intereses creados. Estas situaciones, por supuesto, han dado como resultado numerosas irracionalidades, protecciones efectivas con tasas desmesuradamente altas para algunos rubros, y tasas fuertemente negativas para otros.

En la medida en que no exista un sistema arancelario con un sustento racional, mayor será la probabilidad de que las presiones mencionadas resulten predominantes, de allí la importancia de diseñar un sistema que recoja sistemáticamente criterios relativamente objetivos.

Los criterios expuestos con más frecuencia adolecen de graves defectos. El limitarse a diferenciar según si se produce o no el rubro, o según el origen (bienes primarios o manufacturados) o según destino (consumo, intermedios y de capital), como norma general constituye una posición poco defendible. Lo mismo acontece con el criterio de proteger según el grado de elaboración, sin tomar en consideración en qué consiste ésta. Todos estos criterios tienen alguna base, pero no como criterios

generales de protección de sustitutos de importaciones y de promoción de exportaciones. Estos deben responder en forma explícita y coherente a los objetivos del desarrollo nacional.

El papel que desempeña el arancel adquiere mayor significación cuanto mayores sean los desequilibrios y distorsiones de los mercados de los países en desarrollo y más difícil sea su remoción por otros medios. El objetivo de una política arancelaria eficiente, en el marco subóptimo que provee la realidad, consiste en la reasignación de recursos productivos de manera que se reduzcan los desequilibrios estructurales vigentes en la economía, y en la generación de oportunidades de inversión que alienten la formación de capital nacional. En consecuencia, la protección arancelaria, entre otros instrumentos, debe condicionarse a la naturaleza e intensidad que revistan estos desequilibrios y a la capacidad de distintas actividades para contribuir a su solución. Este enfoque conduce al uso de aranceles diferenciados o selectivos, a diferencia del arancel cero o uniforme del enfoque ortodoxo (French-Davis, 1984).

La diferenciación de la protección arancelaria según las características de los procesos productivos ha sido poco utilizada en la práctica, a pesar de constituir la base más sólida de sustentación. Los aspectos susceptibles de ser considerados en su diseño son numerosos. Sin embargo, los esfuerzos pioneros de investigación que se han hecho en este terreno (JUNAC, 1981), han llevado a la selección de algunos argumentos básicos que reflejan problemas comunes a la mayoría de los países en desarrollo, que pueden ser enfrentados con el arancel. Estos se ilustran a través de tres categorías de características de las actividades productivas: la intensidad de uso de trabajo y capital, el grado de incipiencia de la actividad y su capacidad de mejorar la productividad mediante el aprendizaje, y las repercusiones de la actividad en referencia sobre el resto de la economía nacional. Las diversas actividades productivas difieren entre sí en estos tres aspectos; a su vez, el grado de desarrollo, la dotación de factores y el nivel de industrialización de cada nación influyen sobre cuál es el tipo de actividades susceptibles de promover en cada caso.

En la medida en que los cambios de los precios relativos provocados por el arancel alteren la estructura de la producción, la protección efectiva a procesos intensivos en mano de obra permitirá absorber un volumen mayor de trabajo con la misma dotación de capital: la mencionada absorción requiere una reestructuración de la actividad económica en favor de proyectos que, en promedio, sean relativamente más intensivos en el uso del tipo de mano de obra abundante en el presente, o que está en proceso de capacitación. Por otra parte, la existencia de ventajas comparativas adquiribles recomienda proteger, por concepto de su incipiencia, determinadas industrias de sustitución de importaciones y nuevas industrias de exportación. Por último, cada actividad tiende a provocar efectos indirectos sobre el resto de la economía, muchos de los cuales revisten el

caric
cate
con
este
las

pro
for
ara
dur
refi
que
ción
es t
ing
ext

exp
la p

tifi
pol
me
sen
dad
en
tér
los
taci
de
ext
dad
opc
nar
ace
eco

afe
198
set
dos
dec
pro
ad

carácter de externalidades. Una de las variables que se sitúa en esta categoría corresponde a la capacidad de ciertas actividades de generar conocimiento tecnológico susceptible de ser aprovechado en otros rubros; esto es lo que puede denominarse tecnologías difundibles, a diferencia de las complejas y específicas.

Aparte de la identificación de los criterios a considerar, surge el problema de cómo darles una expresión numérica que luego tome la forma de una tasa arancelaria.⁴⁴ La aplicación práctica de una política arancelaria selectiva óptima exige, además, otras numerosas definiciones durante el proceso de su puesta en práctica. Aspectos significativos se refieren al grado de desagregación del universo arancelario, a los criterios que se utilicen para agrupar ítems y a las normas relativas a la modificación de aranceles. La forma cómo se enfrenta la redundancia arancelaria es también importante por sus repercusiones sobre la distribución del ingreso, la innovación tecnológica y la transmisión de la inestabilidad externa y de los patrones de consumo diferenciado del exterior.

Por último y debido a su importancia, el tratamiento de los bienes exportables amerita un estudio explícito y su consideración sistemática en la política de desarrollo de la producción.

Algunos detractores, e incluso algunos propugnadores, suelen identificar la protección de la economía nacional exclusivamente con las políticas sustitutivas de importaciones. Sin embargo, en especial, a medida que los países del Tercer Mundo avanzan hacia una economía semiindustrializada, la promoción de exportaciones adquiere una prioridad creciente (Prebisch, 1977). El lugar que ésta ocupe no puede definirse en forma aislada del marco internacional en que se desenvuelva. En otros términos, hay dos factores estructurales que influyen en la dosificación de los esfuerzos sustitutivos de importaciones y de los promotores de exportaciones. Estos consisten en el grado de avance nacional en la sustitución de importaciones y en las condiciones que caracterizan los mercados externos. A mayor grado de avance del proceso sustitutivo, mayor prioridad reviste la complementación con la promoción de exportaciones. La oportunidad con que se reconozca esa situación tiene un impacto determinante sobre la eficiencia de la interrelación con el exterior, el que se acentúa aceleradamente con el transcurso del tiempo cuando se trata de economías relativamente más pequeñas.

Por otra parte, el funcionamiento de los mercados internacionales afecta la viabilidad de las políticas sustitutivas y de exportación (CEPAL, 1987). Progresivamente, a través de los años sesenta y parte de los setenta, las exportaciones de los países en desarrollo encontraron mercados en expansión y más accesibles. Más allá de la recesión presente, en el decenio de los años ochenta pareciera presentarse una situación menos promisoriosa, por lo que una política activa de búsqueda de mercados adquiere renovada prioridad; en el marco externo previsible, los procesos

de integración regional y acuerdos comerciales y productivos entre países en desarrollo adquieren una renovada significación como medio para promover el intercambio.

Un error común en el pasado ha sido la aplicación de la protección a la sustitución de importaciones sin consideración a sus efectos sobre las exportaciones. Cuando las consecuencias se han empezado a sentir, se ha recurrido a las exoneraciones aduaneras, a diversas formas de restitución de derechos de aduana y de subsidios. Sobre la base del análisis precedente, aquí se propone un tratamiento integrado de la protección a la sustitución de importaciones y de promoción a las exportaciones (Ffrench-Davis, 1979 y 1984). De esta manera, los mismos criterios serían aplicados a ambas funciones, y junto al arancel de importación habría un subsidio compensador a la exportación.

A grandes rasgos, entonces, el perfil o estructura de los aranceles de importación debería coincidir con el de los subsidios compensadores a la exportación. Esto es, si una determinada actividad económica es protegida por los efectos benéficos que su producción genera para la economía nacional, en general también debería ser igualmente incentivada para producir, además, para los mercados externos.⁴²

Los criterios expuestos constituyen una base para objetivizar, dentro de lo posible, los sistemas de protección a la actividad económica nacional. Por consiguiente, representan un esfuerzo para proveer un marco conceptual que incorpore características destacadas de los países en desarrollo. La argumentación sustenta la diferenciación deliberada entre distintos rubros, basándose en que las divergencias entre los valores sociales y de mercado de los procesos de producción no son uniformes en todas las actividades. En cambio, un mismo bien debería recibir un tratamiento *similar*, cualquiera sea el mercado al que se le destine, salvo por la heterogeneidad que existe entre el mercado interno y los externos, y la escasez de recursos fiscales.

3. Identificación y adquisición de ventajas comparativas

La escuela ortodoxa supone que las ventajas comparativas son fácilmente identificables en el mercado. De esta manera, el mercado puede escoger las oportunidades de inversión disponibles más rentables, y así alcanzar una asignación eficiente de los recursos productivos.

El desarrollo económico involucra una buena asignación de los recursos disponibles. Pero más importante para el desarrollo es la expansión de la frontera productiva. La capacidad de lograrlo está, por supuesto, estrechamente asociada a la asignación de los recursos, en la medida que ésta sea funcional a la expansión de la dotación disponible. Se requiere así

una eficiencia dinámica que considere los efectos de enfoques alternativos sobre la tasa de utilización de los recursos disponibles y sobre el aumento de su dotación y calidad.

A modo de recapitulación, algunos elementos que contribuyen a esos objetivos son:

a) Un ambiente macroeconómico estimulante: demanda adecuada, un programa con credibilidad, concertación de los principales agentes sociales y económicos, precios claves regulados adecuadamente.

b) Políticas de apoyo al desarrollo productivo: un sistema financiero al servicio del desarrollo en vez del financierismo, impulso a la investigación y al desarrollo tecnológico, inversión pública en infraestructura funcional para la producción.

c) Políticas que contribuyan a que las oportunidades de inversión potenciales resulten perceptibles en el mercado. Es lo que se llama un proceso de identificación y adquisición de ventajas comparativas.

Más allá de las distorsiones que involucra la presencia de precios sociales diferentes a los del mercado —sea por concepto de desempleo abierto y disfrazado o por la necesidad de efectuar ajustes graduales, o por externalidades estáticas—, hay otra característica de las economías en desarrollo que provee una fuerte base de sustentación a políticas de desarrollo productivo, que involucran un papel activo y directo del sector público. Este rasgo se refiere a la incipiente de las economías de los países periféricos. Ello da lugar a la presencia de sustanciales externalidades dinámicas y de ventajas comparativas "difusas", difíciles de identificar en un mercado abandonado a su autorregulación.

La incipiente del desarrollo productivo está asociada por una parte a la limitada transmisión internacional de la tecnología disponible en la economía mundial y a las dificultades de absorción, adaptación y difusión en los mercados internos. Por otra parte, involucra relaciones de mercado poco transparentes; su consecuencia es que el desarrollo exige un esfuerzo significativo de adquisición de ventajas comparativas y de identificación de las áreas o rubros con mayores potenciales para concentrar esos esfuerzos.

Las ventajas comparativas son, en muchos casos, difíciles de identificar, porque contienen un componente adquirible que es más importante que el natural. De ello resulta que en las economías en proceso de cambio la visualización de las ventajas comparativas no constituye una variable generalizadamente definida y conocida, salvo en los casos de bienes cuyas ventajas están basadas: i) en recursos naturales, clima y ubicación geográfica privilegiados, o ii) en alguna cualidad ya adquirida (tecnología cautiva, calificación excepcional del personal). Estos casos están lejos de cubrir la totalidad de las actividades eventualmente productivas.

En consecuencia, una economía que descansa en exceso en las ventajas comparativas fáciles, desaprovechará oportunidades de inversión potencial.

En contraste, hay numerosos proyectos cuyos costos o beneficios dependen, de manera significativa, de las economías externas o de escala o de especialización que estén en condiciones de aprovechar, y de los mercados internos y externos con que cuenten. Es probable, por lo tanto, que las ventajas comparativas sean en estos casos "difusas", y que el mercado esté incapacitado para entregar por sí solo una respuesta única y óptima. Entonces, en un marco de libre mercado, la estructura productiva resulta distorsionada y el volumen de inversión tiende a ser inferior al potencial. En breve, se obtiene una asignación ineficiente de un volumen de recursos subóptimos.

En estos casos de ventajas comparativas "difusas", corresponde un papel fundamental a la autoridad económica, como agente seleccionador de familias de productos o complejos productivos estratégicos, en los cuales se deben concentrar los esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, aprovechar economías de escala y especialización y buscar mercados externos. La puesta en marcha de las actividades en referencia opera, a su vez, como factor catalizador o de arrastre de otras inversiones que resultan complementarias de aquéllas.

Hay dos alternativas frente a la del Estado activo. Ellas son la concentración y la selectividad en los esfuerzos requeridos para el desarrollo por intermedio de un papel protagónico, ya sea i) de las corporaciones transnacionales o ii) de un número reducido de grandes grupos económicos nacionales. La primera alternativa es antagónica al objetivo de autonomía nacional y de desarrollo con perfiles propios, y la segunda se contrapone a los objetivos de equidad y de desarrollo democrático. En la práctica, las tres categorías de agentes tenderán a estar presentes en la tarea de impulsar la adquisición de ventajas comparativas, pero con un papel protagónico de un Estado con carácter democrático.

En las situaciones donde las ventajas comparativas obedecen fundamentalmente a atributos adquiribles, la eficiencia exige selectividad y concentración de esfuerzos públicos y privados. Esta opción, en consecuencia, difiere del enfoque ortodoxo en cuanto procura poner en marcha un proceso deliberado de fomento de la producción, y difiere del enfoque tradicional de sustitución indiscriminada de las importaciones en cuanto se trata de un esfuerzo selectivo y coordinado en diversos frentes, y le otorga un papel también estelar a las exportaciones.

Algunos criterios de selección serían:

a) Centrar la atención en actividades con ventajas comparativas adquiribles. Esto significa excluir del canasto de actividades seleccionables aquellos rubros en los cuales se enfrentan obstáculos graves tales como acceso a mercados externos, tecnología o capacitación.

b) Priorizar rubros con eslabonamientos y efectos multiplicadores dinámicos significativos en los ámbitos productivos o distributivos (García y Marfán, 1982). Un aspecto prioritario en este sentido debe ser la capacidad de generar empleo por parte de las actividades en cuestión.

c) Sobre la base de los dos puntos anteriores resulta un número amplio de actividades, mayor sin duda de lo realizable. Por ello, es imprescindible un enfoque selectivo, escogiendo de este universo un número de actividades compatible con la capacidad de financiamiento y gestión del Estado. En la medida en que ello sea concertado con el sector privado, podrá ampliarse el área cubierta.

d) La intervención sobre el mercado está dirigida tanto a contribuir a perfilar mejor las ventajas comparativas como a generarlas en sectores donde éstas dependen principalmente de atributos que son *adquiribles* en la especialización productiva misma (aprender practicando) o mediante la selección de áreas de especialización.

La selección de campos debe efectuarse simultáneamente con una serie de acciones concertadas de los sectores público y privado. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la eventual instalación de otras que la complementen, en especial en el caso de zonas de menor desarrollo. La complementación incluye la producción de servicios comunes, la oferta de insumos, la creación de canales de comercialización y de difusión del conocimiento, y la negociación para lograr acceso a mercados externos. La programación de inversiones —en el sentido de seleccionar una familia de productos afines cuya elaboración se proyecta promover en forma coordinada, y la concentración en ella del apoyo del Estado— contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos —aun cuando las actividades de inversión las realicen diferentes empresas públicas o privadas en sus diversas formas de gestión y propiedad— permite visualizar con mayor precisión que en el caso de un mercado sin regulación la presencia y la magnitud de las economías externas dinámicas.

Naturalmente, un inversionista público aislado puede experimentar las mismas dificultades. Lo esencial del argumento reside entonces no en la eficiencia relativa de empresarios públicos y privados, lo que depende de otras consideraciones, sino en que en el contexto descrito la operación del mercado descentralizado por sí solo, ciertamente no es la óptima. En consecuencia, hay terreno para interferir en él, aun con cierto margen de error, acrecentando no obstante su eficiencia neta.

En síntesis, ante la presencia de externalidades dinámicas y de economías de escala y de especialización, reviste gran importancia la acción de seleccionar campos donde concentrar la inversión, el desarrollo institucional, la infraestructura industrial, las negociaciones de acceso a mercados externos y tecnología.⁴³ Cuanto mayores sean las externalida-

des y las economías de especialización, más "difusas" tienden a ser las ventajas comparativas y mayor la necesidad de intervenir en el mercado. Incluso la selección al azar, siempre que se realice entre los campos de actividad donde los componentes dinámicos adquiribles son significativos, puede contribuir a generar de manera eficiente ventajas comparativas y a brindar mayores oportunidades de inversión. La evidencia proveniente de los países semiindustrializados que ha logrado un crecimiento sostenido apoya esa hipótesis, en contraste con las limitaciones que exhiben el proteccionismo indiscriminado y la liberalización irrestricta. La selectividad del desarrollo industrial es fundamental para su expansión sostenida y para que el desarrollo nacional se vea lubricado por el impulso exportador. De igual manera, la selección influiría sobre el nivel de empleo productivo, sobre el grado de igualdad o diferenciación de patrones de consumo, sobre la estructuración regional de la producción, y sobre la integración de las nuevas producciones a la economía nacional o a la mundial.

Se requiere un esfuerzo sistemático de reflexión acerca de los criterios más apropiados para identificar ventajas comparativas adquiribles, y los medios más idóneos para transformarlas en adquiridas, en presencia de variadas formas de heterogeneidad estructural.

Notas

¹El modelo se examina con mayor detalle en numerosos textos. Véanse, por ejemplo, Ffrench-Davis (1979), Williamson (1983), Kenen (1985).

²La abundancia relativa se determina no sólo por la oferta de factores sino también por la demanda de ellos, la que a su vez depende de las preferencias de los consumidores. Así, es posible que un país importe productos que usan con intensidad su factor "abundante en términos físicos", cuando la demanda de esos productos es lo suficientemente intensa como para transformar ese factor en relativamente escaso.

³Debido a la influencia que ejerció Samuelson sobre el desarrollo analítico del modelo, es común que se le denomine modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS). Otro conocido teorema es el de Rybczynski, acerca del efecto del aumento de la dotación de un factor sobre la composición de la oferta de bienes. Véanse Rybczynski (1955) y Ffrench-Davis (1979), pp. 68-69.

⁴Dados los supuestos utilizados, la igualdad de costos relativos significa también la igualdad de los precios de cada factor en los dos países. Véanse Samuelson (1949) y Caves y Johnson (1968). Conviene mencionar que éste es un desarrollo histórico sin repercusiones prácticas, pues Samuelson estaba muy consciente de la falta de realismo de los supuestos. Véase, por ejemplo, Samuelson (1951).

⁵Véase Samuelson y Stolper (1941).

⁶El autor en referencia distingue entre manufacturas con diferentes intensidades de uso de capital. El crecimiento económico se asocia con el aumento de la dotación de capital, con lo cual los países de mayor crecimiento se trasladan, en el curso de su proceso de expansión, a la producción de bienes más intensivos en capital. Véase también Balassa (1977).

⁷La dotación del resto del mundo está ponderada por el peso que cada nación posee en el intercambio comercial del país que se integra.

⁸En Baldwin y Richardson (1973, caps. 10 y 11); Díaz-Alejandro (1975); Stern (1975), y Williamson (1983, cap. 4), se encuentran recuentos de estos avances, así como de estimaciones empíricas.

⁹La dotación de recursos naturales no es un dato inamovible, sino que depende del esfuerzo para "descubrirlos". Asimismo, su renta económica se ve afectada por el carácter del cambio técnico en su explotación. Por otra parte, la disponibilidad de recursos tiende a afectar el comportamiento o actitud de los agentes económicos nacionales. Véase Fajnzylber (1986).

¹⁰Corresponde al fenómeno que, en la bibliografía convencional, se denomina "la enfermedad holandesa".

¹¹En algunos países de industrialización avanzada reciente (países asiáticos de industrialización reciente), el ciclo se dio en todas sus etapas durante los años sesenta y setenta. En el decenio de 1980, el proceso se aceleró, y en diversos casos estos países han llegado rápidamente a la etapa de fabricación.

¹²Krugman (1981) desarrolla un argumento similar, que se basa en "la preferencia de los consumidores por la diversidad".

¹³Nuestra definición no es muy rigurosa, ya que costo de oportunidad y precio sombra no son siempre idénticos. En efecto, el costo de oportunidad refleja la situación en un momento dado; la pregunta que cabe responder para medir el costo de oportunidad es "cuánto se deja de producir". Este valor se identifica con el precio sombra sólo en una situación de equilibrio total. Lo pertinente para la evaluación social de una inversión es el costo de oportunidad, pero éste no sólo interesa en el momento de tomar la decisión de invertir sino también en cada momento de la vida útil de la inversión. Podría decirse que el costo de oportunidad es "el precio sombra" resultante de la resolución de un modelo, con la restricción de movilidad de por lo menos algunos factores de producción, no reflejando por tanto una situación de equilibrio total pero sí una situación de equilibrio a corto plazo. Los trabajos de Bhagwati y Ramaswami (1963) y de Johnson (1965), constituyen obras clásicas sobre el tema.

¹⁴En Bhagwati y Srinivasan (1978) se examinan otros casos.

¹⁵Al respecto, véase por ejemplo el ejercicio gráfico en French-Davis (1979), cap. VII, p. 264, gráfico 6.

¹⁶Un caso ilustrativo de este planteamiento lo constituye un recuento sobre teoría de la integración, de gran influencia. Véase Krauss (1972). Sin embargo, en la bibliografía convencional, las economías de escala y la competencia imperfecta están recibiendo una atención renovada.

¹⁷Una excepción la constituye Corden (1974), cap. 9. Por supuesto, el tema se discute ampliamente en obras sobre teoría del desarrollo. Véase, por ejemplo, Chenery (1961).

¹⁸Es notable observar cómo autores neoliberales que aceptaban el supuesto de país pequeño, luego de la crisis de 1982 consideran que la tasa de crecimiento de los países industrializados es un determinante clave del comportamiento de las exportaciones de las naciones deudoras en desarrollo.

¹⁹El no cumplimiento de la "ley de precio único" ha sido notorio, en particular luego del establecimiento de relaciones cambiarias flexibles entre los países industrializados.

²⁰Véase Kuznets (1966, cuadro 2.5). Por ejemplo, el Reino Unido mostró un crecimiento del producto por habitante de 0.8% entre 1700 y 1881, y los Estados Unidos y Canadá, de un 1.5% entre finales del siglo XIX y mediados del actual.

²¹En el período 1961-1970, cada uno de los 19 principales países de América Latina experimentó menores fluctuaciones de sus índices de precios de exportación, en comparación con el período 1951-1960.

²²El incremento anual de 7.4% del quantum entre 1973 y 1981 corresponde a las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo no petroleros.

²³Durante la primera mitad de los años ochenta, el índice de precios de exportación de los países en desarrollo experimentó variaciones negativas. En consecuencia, en caso de ser deflactadas por ese indicador, las tasas reales son mayores que las nominales. Lo contrario ha acontecido en los lapsos de devaluación real del dólar estadounidense.

²⁴Las cifras se refieren a las exportaciones e importaciones fob de 1985.

²⁵Véase al respecto la sección I d).

²⁶Para un análisis de diversas expresiones y consecuencias de la heterogeneidad estructural, véase Pinto (1970).

²⁷La educación, como tarea prioritaria para reducir la heterogeneidad, constituye una respuesta que ofrece el llamado enfoque de "capital humano". Sin duda, se trata de un componente necesario, pero al plantearse en un contexto de libre mercado, elude los problemas de fondo. Al respecto, se plantean diversas interrogantes, entre otras: cómo orientar la educación desde un inicio; qué hacer con la mano de obra existente; al recurrir al libre comercio, tal vez se acaba por desalentar la capacitación de la mano de obra, con lo cual el país se encerraría en las ventajas comparativas de bienes intensivos en mano de obra de baja calificación y en recursos naturales.

²⁸Una excepción aceptada por esta visión es el caso de aranceles optimizadores de los términos del intercambio.

²⁹Asociado con la elevada ineficiencia de las aperturas comerciales y financieras registradas en el decenio de 1970, surgió el interés por analizar la secuencia "óptima" de ambos procesos. Al respecto, véase, por ejemplo, Edwards (1984).

³⁰Sin embargo, los cambios abruptos pueden ofrecer la oportunidad de poner en marcha procesos de renovación tecnológica, de modernización y rearticulación política y social, como lo ha planteado Hirschman (1973).

³¹El tema se ha tratado con mayor extensión en Ffrench-Davis (1988).

³²Por ejemplo, escritos de Prebisch en 1961 y 1963, referidos en Prebisch (1977) y en CEPAL (1987).

³³Se trata aquí de "neutralidad" en la política-objetivo: por ejemplo, libre comercio que procura dar igual tratamiento a todo tipo de bienes. No es neutral, en cambio, la transición entre la situación vigente y la política-objetivo.

³⁴Los cambios tecnológicos recientes han modificado en cierta medida el carácter de la inversión requerida; sin embargo, el volumen de la inversión continúa siendo un factor determinante para el aumento de la capacidad productiva, para su reestructuración y para el mejoramiento en la eficiencia.

³⁵En la bibliografía convencional se otorga además un papel fundamental a los salarios. Por ejemplo, el análisis sobre tipo de cambio real se relaciona con el nivel real de los salarios, interpretándose que toda devaluación involucra una baja de salarios. En la práctica, sin embargo, hay otras variables tales como rentas económicas y tasas de interés, que pueden hacer posible una relación diferente entre las dos primeras variables.

³⁶En este sentido, la recomendación ortodoxa de mantener libre acceso al mercado cambiario fue muy eficaz para facilitar la fuga de capitales desde América Latina, en años de acumulación de la deuda externa y en la crisis posterior.

³⁷Véase Ffrench-Davis (1979), caps. V y VI. El monetarismo de economía cerrada propugna el tipo de cambio libre. El monetarismo de economía abierta (enfoque monetario de la balanza de pagos) propugna un tipo de cambio fijo, tal como se aplicó entre 1979 y 1982 en el experimento monetarista impuesto en Chile. Paradojalmente, esta propuesta coincide con la de enfoques antimonetaristas que buscan la congelación cambiaria con propósitos estabilizadores similares.

³⁸No examinaremos el efecto sobre el tipo de cambio de equilibrio, por ser muy conocido. Su efecto global puede recogerse fácilmente con una política cambiaria programada y su efecto sobre la competitividad de las exportaciones se examina más adelante.

³⁹Los intentos por alcanzar neutralidad han llevado a medidas de privatización de las decisiones de construcción y/o gestión en obras públicas.

⁴⁰El tema ha sido tratado con amplitud en Aninat (1983), Ffrench-Davis (1979, caps. VII y VIII), y JUNAC (1981).

⁴¹Los diferentes criterios que se utilicen para determinar los niveles de protección deben recibir una expresión numérica. La suma de todos ellos determina el vector de protecciones efectivas. Junto con los coeficientes de insumo producto, se obtienen los aranceles nominales, que son los que se aplicarían en la aduana. Así, la tasa de protección nominal otorgada a cada producto sería una suma ponderada de las protecciones efectivas recibidas por cada una de las actividades comprendidas en la elaboración de cada rubro (Ffrench-Davis, 1979 y 1984; JUNAC, 1981).

⁴²La presencia de restricciones financieras, redundancias arancelarias y beneficios otorgados por medio de la política de negociaciones y acceso, justifican que las compensaciones monetarias a las exportaciones tengan un nivel inferior al de los aranceles selectivos óptimos. Véase Ffrench-Davis (1979, cap. VIII).

⁴³Como se ha expuesto en las secciones precedentes, el sistema de precios debe desempeñar un papel muy importante como instrumento de planificación y coordinación, aun en las actividades más estratégicas. Luego de tomar decisiones estratégicas tales como la selección de un área productiva, restan innumerables decisiones sobre tecnología, escala de producción, abastecimiento de bienes intermedios, donde los precios relativos deben desempeñar un papel muy significativo. La forma cómo se regulen variables tales como el perfil arancelario, las tasas de interés y el tipo de cambio, será determinante en la coherencia o contraposición entre diferentes objetivos y plazos.

Bibliografía

- Aninat, A., "El arancel externo común y la integración andina", Santiago de Chile, 1983, *mimeo*.
- Arellano, J. P., "Políticas para promover el ahorro en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 17, septiembre, 1984.
- Arrow, K., "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, junio de 1962.
- Avramovic, D., "Las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo y el programa integrado", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, serie Lecturas, N° 38, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Bacha, E., "Apertura financiera y sus efectos en el desarrollo nacional", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Las relaciones financieras externas: su efecto en la economía latinoamericana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1983.
- , *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*, serie Lecturas, N° 57, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Balassa, B., *A Stages "Approach" to Comparative Advantage*, World Bank Staff Working Paper, N° 256, mayo de 1977.
- , "The changing pattern of comparative advantage in manufactured goods", *The Review of Economics and Statistics*, N° 61, mayo de 1979.
- Baldwin R. y D. Richardson (eds.), *International Trade and Finance*, Boston, Little, Brown and Co., 1974.
- Behrman, J., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*, National Bureau of Economic Research (NBER), Nueva York, Columbia University Press, 1976.
- Bhagwati, J. y V.K. Ramaswami, "Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy", *Journal of Political Economy*, febrero de 1963.
- Bhagwati, J. y T. Srinivasan, "Shadow prices for project selection in the presence of distortions: effective rates of protection and domestic resource costs", *Journal of Political Economy*, febrero de 1978.
- Bhagwati, J., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, NBER, Nueva York, Columbia University Press, 1978.
- , "Teoría y práctica de la política comercial: tasas de cambio unificadas y múltiples", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- Boyer, R., "From growth to crisis: the changing linkages between industrial and macroeconomic policies", París, CNRS y Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación (CNRS/CEPREMAP), septiembre de 1984, *mimeo*.
- Caves, R. y R. Jones, *World Trade and Payments*, Boston, Little, Brown and Co., 1973.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe" (LC/L.322(SEM.22)/Add.2), Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo en América Latina y el Caribe, vol. III, Santiago de Chile, abril de 1985. (Véase también la síntesis de este documento: LC/L.333(SEM.22).)
- , *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, CEPAL, Santiago de Chile, 1987.
- CEPAL/ONUDI, Unidad Conjunta, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, informes N°s 1 y 3, Santiago de Chile, 1985 y 1986.
- Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Londres, Oxford University Press, 1974.
- , "La protección efectiva", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- Chenery, H., "Política de desarrollo y ventajas comparativas", en *American Economic Review*, marzo de 1961; y Ffrench-Davis, *ibid.*
- Díaz-Alejandro, C., "Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico", en Ffrench-Davis, *ibid.*
- , *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, NBER, Nueva York, Columbia University Press, 1976.
- Edwards, S., "The order of liberalization of the current and capital accounts of the balance of payments", *Essays in International Finance*, N° 156, Nueva Jersey, Princeton University, 1984.
- Estévez, J., "Ajuste, exportaciones y términos del intercambio", CIEPLAN, 1987, *mimeo*.
- Fajnzylber, F., "Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste asiático y sus referentes en el mundo", mayo de 1986, *mimeo*.
- , *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Ed. Nueva Imagen, 1983.

- Ffrench-Davis, R., *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979 (2a. edición, 1985).
- , "Políticas de comercio exterior, industrialización y desarrollo", en Ffrench-Davis y Tironi (eds.), *Hacia un nuevo orden económico internacional: Temas prioritarios para América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1981a) (2a. edición, 1986).
- (ed.), *Intercambio y desarrollo*, serie Lecturas, N° 38, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, vols. I y II, 1981.
- , "Una estrategia de apertura externa selectiva", en CIEPLAN, *Reconstrucción económica para la democracia*, Editorial Aconcagua, Santiago de Chile, 1983, y *El trimestre económico*, N° 203, julio-septiembre de 1984.
- , "Desarrollo y promoción de la producción: el rol del arancel selectivo", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 37 (E/CEPAL/G.1316), 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.10.
- y R. Feinberg (eds.), *Más allá de la crisis de la deuda. Bases para un nuevo enfoque*, Ediciones CIEPLAN, Santiago de Chile y Grupo Editor Interamericano, Buenos Aires, 1986.
- , "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), abril de 1988.
- Frenkel, R., "La apertura financiera externa: el caso argentino", en R. Ffrench-Davis (comp.), *Las relaciones financieras externas: su efecto en la economía latinoamericana*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Furtado, C., "Dependencia externa y teoría económica", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- García, E. y Mezzera, J., "El arancel externo común y la creación de empleo en el Grupo Andino", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 97, enero-marzo de 1978.
- García, N. y M. Marfán, "Estructuras industriales y eslabonamientos de empleo", Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Monografía sobre Empleo, N° 26, Santiago de Chile, diciembre de 1982.
- Garnaut, R., *ASEAN in a changing Pacific and world economy*, Australian National University Press, Canberra, 1980.
- y K. Anderson, "ASEAN export specialization and the evolution of comparative advantage in the Western Pacific region", *ibid.*
- Helliner, G., "Los países en desarrollo y la economía internacional", en R. Ffrench-Davis (comp.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- Hagen, E., "An economic justification of protectionism", *Quarterly Journal of Economics*, noviembre de 1958.
- Harris, J. y M. Todaro, "Migration, unemployment and development: a two-sector analysis", *American Economic Review*, marzo de 1970.
- Hirschman, A., *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza*, serie Lecturas, N° 5, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Ibarra, D., "Crisis y sector externo en América Latina", en Ffrench-Davis y Feinberg (1986), 1986.
- Johnson, H., "Intervención óptima en el comercio ante la presencia de distorsiones internas", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- , "Comparative cost and commercial policy theory for a developing economy", Estocolmo, Almqvist y Wiksell, 1968.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena), "Orientaciones para la elaboración del arancel externo común en el Grupo Andino", 1981, en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- Katz, J., *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1976.
- , "Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana: resultado de un programa de estudio de casos", *Revista de la CEPAL*, N° 19 (E/CEPAL/G.1229), abril de 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.3.
- Keesing, D., "Labor skills and comparative advantage", *American Economic Review*, mayo de 1966, y Baldwin R. y D. Richardson (eds.), *op. cit.*
- Kenen, P. (ed.), *International Trade and Finance: Frontiers for Research*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1975.
- , *The international economy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985.
- Krauss, M., "Recent developments in customs union theory: an interpretative essay", *Journal of Economic Literature*, junio de 1972.

- Krueger, A., *Growth, Distortion and Patterns of Trade among Many Countries*, Princeton Studies in International Finance, N° 40, 1977.
- , *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*, NBER, Nueva York, Columbia University Press, 1978.
- , "Regional and global approaches to trade and development strategy", 1980, en R. Garnaut, *op. cit.*
- Krugman, P., "Intraindustry specialization and the gains from trade", *Journal of Political Economy*, octubre de 1981.
- (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Mass. The MIT Press, 1986.
- Kuznets, S., "Quantitative aspects of the economic growth of nations: levels and variability of rates of growth", *Economic Development and Cultural Change*, vol. V, N° 1, octubre de 1956.
- , *Modern Economic Growth: Rate Structure and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Leontief, W., "Domestic production and foreign trade: the American capital position re-examined", *Economia Internazionale*, febrero de 1954, y R. Caves y R. Jones, *op. cit.*
- Lewis, A., *Growth and Fluctuations, 1870-1913*, Londres, George Allen & Unwin, 1978.
- Linder, S., *An Essay on Trade and Transformation*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell, 1961.
- MacKinnon, R., "Represión financiera y el problema de la liberalización dentro de los países menos desarrollados", *Cuadernos de Economía*, N° 17, abril de 1979.
- Marfán, M., "Reactivación y restricción externa: el rol de la política fiscal", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 22, diciembre de 1987.
- Muñoz, O., *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, Ediciones CIEPLAN, Santiago, 1986.
- Ominami, C. (comp.), *La tercera revolución industrial*, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), *Industry in the 1980's: structural change and interdependence*, Viena, 1985.
- , *International comparative advantage in manufacturing: changing profiles of resources and trade*, Viena, 1986.
- Palma, G., "Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of under-development", *World Development*, vol. 6, N° 718, julio-agosto de 1978.
- Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural", *El trimestre económico*, N° 145, enero-marzo de 1970.
- Prebisch, R., "En torno de las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en la América Latina por CEPAL", 1981, en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, *op. cit.*
- , *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Ramos, J., "Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 38 (E/CEPAL/G.1314), agosto de 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.11.
- Samuelson, P., "International factor-price equalization once again", *Economic Journal*, junio de 1949.
- , "A comment on factor-price equalization", *The Review of Economic Studies*, 1951-1952, 1951.
- Sarmiento, E., *Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio*, Contraloría General de la República de Colombia, Bogotá, 1984.
- Stern, R., "Testing trade theories", 1975 en P. Kenen (ed.), *International Trade and Finance...*, *op. cit.*
- Sunkel, O., "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", 1971, en R. Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y Desarrollo*, *op. cit.*
- Syrquin, M. y S. Teitel (eds.), *Comercio, tecnología, equidad y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1984.
- Stewart, F., "Industrialization, technical change and the international division of labour", G. Helleiner (ed.), *Economic Theory and North-South Negotiations*, Toronto, Canadá, University of Toronto Press, 1982.
- Tokman, V.E., "Monetarismo global y destrucción industrial", *Revista de la CEPAL*, N° 23 (E/CEPAL/G.1311), agosto de 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.4.

Vanek, J., "The natural resource content of foreign trade, 1870-1955, and the relative abundance of natural resources in the United States", *Review of Economics and Statistics*, mayo de 1959.

Vernon, R., "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1966, y Ch. Kindleberger, *Foreign Trade and the National Economy*, capítulo 6, 1962.

———(ed.), *The technology factor in international trade*, NBER, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

Villarreal, R., *La contrarrevolución monetarista*, México, D.F., Ediciones Océano, 1984.

Williamson, J., *The Open Economy and the World Economy*, Nueva York, Basic Books, 1983.

LIN
IN

Este t
puede
mient
lista
prote
ment
contr
come
ción
crecit
proce
nes y
cribe
todo,
lugar

mien
Amé
estos
una s
desat
conv
ción
punt
de la
cuyo
exist

Segunda Parte

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA: LA APLICABILIDAD DEL CONCEPTO DE LAS DISTORSIONES DEL MERCADO

INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objeto lograr una síntesis realista entre lo que se puede denominar el punto de vista estructuralista tradicional del crecimiento y la orientación neoclásica o liberal. El punto de vista estructuralista tradicional del crecimiento tiende al desarrollo hacia adentro, al proteccionismo de largo alcance y a una amplia intervención gubernamental que incluye el nivel microeconómico. La orientación liberal, por el contrario, pone énfasis en las exportaciones, en la liberalización del comercio internacional y por lo general en una política de no participación del gobierno. Si bien se reconoce la importancia central que para el crecimiento tiene el cambio estructural y el papel del gobierno en este proceso, nuestro punto de vista considera explícitamente las exportaciones y el desarrollo hacia afuera, donde el papel del gobierno se circunscribe exclusivamente a la enmienda de las distorsiones del mercado. Sobre todo, esto significa revisar y complementar las fuerzas del mercado en lugar de reemplazarlas.

Presentamos aquí un punto de vista determinado sobre el crecimiento y el desarrollo, que podría ser importante para los países de América Latina; se desarrollan algunas de las repercusiones analíticas que estos puntos de vista tienen en la industria. El crecimiento se considera una sucesión de cambios estructurales, cada uno de los cuales requiere el desarrollo de una infraestructura específica que, junto con elementos más convencionales, desemboque en un desarrollo tecnológico, en la acumulación de recursos y capital humano y en una reforma institucional. Este punto de vista del crecimiento sienta las bases para un enfoque dinámico de las políticas gubernamentales en torno a distorsiones de mercado, cuyos objetivos incluyen la utilización de las tendencias del mercado existentes y su estimulación, en la medida de lo posible, complementando

al mismo tiempo estas fuerzas con la intervención gubernamental en aquellas áreas donde el mercado funciona de manera imperfecta, como por ejemplo en la generación de nuevas ventajas comparativas para la economía. Este tipo de intervención debe representar una combinación de políticas neutrales y selectivas que dependan de una serie de factores, entre ellos, si la economía debe o no sufrir rápidas transformaciones estructurales. Cuando es éste el caso, se requiere una política de intervención no neutral y estratégicamente selectiva, mientras que en períodos de crecimiento equilibrado probablemente dominarán las políticas neutrales (que se acercan más a un punto de vista liberal o neoclásico).

No planteamos un modelo definitivo de crecimiento para los países latinoamericanos ni una política industrial y tecnológica cabalmente desarrollada para la región. Más bien, nos limitamos a presentar ciertas sugerencias generales, incluyendo algunas de carácter extremadamente práctico. Entre ellas, se incluyen las siguientes:

i) la necesidad de un punto de vista global, integrado, de los procesos de crecimiento y desarrollo y los parámetros clave que involucra: esfuerzo y capacidad tecnológicos, políticas de comercio exterior, políticas de empleo, políticas dirigidas al sector financiero, etc.;

ii) la necesidad de coherencia interna entre las numerosas metas de las políticas industriales y tecnológicas, y consistencia global entre ésta y las políticas macroeconómicas y macroestratégicas más amplias;

iii) la conveniencia de una política industrial y tecnológica explícita, lo cual, entre otros aspectos, significa: el establecimiento de metas para parámetros críticos como esfuerzo tecnológico, cambio estructural, etc.; la capacidad de relacionar medidas políticas con estos parámetros críticos, y a través de ellos, determinar sus repercusiones en el crecimiento. Esta aptitud requiere el cumplimiento de varias condiciones: identificación de la justificación analítica para esa política; análisis retrospectivo de las decisiones macroestratégicas adoptadas, debido a su importancia en la determinación de un marco cuantitativo dentro del cual se pongan en práctica las políticas particulares y, por último, determinar los efectos sobre el crecimiento de la aplicación de la política. La máxima expresión de una política explícita es un modelo de simulación cuantitativo para la economía, el que incorpora tanto parámetros estructurales clave como instrumentos principales de política, pero esto constituye sólo uno de los enfoques posibles, ya que su logro puede ser inalcanzable.

Es preciso hacer la distinción entre una política industrial y tecnológica coherente y explícita (o positiva) y una política implícita. Algunos de los opositores a estas políticas las identifican con intentos por proteger o respaldar sectores particulares o grupos de interés (por ejemplo, a través de aranceles y de colocación de fondos de inversión pública). La realidad está llena de instancias de ese tipo, tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados, y las consecuencias resultantes de esa

interv
e inici
políti
modo
(prefe
] indus
antes
pal de
aport
inter
evalu
el gra
persp
que er
como
sión a
gica d
de po
mode
crecin
tas de
reneg
acreec
es crí

Se rec
pasad
estrat
Latin
cias, t
unive
difere
prime
anter

intervención (sorprendentes en algunos casos, pero ciertamente erráticas e inciertas en la mayoría), en nuestra opinión no deben calificarse como política industrial (PI). Si a pesar de todo se insiste en denominarla de ese modo, debe calificarse como implícita en lugar de explícita o positiva (preferiríamos no utilizar el término PI si la política no es explícita).

Hay muchas razones que justifican la importancia de una política industrial y tecnológica *explícita*. Primero, la explicitación en el sentido antes definido es fundamental para su aceptación como elemento principal de la estrategia general de desarrollo del país involucrado. Segundo, aporta elementos que hacen posible oponerse a proyectos que emanan de intereses de grupos de influencia, entregando un marco global para evaluar las proposiciones correspondientes, reduciendo al mismo tiempo el grado de libertad de los grupos de influencia. Tercero, gracias a su perspectiva de más largo plazo, puede anticiparse a aquellos problemas que en el futuro conducirán a presiones por parte de grupos de influencia, como por ejemplo, la identificación de industrias en decadencia, la decisión acerca de cuáles de ellas podrían sobrevivir (o qué decisión metodológica debería tomarse), la estimulación, antes de que sea demasiado tarde, de políticas de adecuada reestructuración industrial, racionalización y modernización. Por último, creemos que en una estrategia general de crecimiento para los países de la región, las políticas razonables y explícitas de industria y tecnología pueden dar lugar a nuevas posibilidades de renegociación de la deuda externa de la región (las instituciones o países acreedores pueden convencerse de que la renegociación actual de la deuda es crítica para el crecimiento y el pago futuro de la deuda).

I. NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

I. Antecedentes: experiencia del pasado y nuevas circunstancias

Se reconoce ampliamente que una combinación de las experiencias del pasado y de las nuevas circunstancias requiere una reconsideración de las estrategias de industrialización y desarrollo de los países de América Latina. Esta posición es compartida por economistas de diversas tendencias, tanto estructuralistas como neoclásicos.¹ Aunque se reconoce casi universalmente la necesidad de una reorientación estratégica, existen diferencias significativas en los contenidos reales de la nueva estrategia.

En relación con los hechos, debemos concentrarnos en dos áreas: primero, en el nivel poco satisfactorio de la actuación absoluta y relativa anterior de las economías latinoamericanas.

Los contrastes entre los principales países de América Latina —Argentina, Brasil y México— y la República de Corea, son particularmente evidentes, en especial en la tasa del producto interno bruto (PIB) y de crecimiento industrial, en la participación de las exportaciones manufactureras en las exportaciones totales y de éstas en el PIB, y en el coeficiente de exportación-deuda externa.

Aunque casi todas las posiciones coinciden en algunos aspectos del diagnóstico de la actuación en el pasado (como por ejemplo, los efectos negativos de la sustitución de importaciones en gran escala y las políticas de proteccionismo en el sector industrial), existen diferencias sustanciales en ideología y en los enfoques del análisis, que subrayan las posiciones neoclásicas y estructuralistas. La primera pone énfasis en una estabilización de corto plazo, considerada, junto con una apertura incondicional y con la reducción de los propósitos gubernamentales, como necesaria y suficiente para el crecimiento y el desarrollo (no obstante son escasos los análisis explícitos de crecimiento).² Este es el punto de vista que se sostiene en algunos organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). En contraste con lo anterior, la recomendación estructuralista se basa en un punto de vista dinámico del crecimiento que involucra un número más amplio de variables interrelacionadas, algunas de ellas no económicas. Tradicionalmente, este punto de vista ha sido débil por lo menos en dos aspectos: en relación con las consideraciones de la eficiencia de corto plazo y en relación con consideraciones macroeconómicas. La presunción implícita pareció consistir en que los beneficios dinámicos de eficiencia más que compensarían las pérdidas derivadas de las distorsiones estáticas y de la inflación. Por cierto, esto no fue así al menos en la mayoría de los casos. Si bien desde un punto de vista estadístico la industrialización al servicio de los mercados nacionales ha demostrado ser un factor de crecimiento dinámico en el contexto particular en que se desarrolló, fue acumulando gradualmente una considerable pérdida de eficiencia, y rara vez fue considerada una palanca para la futura integración de la industria a los mercados mundiales de exportación.

No obstante las limitaciones antes mencionadas, desde el punto de vista del estructuralismo tradicional respecto al desarrollo, las recomendaciones para América Latina, neoclásicas u ortodoxas, esencialmente estáticas (que ponen énfasis en la estabilización de corto plazo) no bastan para asegurar el desarrollo de la región ni tampoco para garantizar el mejoramiento en la situación que plantea la deuda externa. Contribuiremos a poner de relieve un punto de vista alternativo, que combina elementos estructuralistas y liberales, intentando ir más allá de los simples reajustes propuestos y manifestados por los acreedores de la región.

**PRINCIPALES PAISES LATINOAMERICANOS Y REPUBLICA DE COREA:
COMPARACIONES SELECCIONADAS**

(En porcentajes)

	Argentina	Brasil	México	República de Corea
Tasa de crecimiento PIB per cápita (1965-1983)	0.5	5.0	3.2	6.7
Tasa de crecimiento PIB manufacturero (1973-1983)	-1.8	4.2	5.5	11.8
Participación de las exportaciones en PIB				
1965	8.0	8.0	9.0	9.0
1983	13.0	8.0	20.0	37.0
Participación exportación manufacturas en total exportaciones				
1982	29.0	47.0	11.0	85.0
Deuda externa-tasa de exportaciones				
1981	3.3	3.0	2.6	0.8

Fuente: F. Fajnzylber (1986).

2. Principales temas y problemas

Como primer paso en el planteamiento de una estrategia alternativa para el desarrollo de América Latina, entregaremos a continuación un listado de los temas y problemas principales que enfrenta la región. También entregaremos algunas evidencias cuantitativas a modo de sustentación de éstos (nuevamente de acuerdo con F. Fajnzylber), mediante la comparación entre tres grandes países latinoamericanos y la República de Corea. En cierta forma, a través de lo anterior se obvia el problema de encontrar un estándar con el cual comparar los niveles de variables críticas de las economías y sociedades de la Argentina, el Brasil y México.³ Pondremos énfasis en tres temas que plantean los principales problemas: necesidad de aumentar la competitividad en la industria; estructura dual de las economías y de las sociedades; elevado nivel de endeudamiento y acuerdos correspondientes con los acreedores. (Véase cuadro 1.)

a) *Necesidad de promover la competitividad en la industria*

Ya nos hemos referido a la orientación hacia adentro de la estrategia del pasado, uno de cuyos indicadores es la participación de las exportacio-

nes en el PIB total (véase el cuadro 2, ítem 1). Es evidente que esta situación ha generado gran cantidad de ineficiencias, y consideramos que la integración total a los mercados mundiales es una condición para asegurar a largo plazo la competitividad en la industria. Por ende, uno de los objetivos principales de la nueva estrategia debe ser la penetración de los mercados internacionales en general, y en particular a través del sector industrial, en el contexto de una estrategia de desarrollo e industrialización orientada hacia afuera. Aunque no desaparecerá la protección a la industria (incluso en el largo plazo), ésta deberá aplicarse con precaución y moderación, y en lo posible en conexión con una promoción general de industrias de reciente formación, durante y después del período de transición hacia una apertura gradual (véase más adelante). A este punto, creemos necesario mencionar algunas de las características más específicas de un sector industrial débil, a saber:

i) *Espíritu empresarial nacional débil* (véase el cuadro 2, ítem 2, como un indicador posible), hecho que merece especial atención de los gobiernos con el propósito de promover un espíritu empresarial genuino, schumpeteriano, opuesto al espíritu empresarial de no ingerencia

Cuadro 2

PRINCIPALES PAISES LATINOAMERICANOS. TEMAS Y PROBLEMAS ESENCIALES

(En porcentajes)

	Argentina	Brasil	México	República de Corea
1) Participación de las exportaciones en el PIB				
1965	8	8	9	9
1983	13	8	20	37
2) Participación de empresas multinacionales en total producción manufacturera				
	31 (1972)	44 (1977)	39 (1970)	11 (1975)
3) Participación de la población en sistema educacional:				
Educación secundaria				
1965	28	16	17	35
1982	59	32	54	89
Educación universitaria				
1965	14	2	4	6
1982	25	12	15	24

Fuente: *World Bank Development Report*, Banco Mundial, Washington D.C., 1986.

(*hands-off*) que sólo busca dividendos, y que se desarrolló tras un prolongado período de protección arancelaria, y opuesto también al empresariado sólo en el papel.

ii) *Capacidades tecnológicas insuficientes*. Esto lleva a uno de los propósitos centrales de la nueva estrategia (que nos proponemos considerar de modo exhaustivo en este documento): la necesidad de una política tecnológica explícita para la industrialización de América Latina.

iii) *Necesidad de promover el desarrollo de los recursos humanos* (las deficiencias en relación con los recursos humanos se muestran en el ítem 3 del cuadro 2), como un contrapunto necesario de la repercusión de la política señalada en el subpunto anterior.

iv) *Creación o generación de ventajas comparativas en la industria* a través de los elementos mencionados en los subpuntos ii) y iii). Para la consecución de ello, nuestro punto de vista estructuralista del proceso de crecimiento significa que la promoción de la competitividad en la industria requiere una política explícita.

b) *Estructura dual de las economías de América Latina*

En primer lugar y como el aspecto más importante, esta estructura dual es resultado de la falta de articulación de los diferentes segmentos del sector industrial, como por ejemplo la coexistencia de empresas con enormes diferencias de productividad; de la carencia de externalidades de red;⁴ de la falta de articulación entre el sector industrial y otros sectores, como algunos pertenecientes a la agricultura y a los servicios, de tipo tradicional, etc. Así como en el pasado la red ferroviaria interconectaba las actividades del interior de los países avanzados con los mercados nacionales e internacionales, la nueva estrategia podría lograr la interrelación de los sectores, regiones y grupos sociales productivos marginales, informales y tradicionales con los segmentos y sectores de la sociedad más avanzados y modernos. Para el logro de lo anterior, se requieren estrategias de creación de lazos y redes de relaciones de varios tipos, hecho que contribuiría al incremento del PIB y a la disminución de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso de la mayoría de los países latinoamericanos. (Para algunas informaciones comparativas acerca de la desigualdad, véase F. Fajnzylber, 1986.)

c) *El problema de la deuda externa*

La magnitud de la deuda (véase nuevamente el cuadro 1) y el pago de ésta y de los intereses está comprometiendo la capacidad de los países latinoamericanos para poner en práctica el antes mencionado cambio de estrategia debido a la falta de recursos, y en particular aquella estrategia tendiente a promover la competitividad del sector industrial. A este respecto, parecería haberse creado lo que en la teoría de los juegos se

conoce como *Prisoners Dilemma*. Esto es, los países acreedores y las instituciones financieras internacionales se comportan como si hubiesen adoptado una estrategia de no cooperación, la que amenaza con aniquilar los países de la región, privándolos de la capacidad de crecer y pagar así los futuros créditos e intereses, e induciéndolos a tomar a su vez una posición estratégica de no cooperación. Los países acreedores, por otra parte, actúan en el convencimiento de que no existe ninguna seguridad de que una cooperación de su parte conduzca a la cooperación por parte de los países deudores. (Cooperación significaría uso efectivo de los fondos obtenidos con el propósito de pagar los compromisos, promover el crecimiento, e indirectamente hacer posible el pago futuro de estos créditos.) La tarea de una nueva estrategia para el desarrollo de los países latinoamericanos consiste en inducir a ambas partes a la renegociación de la deuda, en beneficio de ambos. Una condición previa para la utilidad de un instrumento de este tipo es la solvencia y credibilidad de la estrategia alternativa propuesta. En este contexto general, creemos en la necesidad de promover políticas explícitas de desarrollo tecnológico para la industria.

3. Enfoque general y rasgos estratégicos centrales

a) *Enfoque general*

Nuestra aproximación al desarrollo económico de América Latina contiene importantes elementos estructurales donde observamos el proceso de desarrollo como una serie de no convergencias que pueden bloquear el camino hacia un rápido cambio estructural y crecimiento económico. La superación de estos obstáculos requiere una adecuada intervención gubernamental, en especial en períodos de cambio rápido y conmociones externas.³ Sin embargo, esta intervención debe limitarse al esclarecimiento de casos de distorsión del mercado y procurar, en lo posible, una actitud neutral. Pero estamos conscientes de que siempre será necesaria una cierta dosis de selectividad.

En secciones posteriores se detallará la estrategia sugerida aquí, con lo cual podrá demostrarse cuán consistente es con una política explícita de reforzamiento de las fuerzas del mercado y de complementación, en lugar de sustitución de éste. Nuestra intención no es reivindicar ni una estrategia puramente liberal ni una puramente estructuralista-intervencionista-proteccionista. En algunos sentidos, ambos extremos han fracasado. Creemos más bien en la identificación de elementos de ambos puntos de vista, que podrían contribuir al ulterior desarrollo de América Latina; en este sentido, nuestra estrategia es pragmática. En contraste con los puntos de vista neoclásicos extremos, liberales u ortodoxos, considera-

mos el proceso de crecimiento y desarrollo como un proceso orgánico que involucra no sólo variables económicas sino también políticas, sociales, regionales y culturales. Este punto de vista es importante, pues al discutir por ejemplo la apertura de las economías, será muy importante considerar el hecho de que una separación social y regional excesiva debilitaría la capacidad de reestructurar la economía, socavando las fuerzas políticas favorables al cambio. Más aún, sostenemos que el éxito de la puesta en marcha de programas de estabilización económica no garantiza de manera automática un crecimiento económico sostenido, que en el mejor de los casos es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para el crecimiento, y que hay instancias en las que un celo excesivo en el manejo de ciertos parámetros (por ejemplo, las tasas reales de interés), puede llegar a obstruir el proceso de crecimiento que supuestamente debería venir después de la estabilización. Alternativamente, podemos dejar establecido que nuestra aproximación a la estrategia del desarrollo debe incorporar explícitamente el tiempo, considerando tanto el corto como el mediano y el largo plazo. Por último, este punto de vista del crecimiento involucra la concesión de un papel explícito a la estrategia o a las decisiones estratégicas a nivel nacional, sectorial y corporativo (por ejemplo, en la creación de ventajas comparativas dinámicas), por lo que va más allá de un contexto macroeconómico en el que se ha mantenido la mayoría de los discursos académicos y políticos de los economistas.

b) *Rasgos estratégicos centrales*

En el contexto de la estrategia de desarrollo general, nos centraremos en la industrialización, y en particular en el desarrollo tecnológico de la industria. Sus rasgos principales incluyen:

i) *Apertura gradual e integrada*, por lo menos con el fin de reducir (e incluso revertir) la tendencia anti-exportaciones existente en la actualidad en vastas áreas de las políticas relativas a la industria. No creemos que una repentina y abrupta apertura del sector industrial sea apropiada en la mayoría de los casos, aunque el objetivo es lograr la competitividad internacional y una mínima protección en el largo plazo, por lo menos para aquellos sectores maduros.

ii) *Reorientación del papel del Estado*. Este es el principal rasgo del papel diferente que desempeña el Estado. Sin duda, hay muchas áreas en las cuales la intervención del Estado debe descender; por ejemplo, en relación con la protección y la intervención en gran escala a nivel macroeconómico (como el otorgamiento de licencias a demasiadas actividades económicas). Sin embargo, hay otras áreas en las que el papel del Estado debe incrementarse, en particular en relación con el desarrollo tecnológico, el desarrollo de los recursos humanos, e incluso en la estimulación del surgimiento de un sistema financiero competitivo que sea capaz de canalizar fondos al sector industrial de manera eficiente.

iii) *Generación de ventajas comparativas*. Este aspecto abarca el nivel crítico de aptitudes y su generación en el proceso de desarrollo, puesto que la infraestructura necesaria para el cambio estructural es intensiva en el uso de aptitudes, y en contraposición a la simple explotación de las ventajas comparativas hay muy poca o ninguna sustitución entre las aptitudes y otros factores de producción. En el contexto de América Latina, las ventajas comparativas deben generarse en áreas donde los mercados mundiales son grandes y crecientes, en zonas ricas en recursos naturales, y en otros productos relativamente abundantes en la región. Tanto la generación como el mantenimiento de ventajas comparativas requiere de un esfuerzo continuo por introducir, difundir e incluso desarrollar nuevas tecnologías, actividades éstas que necesitan una intervención adecuada del Estado.

4. Objetivos y estructura

El objetivo es esbozar una política tecnológica para la industrialización, en el contexto de una estrategia industrial y tecnológica para el desarrollo de América Latina. Comenzaremos por entregar las bases analíticas de esta política (capítulo II), que estará sustentada en varios tipos de distorsiones del mercado: distorsión ortodoxa del mercado (estática), distorsión dinámica del mercado, y problemas especiales de coordinación que están presentes en la economía de mercado. En el capítulo III se discuten los enfoques alternativos para la articulación de la política: estimulación del mercado, neutralidad y enfoque selectivo-estratégico. Pondremos énfasis en la necesidad de estimular el mercado y en políticas neutrales (como por ejemplo, una tasa constante de subsidios para industrialización y desarrollo, I y D, cualquiera que sea la clase de producto, la tecnología o la rama industrial asociada al proyecto), siempre que esto sea posible, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de selectividad para aquellos proyectos o decisiones de inversión que de por sí requieren esta estrategia (por ejemplo, debido a su indivisibilidad). A continuación, se hará una discusión sobre los problemas especiales de selectividad que surgen de circunstancias especiales de América Latina (como por ejemplo, inversiones indivisibles de gran alcance en algunos países como el Brasil; la inevitabilidad de la selectividad ante la ausencia de mercados de capitales perfectos, etc.).

II. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA INDUSTRIALIZACION Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO: BASES ANALÍTICAS

Introducción

Antes de entrar en una discusión detallada del enfoque de la distorsión del mercado, debemos recordar la importancia del punto de vista global del crecimiento, uno de cuyos aspectos es un proceso orgánico multidimensional que involucra numerosos procesos no pertenecientes necesariamente de manera exclusiva a la esfera económica. De este modo, debe considerarse que el proceso de crecimiento involucra relaciones continuas entre un creciente número de sectores económicos, grupos sociales y regiones. Dado el estado actual de nuestro conocimiento, no es fácil describir y comprender estas relaciones y sus efectos económicos. Y probablemente ésta será una de las principales tareas de las ciencias sociales y en particular de la economía en el próximo decenio. Consideramos que las bases analíticas para el apoyo gubernamental a la promoción tecnológica, la industrialización y el desarrollo, tal como se describe en este capítulo, incluso recibirán un apoyo adicional tras esa revolución en nuestra concepción de desarrollo.⁶

En general, los economistas seguidores de la tradición neoclásica consideran como hipótesis cero el punto de vista que considera peligrosa, o al menos superflua, la intervención del gobierno en el mercado. Necesitan pruebas fehacientes de que, sin intervención, el desempeño del mercado es inadecuado y que el gobierno puede desempeñarse mejor.

En relación con el desarrollo tecnológico y la industrialización, en este capítulo se recoge la primera mitad de este requisito, que podríamos decir es la más fácil.

Aquí, desafiamos la noción de que el libre mercado puede considerarse capaz de aprovechar totalmente las oportunidades para el cambio tecnológico, presentando el tema en tres partes. En primer lugar, revisamos el enfoque de la distorsión del mercado, producto de la exposición de Arrow (1962), presentada en un seminario, que es el núcleo de la tradición neoclásica. En seguida, apuntamos a las limitaciones del libre mercado para lograr aquellos cambios estructurales que a menudo constituyen una precondition del progreso tecnológico. Este argumento se deriva de observaciones empíricas en una variedad de contextos: países en proceso de industrialización reciente (Westphal *et al.*, 1982), países de la OCDE (Freeman y Soete, 1985), así como estudios históricos (por ejemplo, Rosenberg, 1975). Por último, señalamos que muchos países de la región se caracterizan por una intervención gubernamental extensiva, y algunos de ellos se manifiestan decididamente contrarios a una actividad innovativa. Queda claro que el remedio más eficiente contra este predicamento

es la reducción del papel del gobierno en aquellos casos donde éste distorsiona la actividad del mercado. Pero existen limitantes políticas —y económicas— tanto en el monto como en la finalidad de una reducción de este tipo. En estas circunstancias, un progreso tecnológico satisfactorio puede ser contingente en la compensación de las distorsiones existentes, incluso si ello significa introducir distorsiones compensatorias, de preferencia sobre una base temporal.

1. Enfoque ortodoxo de la distorsión del mercado⁷

Para justificar la intervención pública en el mercado, el enfoque económico neoclásico utiliza como punto de partida el concepto de distorsión del mercado. Con el argumento de que para la sociedad como un todo una disparidad entre el valor marginal de una actividad económica y su valor marginal para el sector privado puede conducir al libre mercado a una asignación subóptima de recursos, sugiere que en casos como éste la intervención del gobierno puede proporcionar un mejoramiento en el funcionamiento del mercado.

La aplicación de este enfoque a la política de innovación fue desarrollada por vez primera en los trabajos de Nelson (1959) y Arrow (1962), y desde entonces ha constituido la base de muchos estudios teóricos. Para los propósitos de nuestra exposición y como punto de partida, es conveniente tomar en consideración los principios básicos establecidos en la contribución de Arrow (1962).

El análisis de Arrow de la asignación de recursos para invención se deriva de su caracterización de invención como producción de información, de su selección de un contexto de economía cerrada, y de la naturaleza no desarrollista de su enfoque. Estos rasgos lo llevaron a poner énfasis en tres atributos del proceso de innovación: su inapropiabilidad, su incertidumbre y su indivisibilidad.

La inapropiabilidad de las ganancias derivadas de la invención es producto del bajo costo social de la transferencia de información y del punto de vista de Arrow en relación con la invención, definida como producción de información. Lo anterior conduce a un tipo de distorsión del mercado particularmente difícil de resolver, puesto que se manifiesta en dos efectos conflictivos.

Por una parte, el bajo costo social de la transferencia de información significa que, una vez producida la información, puede distribuirse libremente. Esto es aplicable tanto al producto final del proceso innovativo como a sus resultados intermedios, y ambos indican una insuficiente disseminación de invenciones y un derroche, debido a la duplicación de esfuerzos. Por otra parte, este mismo fenómeno significa también que las

gan
tot
de
del
pat
pro
inv
inn
cue

rig
coo
gub
este
inte
Jap

acti
mue
imp

par
la in
por
en l

mis
con
cara
que
vist
crea

pun
de l
el n
nist
del
inn
fuer
mer
reci
las
mer

ganancias provenientes de la innovación no pueden ser de propiedad total del innovador, lo que lleva a una subinversión en la investigación.

En una relación simultánea con estos efectos conflictivos, se ponen de manifiesto serias dificultades. Si aumentan los incentivos por medio del incremento de la apropiabilidad (por ejemplo, a través del sistema de patentes), la difusión de innovaciones podría perjudicarse, produciéndose probablemente una duplicación más dilapidadora de recursos. A la inversa, el incrementar la diseminación de los resultados de la actividad innovativa significaría menos remuneración para el inventor y, en consecuencia, menores incentivos para la innovación.

Al analizar este intercambio de acuerdo con un modelo formal riguroso, Spencer (1984) sugiere que una combinación de investigación cooperativa para reducir las duplicaciones antieconómicas, y de subsidios gubernamentales para reforzar incentivos ofrece algunas soluciones para este tipo de distorsión del mercado. Una experiencia reciente de la intervención gubernamental en la industria electrónica ocurrida en el Japón, por lo menos en cierta forma, parece comprobar lo anterior.

El análisis de Arrow acerca del papel de la incertidumbre en la actividad económica ha tenido una influencia profunda y permanente en muchos aspectos de la teoría económica, y tiene también consecuencias importantes para la política de innovación.

Arrow pone énfasis en la importancia de los mercados de capitales para eliminar los riesgos correspondientes en el campo de la invención y la innovación. Al mismo tiempo, reconoce las imperfecciones a las que por lo general son susceptibles. La información desempeña un papel vital en los mercados de capitales, aunque su producción se caracteriza por las mismas distorsiones del mercado señaladas anteriormente en relación con la inapropiabilidad de la información innovativa, y su aplicación se caracteriza por economías de escala extensivas. Lo anterior significaría que algunos mercados de capitales que serían útiles desde un punto de vista social no existen, pues no son lo suficientemente rentables para el creador del mercado.

Pero Arrow también hace una importante contribución a nuestro punto de vista acerca de las cualidades inherentes que limitan la capacidad de los mercados de capitales para traspasar los riesgos. Según este autor, el mismo instrumento que traspasa los riesgos del innovador al inversionista, puede al mismo tiempo entrabar los propósitos de compensación del innovador. De este modo, la vigilancia del inversionista sobre el innovador y la supuesta divergencia de propósitos entre ambos, por fuerza debe conducir a una subinversión. Arrow se refirió a este fenómeno denominándolo factor moral, y en una conceptualización más reciente lo llamó riesgo moral. Es evidente que este factor puede limitar las metas y la eficiencia de los propósitos gubernamentales para complementar los mercados de capitales imperfectos del sector privado.

El tercer asunto analizado por Arrow se refiere a la indivisibilidad asociada al uso de la información en la producción. Existen economías de escala inherentes a la aplicación de una innovación por parte de una empresa individual: un proceso de innovación que reduce en un 10% los costos de producción, en una tasa de producción normal de 100 unidades diarias, perfectamente puede lograr ahorros similares por unidad en tasas más altas de producción, sin aumentar los costos de la innovación. Este tipo de economías de escala podría llevar a una reconocida divergencia con la asignación de valores a los costos marginales y con una selección subóptima de innovaciones por parte del mercado.

Este último punto también se trata en un trabajo más reciente, de Spencer (1976), sobre selección de productos bajo un régimen de competencia monopólica. Spencer demuestra de manera formal que en economías de escala caracterizadas por la competencia monopólica, la selección de productos por parte del sector privado sobre la base de la rentabilidad, no necesariamente será óptima desde un punto de vista social; y al mismo tiempo, entrega datos acerca de la dirección de las tendencias que con ello podrían surgir.⁸

2. Algunas proyecciones y la crítica schumpeteriana

En Justman y Teubal (1985), se demuestra la aplicación de este enfoque al diseño de un sistema de apoyo para proyectos de I y D en el sector industrial privado. Se reconoce que el gobierno no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, el gobierno puede tener la capacidad de identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas (por ejemplo, creación de empleos). En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades. También consideramos que, en ausencia de información suficiente, es aconsejable un esquema neutro de apoyo a la I y D, como por ejemplo un esquema que no beneficie ramas industriales particulares, grupos de productos o áreas tecnológicas. Una política de este tipo, en lugar de sustituir el mercado en el proceso de selección natural de proyectos y empresarios, lo incrementaría. También llegamos a la conclusión de que en el caso de inversiones de gran magnitud e indivisibles, como en el de la infraestructura, el principio de neutralidad en el apoyo no es aplicable (en el sentido descrito anteriormente).

En la tradición neoclásica de la economía, otra línea actual de investigación que está de acuerdo con la asignación pública de recursos para I y D se refiere a las industrias de creación reciente, donde la acumulación de experiencias desempeña un papel central.⁹ Cuando se

hace difícil llevar a la práctica este tipo de experiencias, ya sea porque depende de aptitudes humanas más que de empresas o equipos, o porque no existen restricciones concretas a la imitación, las fuerzas del mercado desarrollarán la industria a un ritmo más lento que el óptimo desde un punto de vista social. Otras causas de la distorsión del mercado en relación con industrias de creación reciente son probablemente los efectos externos en las industrias complementarias,¹⁰ y las disparidades entre las tasas de descuento sociales y privadas. Las industrias de alta tecnología a menudo presentan características similares a las de las industrias de reciente creación en las primeras etapas de su desarrollo.

A pesar de su vigencia entre las principales corrientes del análisis económico, el enfoque neoclásico de la distorsión del mercado para el estudio de asuntos relativos a políticas de innovación ha sido objeto de profundas críticas, tanto entre los partidarios de la política de innovación como entre los economistas que siguen la tradición evolucionista de Schumpeter (como son los casos de Nelson y Winter, 1982 y de Nelson, 1984). Estas críticas apuntan a la insuficiencia de los modelos neoclásicos en la descripción de los procesos innovativos, su omisión de los elementos de desarrollo del progreso tecnológico, que trasciende los intereses de las empresas individuales, y la exageración de las posibilidades de llegar a decisiones racionales. Aunque en términos generales estamos de acuerdo con esta crítica, consideramos que la identificación de disparidades existentes entre los beneficios a nivel social y privado que surgen de las diferentes actividades económicas involucradas en el proceso de innovación, proveen una base analítica esencial en la formulación de una política de innovación, no obstante es preciso reconciliarse con el punto de vista schumpeteriano de la innovación. Debería analizarse en qué forma el enfoque de la distorsión del mercado o el enfoque schumpeteriano pueden utilizarse en conjunto para lograr formulaciones analíticas que respondan a la necesidad común de todos los países en vías de desarrollo de generar un equipo de empresarios schumpeterianos. En el capítulo II, punto 4, revisamos algunos intentos por introducir consideraciones de tipo estructural en el análisis neoclásico de la distorsión del mercado.

3. Estrategia competitiva internacional e industrias complementarias

Investigaciones recientes en estrategia de competitividad internacional, en especial una serie de documentos de Spencer y Brander (como el de 1983), han considerado la posibilidad de obtener beneficios a través de la intervención, por parte de los gobiernos nacionales, en aquellos mercados internacionales donde la competencia es imperfecta y es posible obtener beneficios superiores a los normales. En estas circunstancias, la distribu-

ción de estos beneficios entre los competidores del mercado no puede determinarse *a priori* sobre bases económicas, sino que depende de la interacción estratégica entre ellos. Spencer y Brander señalan que, al subsidiar las actividades de investigación y desarrollo, los gobiernos pueden, en última instancia, reducir los costos marginales de producción de los fabricantes nacionales, incrementando, en consecuencia, sus utilidades y su participación en el mercado. Otras formas de subsidio directo o indirecto a la producción pueden servir para alcanzar el mismo propósito. Sin embargo, los subsidios para I y D tienen la ventaja de afectar la subsidiariedad en la primera etapa del proceso productivo, por lo que tienen menos probabilidades de producir respuestas negativas que otras formas directas de subsidio a la producción.

La discusión relativa a la distorsión del mercado en industrias complementarias o interrelacionadas o, de acuerdo con la terminología actual, fallas de coordinación (véase Okuno-Fujiwara, 1986), tiene un enfoque totalmente diferente y una tradición mucho mayor. Este enfoque tiene sus orígenes en la teoría del desarrollo económico que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y está relacionado con los puntos de vista de Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Hirschman (1956), Scitovsky (1954) y Chenery (1959, 1965). Se relaciona con lo que Chenery denomina conflictos entre la teoría del comercio y la teoría del crecimiento, donde la primera es de tipo neoclásico estático y de equilibrio general (en su variante de ventajas comparativas de Heckscher-Ohlin), y la segunda es una teoría dinámica que tiene que ver con economías externas y economías de escala. Chenery (1965), señala: "Considerando una oferta elástica tanto de capital como de trabajo, Rosenstein-Rodan demuestra que la inversión tendrá más utilidades en sectores interrelacionados debido a la interdependencia horizontal y vertical, que en el mismo sector considerado por separado. Las fuerzas del mercado no necesariamente conducirán a decisiones óptimas de inversión pues los precios actuales no reflejan las condiciones de costo y de demanda que existirán en el futuro. Este efecto de la inversión en un sector en beneficio de la inversión en otro, por la vía del aumento de la demanda o de la reducción de los costos, ha sido denominado por Scitovsky (1954) economía dinámica externa. Las imputaciones de estas economías a los sectores originarios puede afectar seriamente la estimación de la ventaja comparativa." Este planteamiento sigue teniendo vigencia en la actualidad, en relación con la teoría y la política de la industrialización. Y también es fundamental en relación con el desarrollo tecnológico, debido a la importancia que tiene para la generación de aptitudes tecnológicas y empresariales el concepto de aprender haciendo. Esto significa, en principio, que desde el momento en que el mercado se distorsiona, debe intervenir el gobierno. En los estudios existentes al respecto, se han mencionado por lo menos dos tipos de intervención: Primero, la estimulación del gobierno a los

mer
prec
Segu
rela
Star
reso
siqu
Lati
coor
trial
Justi
nar
y pro
su co
el ca
com
noci
japo
resc
conc
sico
prec
econ
la p
part
mer
zada
iden
dos

El a
en re
las r
ésta
may
mier

el c
econ
Des
econ

mercados futuros, que podría refutar la opinión de Chenery de que los precios actuales no reflejan las condiciones de costo y demanda futuros. Segundo, coordinación estratégica entre el gobierno y el sector privado en relación con conglomerados de instrumentos interrelacionados. Heller y Starrett (1976) consideran que, en teoría, los mercados futuros pueden resolver el problema. Pero ésta no parece ser una posibilidad realista ni siquiera en los países desarrollados, y menos aún en los países de América Latina. La alternativa para una estricta selectividad del gobierno es la coordinación estratégica en el contexto de un foro sobre estrategia industrial entre el sector público y el sector privado. (Al respecto, véase Justman, Teubal y Trajtenberg, 1986.) Dicho foro puede no sólo coördinar dos instrumentos directamente productivos (por ejemplo, agricultura y procesamiento de alimentos), sino también instrumentos productivos y su correspondiente infraestructura, en el contexto de la coordinación para el cambio estructural (Justman y Teubal, 1986) o para generar ventajas comparativas. Okuno-Fujiwara (1986) desarrolló en profundidad la noción de falla de coordinación, en el contexto de la política industrial japonesa de la posguerra. De acuerdo con su punto de vista, esta falla rescata la justificación para la intervención gubernamental basada en el concepto de economías externas pecuniarias —que en el análisis neoclásico de equilibrio desaparece cuando las fuerzas del mercado llevan los precios al nivel de los costos marginales—, si bien en la variedad de economías externas recíprocas, en términos de Corden. Por último, vale la pena dejar establecido que la coordinación estratégica es una forma particular de selectividad, una forma más sofisticada y de respuesta de mercado, que la imagen neoclásica de la selectividad autocrática y centralizada a nivel del gobierno. En un futuro trabajo puede intentarse la identificación de formas de cooperación óptimas, o la imitación de mercados inexistentes.

4. Desarrollo tecnológico y cambio estructural

El anterior resumen del enfoque neoclásico de la distorsión del mercado en relación con la política de innovación, se basó en las disparidades entre las metas privadas y sociales a nivel de proyecto. Pero consideramos que ésta es sólo una parte del panorama general. Existen otras disparidades de mayor importancia, las que retrasan el desarrollo tecnológico y el crecimiento de la economía como un todo.

Estas disparidades socavan la capacidad de la economía para generar el cambio estructural requerido, tendiente a impulsar el crecimiento económico en un mundo que está en permanente desarrollo tecnológico. Desde hace mucho tiempo, la escuela estructuralista del desarrollo de la economía reconoce la importancia que tiene el cambio estructural para el

crecimiento de los países en vías de desarrollo. En Justman y Teubal (1985 y 1986), se demuestra que esta posición puede sustentarse en los principios neoclásicos de la distorsión del mercado, y se sostiene que puede aplicarse también a las economías industrializadas. Esto nos lleva a desarrollar una teoría construida sobre la base de la teoría neoclásica del crecimiento, pero incorporando lo que consideramos un punto de vista más realista acerca del papel que desempeña el cambio estructural en el crecimiento.¹¹

Nuestro punto de partida, basado en la teoría neoclásica del crecimiento, tal vez pueda comprenderse mejor en términos del modelo básico de crecimiento de Solow y de la extensión de dos sectores de Uzawa (1964). A pesar de que estos modelos consideran que, en último término, el crecimiento potencial se ve limitado por retornos en disminución, sostenemos que el crecimiento se deriva de una progresión de los cambios estructurales que son parte necesaria del proceso de acumulación de recursos.

Esta progresión del cambio, descrita en el documento con cierto detalle, es en esencia ilimitada y ofrece nuevas oportunidades, tomando en consideración que las antiguas están agotadas y se encuentran en un proceso de destrucción creativa. Por otra parte, los cambios son discontinuos, a veces violentos, en contraste con los cambios suaves propuestos en el modelo de Uzawa; contemplan retornos crecientes en aquellos elementos de infraestructura que son condición previa para el cambio estructural. Desde nuestro punto de vista, el desafío del crecimiento involucra un aprovechamiento eficiente de estas ventajas.

A través de una combinación de argumentos formales e informales, en este documento se proponen tres condiciones para llevar a cabo con éxito el cambio estructural para el crecimiento.

Primero, deben existir recursos agregados suficientes para inversión. Este punto se aproxima al enfoque de Solow, relativo a la tasa de ahorro necesaria para mantener una acumulación de capital óptima, con la importante observación de que el proceso de cambio necesitará recursos extraordinarios.

Segundo, es necesario tomar en cuenta la distorsión del mercado en la acumulación de categorías específicas de capital. Estas deberían ser más severas en la acumulación de intangibles; requieren de aptitudes considerables y de capacidad en el capital humano disponible y en las estructuras organizativas. Este es un punto desarrollado en Justman y Teubal (1985).

Tercero, el gobierno tiene un papel crucial que desempeñar en la coordinación del cambio estructural; y este papel tiene su origen tanto en los fuertes vínculos intersectoriales que caracterizan este cambio, y que se manifiestan en rasgos del mercado incapaces de reflejar de manera satisfactoria las posibilidades futuras (Heller y Starrett, 1976), como en

las d
tiene
camb
socia
para

(198
siste
los s
secto
merc
bién
capa
func
camb
en la
aseg
Tant
dad
proc

Un
orto
los
men
nes.
mod
proc
el d
elerr
inter
de n
truci
tipo
com
en g
pues

Teubal
e en los
ne que
s lleva a
sica del
le vista
al en el

las dimensiones sociales y políticas del cambio estructural. El gobierno tiene un papel fundamental en la coordinación de estos aspectos del cambio, así como en la solución de conflictos potenciales, antes de que se socave la voluntad política necesaria para el cambio, que es una condición para el éxito del crecimiento.

En un documento relacionado con este tema, Halperin y Teubal (1986) se concentran en las condiciones formales que optimizan un sistema económico, al agregar un sector de alta tecnología al conjunto de los sectores convencionales ya existentes. Cuando el ingreso en un nuevo sector requiere de un esfuerzo considerable de capacidad creativa, el mercado no producirá el cambio estructural socialmente óptimo. También el mercado puede fracasar en la generación de un aumento de las capacidades requeridas. Esto es producto de la existencia de una falla en la función de la producción agregada (al nivel socialmente deseable del cambio estructural), lo que podría requerir un nivel de esfuerzo sustancial en la generación de capacidades. La intervención del gobierno puede asegurar la adopción de un punto de vista máximo, global más que local.¹² Tanto en éste como en un documento anterior, se desprende una posibilidad teórica de que la distorsión del mercado constituya el núcleo del proceso de crecimiento, por la vía de cambios estructurales.¹³

5. La infraestructura para el cambio estructural

Un cierto concepto de infraestructura, que va más allá del concepto ortodoxo de infraestructura física y del capital social indirecto, subyace en los puntos de vista estructuralistas del crecimiento económico antes mencionado. En efecto, este concepto involucra incluso a las instituciones. El cuadro 3 muestra los tipos de infraestructura necesarios para tres modalidades de cambio estructural: el desplazamiento hacia industrias de procesamiento en gran escala; el desplazamiento hacia bienes de capital, y el desplazamiento hacia industrias de alta tecnología. Los múltiples elementos o categorías que lo integran incluyen: capacitación tecnológica interna, infraestructura física, capacitación tecnológica, infraestructura de mercado e instituciones financieras. Los rasgos centrales de la infraestructura aquí presentada son: i) corresponde específicamente a un cierto tipo de industrias (es decir, es un requisito para la generación de ventajas comparativas dinámicas en un cierto tipo de industrias) y no a la industria en general; ii) es una infraestructura multicomponente, cuyo diseño y puesta en funcionamiento requiere de aptitudes sofisticadas.¹⁴

POLITICA DE RENOVACION Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Tipo de cambio estructural	
Tipo de infraestructura y áreas de política	Proceso en gran escala, proyectos industriales e infraestructurales
Capacidad tecnológica nacional	Apoyo a capacidad de inversión (Ej.: Empresas consultoras ingeniería)
Transferencia de tecnología	Apoyo a transferencia de tecnología
Infraestructura (excepto comercialización)	Apoyo a infraestructura en general y física (energía, vial); a la ciencia en general e infraestructura tecnológica (gobierno, universidades, laboratorios)
Comercialización e infraestructura en comercialización	Apoyo a capacitación formal (Ej.: ingeniería civil, química, mecánica)
Políticas de financiamiento e impuestos	Creación de banco de desarrollo industrial
	Creación de banco de desarrollo a exportaciones (para financiar exportaciones)
	Ferias comerciales
	Investigación de mercados
	Apoyo a capacitación formal (ingenieros mecánicos y electrónicos)
	Apoyo a infraestructura física de partes y componentes
	Apoyo a infraestructura física de patentes y componentes
	Apoyo a transferencia de tecnología ^a
	Apoyo a capacidades de diseño en ingeniería
	Modernización y racionalización de talleres metalúrgicos tradicionales
	Apoyo a transferencia de tecnología ^a
	Apoyo a capacidades de diseño en ingeniería
	Modernización y racionalización de talleres metalúrgicos tradicionales
	Apoyo a capacidad de innovación (Ej.: Proyectos de I y D) ^b
	Industria de alta tecnología

^a Los mecanismos de transferencia de tecnología son informales en su gran mayoría.

^b Ejemplo: Introducción de la electrónica en las industrias de ingeniería.

de los tra qu igr les ca: de ne de co
la lat de los tra qu igr les ca: de ne de co
de co la lat de los tra qu igr les ca: de ne de co
a)

6. Circunstancias especiales de los países de América Latina

Tanto en términos de tamaño como en relación con el producto interno bruto per cápita y el nivel de desarrollo logrado, la gran variedad que existe entre los países de América Latina aumenta la posibilidad de que sean válidas todas las razones antes mencionadas de la distorsión del mercado. En consecuencia, existe un gran número de justificaciones apriorísticas para la intervención gubernamental de apoyo al desarrollo tecnológico y de la industrialización en la región. En algunos países, como por ejemplo en el Brasil, el área de intervención es a priori particularmente grande debido al gran número de proyectos indivisibles, potencialmente aprovechables, y de proyectos que requieren coordinación estratégica. En otros países, debido a su bajo nivel de desarrollo, la meta de apoyo gubernamental no puede sobrepasar un nivel básico de eficiente transferencia de tecnología y desarrollo general de recursos humanos. A continuación, quisiéramos explicar, primero, las razones que refuerzan los argumentos teóricos para la intervención gubernamental en pro de la industrialización y, segundo, las circunstancias que reducirían el papel del Estado bajo el nivel que señala la teoría.

- a) *Circunstancias que, para la región, refuerzan los argumentos teóricos para aumentar la intervención gubernamental*
- i) La ingente necesidad de lograr un cambio estructural exitoso, debido a la ineficiencia de la estructura existente, y la necesidad de superar con eficiencia los problemas relativos a la deuda.
 - ii) Relacionado con el punto anterior, el papel especial del Estado en la conducción de una apertura gradual de la mayor parte de las economías latinoamericanas (véase también el anexo III).
 - iii) El énfasis que en la nueva industrialización se pone al desarrollo de recursos humanos y técnicos, procesos que, como se sabe, las fuerzas de los mercados las llevan a cabo de manera ineficiente.
 - iv) La necesidad de superar la desarticulación estructural y social a través de la creación de lazos entre los sectores, clases y regiones, procesos que están relacionados con tipos de externalidades de red, actualmente ignorados por la teoría.
 - v) Estímulo a los débiles o inexistentes mercados de capitales actuales, actividad que requiere políticas explícitas que incluyen, en algunos casos, acciones concretas para romper el monopolio de poderosos grupos de interés que existe en el sistema financiero de un país.
 - vi) Circunstancias especiales que incrementen la inevitabilidad o la necesidad de una intervención selectiva más que neutral; esto es, ausencia de mercados de capitales (véase el capítulo III), o existencia de un conjunto limitado de empresarios.

vii) Existencia de un nivel macroestratégico intermedio, donde se requiere la toma de una decisión pública y privada explícita, cuya existencia es en general ignorada por la teoría.

b) *Razones específicas para América Latina en defensa de un papel reducido del Estado*

De modo paralelo, e incluso previo a la necesidad de crear nuevas formas de intervención estatal para el cambio estructural y el crecimiento económico, existen otras razones para la reducción del papel del Estado, algunas de las cuales son precondiciones para que éste sea capaz de asumir de manera efectiva su nuevo papel. En primer lugar, derivándose directamente de la necesidad de abrir la economía, se requiere sobre todo la reducción del proteccionismo y autorización de importaciones. En segundo lugar, la ineficiencia de la maquinaria estatal en la toma de decisiones, por ejemplo en el área de decisiones de inversión pública. En algunos casos, el nuevo papel que debería desempeñar el Estado no será factible sin la realización de cambios significativos y reducción en gran escala, en la organización y en el espíritu de la intervención estatal; en otros casos, deberá hacerse un intento por aumentar la eficiencia de las estructuras existentes. En algunas circunstancias, los niveles existentes y la ineficiencia en los gastos estatales son tales que no sobra un ahorro neto después de la amortización de la deuda para inversiones productivas por parte del sector privado, de modo que la reducción del déficit estatal es una precondición para el cambio estructural y el crecimiento.

Resumen: En América Latina, las bases teóricas, combinadas con un listado muy breve de circunstancias trascendentales, significa que es más bien engañoso hablar sin ambigüedad de una reducción del papel del Estado. La tendencia general debe ser hacia una reorientación de las funciones del Estado, tendiente al diseño y puesta en práctica efectiva de las nuevas tareas de desarrollo que las confronten, abandonando las ineficientes modalidades actuales. Esta reorientación requiere un esfuerzo consciente por crear nuevas instituciones y mecanismos de toma de decisiones que involucren tanto al Estado como al sector privado.

III. ENFOQUES DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES Y EL PAPEL DE LA SELECTIVIDAD

1. Enfoques alternativos de políticas

Es importante distinguir entre varios tipos de enfoque de políticas para el desarrollo tecnológico e industrial, con el propósito de hacerse una idea acerca de la relación existente entre la toma de decisiones pública y privada en el establecimiento de las necesidades de información para la

elaboración de una política determinada en este campo. Proponemos una clasificación basándonos en: a) la neutralidad; b) la estimulación de las fuerzas del mercado y de los mecanismos de respuesta de éste; y c) el enfoque selectivo y estratégico.

a) *Neutralidad*. El apoyo neutral involucra apoyo para actividades particulares como investigación y desarrollo (I y D), inversiones y difusión tecnológica, sin una preferencia explícita por alguna rama económica, sector, tecnología o aptitud en particular. Por ejemplo, el subsidio para I y D, en Israel, se otorga de manera uniforme, por un monto de 50%, a cualquier proyecto que satisfaga un conjunto mínimo de exigencias (concretamente de I y D, factibilidad técnica y búsqueda elemental de mercados).¹⁴ Puesto que no hay una selección de ganadores, las exigencias de información son válidas y los subsidios son administrados en especial por el organismo gubernamental responsable (la Oficina del Jefe Científico del Ministerio de Comercio e Industria). Consideramos que tal tipo de política neutral es adecuado para estimular la I y D industrial de los países mayores de América Latina.

Mientras este enfoque de política favorece la actividad meta por sobre otras actividades (debido a externalidades, riesgo y generación de capacidades de innovación), como por ejemplo investigación y desarrollo relativos a inversiones de capital convencionales, no afecta el beneficio privado relativo de los distintos proyectos involucrados. Por lo menos en este sentido, no interfiere con las fuerzas del mercado, facilitando e incluso reforzando el proceso de selección natural de los proyectos y empresas. En nuestra opinión, por estas razones, las políticas neutrales son preferibles a las políticas de estrategia selectiva, y deben privilegiarse siempre que sea posible (por cierto, no son aplicables a inversiones indivisibles; al respecto, véase el punto 4 de este capítulo). Tanto el subsidio fiscal como el crediticio concedido a ciertas actividades, como a investigación y desarrollo o a inversiones, pueden ser mecanismos relativamente neutrales en el sentido descrito anteriormente, en especial este último (el problema consiste en que no todas las empresas están en la posición de obtener beneficios de ellos, por lo que se requieren mecanismos adicionales de apoyo). Aquí debemos poner énfasis en que la neutralidad no caracteriza un instrumento particular, sino más bien un aspecto de la forma de aplicación de tal instrumento.¹⁵

b) *Estimulación del mercado (o simulación)*. Este enfoque intenta reforzar el funcionamiento del mercado en el área particular de política involucrada; si tiene éxito, exime al gobierno de la necesidad de intervenir directamente en la solución de la distorsión del mercado. Aunque la incluye, va más allá de la política competitiva o antimonopólica, desde el momento en que también contempla: i) estimular el surgimiento y desarrollo de empresas especializadas que den servicios de infraestructura-tipo a otras empresas; ii) estimular el mercado por medio de mecanismos

en instituciones no orientadas hacia las ganancias. Un ejemplo de las primeras —de importancia para los países latinoamericanos más desarrollados— consiste en estimular el surgimiento de empresas de inversiones en I y D, como por ejemplo aquellas de capital de riesgo.¹⁶

Una posibilidad donde se requiere un mayor número de mecanismos que respondan al mercado, en el seno de instituciones sin fines de lucro, es el sistema de educación superior, que en muchos países, debido a la rigidez institucional, impide la destinación de recursos a disciplinas del área de la ingeniería, imprescindibles para el crecimiento.¹⁷

c) *El enfoque selectivo-estratégico.* Este enfoque se ha utilizado con un éxito relativo en el Japón y en la República de Corea, en sectores industriales seleccionados para la promoción de industrias preferenciales de creación reciente.¹⁸ También se ha utilizado, aunque sin éxito, en los países europeos, en proyectos nacionales de prestigio en las áreas de energía nuclear, espacial y aeronáutica.¹⁹ En este enfoque, son considerables las necesidades de información para la eficiencia en la toma de decisiones, por lo que debe aplicarse sólo en aquellos casos donde no es posible ningún otro tipo de enfoque.

Sin embargo, como se mencionara anteriormente, las inversiones indivisibles en infraestructura requieren un enfoque selectivo-estratégico para la creación de esta política. La fórmula general antes propuesta —coordinación estratégica— puede representar un mejoramiento en relación con los procesos arbitrarios de toma de decisiones que han caracterizado las antiguas políticas de inversión de muchos países.

La política industrial y tecnológica propuesta en este documento representa una mezcla de los tres enfoques. El enfoque de la distorsión del mercado significa que la estimulación del mercado (y la simulación) debe preferirse por sobre todos los demás enfoques, y aplicarse siempre que sea posible. Cuando esa posibilidad no existe (por lo menos como medida temporal), se deberá recurrir a un mecanismo neutral. Sólo como último recurso se recurrirá a un mecanismo de estrategia selectiva. Sin embargo, como lo podremos observar más adelante, en la actualidad el espectro de las medidas políticas potencialmente beneficiosas es elevado en América Latina, pero los riesgos de cometer errores de alto costo son igualmente elevados.

2. Repercusiones del enfoque de la distorsión del mercado para la selectividad de políticas, en las circunstancias de América Latina

Debe quedar en claro que las causas de la distorsión del mercado, si bien representan justificaciones apriorísticas para el estímulo gubernamental del desarrollo tecnológico e industrial, no necesariamente requieren

selectividad en la política a nivel de la industria. Sin embargo, ciertas categorías y causas de esta distorsión parecieran necesitar mayor selectividad que otras. Haremos un intento por analizarlas y señalar la importancia que tienen para América Latina.

a) *Indivisibilidad.* Cuando las inversiones son indivisibles, el costo de adquisición de información acerca de las industrias y los empresarios de éxito a través de un proceso de selección natural es prohibitivo, de tal modo que se hace necesario un enfoque selectivo del desarrollo industrial para eliminar los grandes riesgos y dificultades en su diseño y puesta en marcha. La indivisibilidad constituye una característica general del desarrollo de la infraestructura y es capital para los países de la región, dada la extensión geográfica y la variedad y riqueza de sus recursos naturales susceptibles de explotación. Además, algunos de los países latinoamericanos mayores y más desarrollados necesitan establecer infraestructuras científicas, tecnológicas y de recursos humanos para la absorción y difusión de nuevas tecnologías, como la biotecnología y las tecnologías de información. Estas decisiones, necesariamente, deben ser selectivas, si bien algunos aspectos de las tecnologías de difusión de las políticas de información pueden pertenecer a la estimulación del mercado y a categorías neutrales (como por ejemplo dejar que en el mercado se decida la periodicidad y secuencia de las aplicaciones al desarrollo de las tecnologías de información). La indivisibilidad constituye también una característica de muchas inversiones en actividades directamente productivas, típicas de las industrias de procesamiento (del acero y otros metales básicos, de minerales no metálicos como el cemento, de la industria química y petroquímica, de la industria manufacturera de pulpa de madera y de papel, y de la industria de elaboración de recursos naturales en general), y también de algunas industrias de maquinaria y trabajo en metales (por ejemplo, industria automotriz). De esta forma, el área de la política selectiva y estratégica es sobre todo amplia en países grandes, así como en la región en su conjunto.

b) *Fallas de coordinación.* Estas son típicas en industrias interrelacionadas o complementarias, asociadas a economías externas monetarias, o en economías externas monetarias recíprocas, dado que no existen mercados futuros. (Véase Corden, 1974.)

Los gobiernos deben explorar constantemente conglomerados de esas industrias que en potencia son apropiados, e intentar la realización de análisis costo-beneficio preliminares, con una amplia gama de combinaciones posibles y alternativas, con el propósito de intervenir en aquellas que, de manera selectiva, podrán estimularse dentro de un marco significativo de tiempo. (En el entorno latinoamericano, esta exploración debe realizarse también a nivel regional.) Las industrias que pueden sufrir fallas de coordinación pueden o no ser de reciente formación. Existen numerosos ejemplos que nos parecen particularmente importan-

tes para América Latina: el desarrollo de la agricultura junto con el procesamiento de alimentos y de fibras; la minería y la elaboración de recursos naturales; la siderurgia, la industria automotriz y las industrias del metal en general; la industria automotriz y de componentes, etc.

c) *Toma de decisiones estratégicas y cambio estructural.* La planificación y la toma de decisiones asociada al cambio estructural constituye un problema de coordinación más profundo. En este terreno, pueden surgir problemas de coordinación en el abastecimiento de varios componentes infraestructurales necesarios para el tipo particular de industria a desarrollar. Sin embargo, la decisión principal está relacionada con una selección estratégica entre varios tipos alternativos de industria, que constituye una elección inherentemente selectiva y no neutral (véanse Justinan y Teubal, 1986, y el anexo I). Así, la dosis de selectividad relativamente grande se debe a la acción simultánea de varias causas de distorsión del mercado: selecciones estratégicas a nivel nacional (o de la región), asociadas con cambios profundos en los excedentes de productores y usuarios; indivisibilidad; imperfecciones en los mercados de capitales,²⁰ y fallas de coordinación y posibles indivisibilidades en la acumulación de conocimientos y de experiencia. Cada uno de los países de América Latina, y la región en su conjunto, dadas sus necesidades, se ven confrontados de manera aguda a esta situación de múltiples distorsiones, en vista de los desafíos y oportunidades que surgen de la escena mundial.

De lo anterior se desprende que los países de América Latina deben, junto con la rápida creación de políticas tecnológicas e industriales (con un enfoque neutral y de estimulación del mercado), prepararse institucional y profesionalmente para asumir un número significativo de elecciones de tipo selectivo. Este objetivo sólo podrá lograrse de manera gradual, pero esta capacidad debe desarrollarse de manera concreta, con el propósito de maximizar el potencial de crecimiento de la región. Al mismo tiempo, en la medida en que no existe esta capacidad, es útil abstenerse de realizar elecciones selectivas, excepto aquellas que son inevitables.

3. La experiencia sudcoreana en selectividad, de acuerdo con la interpretación de L. Westphal

Las conocidas políticas industriales de la República de Corea han sido analizadas por Westphal *et al.* (1982) y por Pack y Westphal (1985). Las reformas que se hicieron a la política a comienzos del decenio de 1960, tuvieron dos efectos principales: incrementaron la tasa de ahorro e inversión, poniendo al país en el camino de la industrialización dirigida hacia las exportaciones. Aunque los productos importados destinados al mercado interno quedaron sujetos a tarifas y controles de cantidad, se

racio
pasó
mer
expe
tant
para
al fi
ciale
de c
cred
dier
tivo
tar,
mer
bien

bler
vos
terr
tal e
crea
con,
dad
con,
pro
fisc
pro
tria
gra
en

sele
(W,
que
poli
trat
efic
cuel
peq
indi

imp
den
ind

racionalizó el sistema de controles de estas importaciones, con lo cual pasó de ser un mecanismo que permitió la búsqueda de ingresos, socialmente improductivo, a un instrumento de promoción industrial. Los exportadores fueron sometidos a un régimen virtual de libre mercado, tanto para insumos transables (intermedios y bienes de capital) como para productos de exportación, y se les dio acceso inmediato e irrestricto al financiamiento de capital de explotación, con elevadas tasas preferenciales (Westphal y Pack, 1985, p. 9). Las reformas realizadas en la política de comercio exterior y en otros mecanismos, tales como preferencias crediticias, tasas preferenciales directas e indirectas y subsidios diversos, dieron por resultado que aquellos productores cuyos costos eran competitivos con los precios mundiales tuvieran algunos incentivos para exportar, por lo menos los mismos incentivos que tenían al vender en el mercado nacional; por ejemplo, ausencia de sesgos comerciales, o más bien sesgos moderados en beneficio de las exportaciones.

Estas reformas, sin embargo, al parecer incrementaron considerablemente el sesgo industrial, a través de la racionalización de los incentivos a las industrias de creación reciente, lo que de acuerdo con nuestra terminología se denomina selectividad. Se hizo una distinción fundamental entre las industrias competitivas a nivel internacional y las de reciente creación que se consideraban merecedoras de promoción. Dentro del conjunto de industrias ya establecidas, la política fue cercana a la neutralidad. Sin embargo, hubo un sesgo o selectividad industrial en beneficio del conjunto de industrias de reciente creación que se beneficiaron con la protección,²¹ las preferencias crediticias y variadas formas de incentivos fiscales. El conjunto de las industrias de reciente creación que fueron promovidas ha cambiado con el tiempo (en la medida en que las industrias más antiguas que alcanzaron el éxito fueron gradualmente integrando el conjunto de industrias competitivas a nivel internacional), pero en general su número siempre ha sido pequeño.

Las conclusiones de Westphal son, entre otras: i) la intervención selectiva no necesariamente es enemiga de la industrialización exitosa (Westphal, 1985, p. 16); ii) la única prescripción importante de política, que emana de la antigua investigación comparada entre países sobre política comercial, en relación con la estrategia industrial, no concierne al tratamiento de las industrias de reciente creación en sí, sino más bien a la eficacia de otorgar incentivos efectivos bajos y uniformes (y en consecuencia protección) a todas las actividades industriales, excepto un pequeño número que ha sido promovido dentro del conjunto de las industrias de reciente creación (Westphal, 1982, p. 268).²²

En términos generales, y en el contexto de nuestra discusión, la importancia del análisis de Westphal tiene dos aspectos: primero, haber demostrado que la selectividad es un elemento importante de la política industrial de un exitoso país de industrialización reciente, la República de

Corea, país que entrega evidencias contrarias a la prescripción neoclásica (neutralidad absoluta) y al análisis neoclásico de las manifestaciones de la política industrial y de los regímenes de comercio exterior asociados con el éxito de la industrialización y el crecimiento de las exportaciones. Segundo, por haber demostrado que si bien la política puede favorecer profundamente algunas industrias, el conjunto de industrias seleccionadas es restringido en cualquier etapa. De este modo, la selectividad en la política industrial es consistente con una neutralidad de incentivos, apreciable en un gran segmento de la industria. El espíritu de esta conclusión acerca de la experiencia coreana es similar a la que se desprende del análisis de la distorsión del mercado, descrito en los capítulos anteriores, donde la neutralidad, por razones de incertidumbre y carencia de información, llega a ser el enfoque preferido de la política, o bien, la razón para la selectividad debe estar muy clara para quien desarrolla la política. En la continuación de este capítulo intentaremos diseñar un marco conceptual de política industrial y tecnológica que incorpore tanto el análisis de Westphal como el nuestro en relación con la selectividad en la política.²³

4. Hacia un marco para la discusión de la selectividad en la política industrial y tecnológica

Podría ser útil pensar en neutralidad *versus* selectividad, en términos de los aspectos siguientes: i) sector o actividad que se está promoviendo; ii) tipos de instrumentos utilizados; iii) modo de aplicación de éstos, y iv) nivel promedio de incentivos efectivos.

Las diferencias entre ambos enfoques de esta política se observan en el cuadro 4. Se mantiene la principal distinción propuesta por Westphal entre industrias maduras y otras, agregando en la última categoría, además de industrias nacientes, sectores clave de tecnologías y sectores interrelacionados/inversiones indivisibles. Esto es, ambas categorías adicionales de industrias, junto con las inversiones en infraestructura que se requieren para el cambio estructural, son necesariamente objeto de las políticas selectivas de industria y tecnología del gobierno. Hemos agregado una distorsión adicional entre las políticas neutrales y selectivas: mientras los instrumentos óptimos del enfoque anterior se aplican uno a uno, de acuerdo con la distinción particular del caso (distorsión del mercado o fallas del gobierno), en el último enfoque, el apoyo se presenta bajo la forma de un paquete de políticas integradas y coordinadas, incluyendo, por ejemplo, protección, subsidio, provisión de infraestructura y de medios de regulación. Este paquete está hecho a la medida para cada instancia de apoyo. Las actividades que deben seleccionarse para su apoyo programado se decidirán sobre la base de un proceso de toma de decisio-

DIFERENCIAS ENTRE POLITICAS NEUTRALES Y SELECTIVAS

Aspecto	Políticas	
	Neutralidad	Selectividad
Sector/actividad en promoción	Maduros (o sectores competitivos-a nivel internacional)	Infraestructura para cambio estructural. Industrias nacientes. Sectores clave y tecnologías. Inversiones interrelacionadas e indivisibles. Industrias en declinación. Inversiones en regiones geográficas específicas
Tipo de instrumentos	Incentivos monetarios (Ej.: subsidios)	Incentivos monetarios. Medio regulador. Cambio institucional. Provisión infraestructura de bienes y servicios
Modo de aplicación de instrumentos	a) Un instrumento a la vez, de acuerdo con tipo de falla del mercado o de distorsión (Ej.: subsidio I y D) b) Necesidad mínima de integración de políticas	a) Selección de la actividad resultante de elección b) Con selección anterior, diseño de paquetes a la medida de algunos o de todos los instrumentos c) Alto grado de integración de políticas industriales, tecnológicas y de mano de obra que afecten las industrias e infraestructura
Nivel promedio de incentivos efectivos	Tendientes a bajo nivel e igualdad entre sectores en general y en relación con cualquier instrumento o tipo de distorsión del mercado	Generalmente alta, y con gran variabilidad

nes que involucre tanto al gobierno como a diversos grupos del sector privado. Por lo general, el apoyo selectivo tiene una tasa promedio superior a la del apoyo neutral, y la varianza es extremadamente elevada. Las políticas neutrales, por otra parte, tienden a entregar el mismo incentivo efectivo a todos los sectores maduros (cuando se produce una sobrevaluación de la moneda, por ejemplo, esto también producirá, bajo ciertas premisas, una tasa formal o nominal uniforme de incentivos monetarios).

Consideramos que el marco propuesto en el cuadro 4, a pesar de ser tentativo, puede constituir una guía útil para las discusiones sobre selecti-

vidad en las políticas de industria y tecnología. Se necesitan aún numerosas modificaciones, mejoramientos y la eliminación de errores, para que constituya una herramienta analítica adecuada a los propósitos de la política.

5. Una digresión sobre protección industrial

Una discusión más específica entre selectividad *versus* neutralidad se refiere a la política industrial que tradicionalmente concierne en especial a la protección y a la política de comercio exterior. Aunque este análisis no constituye una discusión profunda sobre las causas de la distorsión del mercado, tiene la ventaja de ser muy práctico, y de seguir una orientación basada en una línea de política. Sería útil presentar y comparar los análisis de B. Balassa (1975, 1979), Westphal (1982) y Oscar Altimir (1976), que representan diferentes puntos de vista del problema relativo a cómo enfrentar los sectores manufactureros de los países en vías de desarrollo. De esta comparación surgen algunas concepciones propias acerca del tema.

La comparación se realizará sobre la base de los siguientes aspectos: primero, la tasa básica de protección efectiva al sector industrial o manufacturero; segundo, las excepciones (referidas tanto al espectro como a la tasa promedio de la protección efectiva prescrita). En este análisis suponemos que el tipo de cambio está en su nivel de equilibrio y que las medidas de promoción de exportaciones se compensan con la protección para impedir cualquier tendencia anti-exportaciones. Nuestro análisis supone asimismo que, por razones históricas prácticas (u otras), la protección de la industria es una herramienta fundamental para la creación de una política industrial.

a) *Tasa básica de protección.* Tanto Balassa como Westphal mencionan una tasa básica de protección efectiva del sector industrial de entre 10 y 15%, que se extiende a industrias maduras que supuestamente comprenden la gran mayoría del sector. Por otra parte, Altimir se refiere a una tasa básica inicial de protección del orden del 40% (que irá reduciéndose de manera gradual hasta llegar a cerca de 20% en un período de 10 años). Esta diferencia surge de dos consideraciones: Primero, Altimir considera el conjunto del sector manufacturero como una industria de reciente creación, sometida a un constante proceso de aprendizaje desde los puntos de vista tecnológico, industrial y comercial, lo que va asociado con una adaptación continua a las variables condiciones del mercado mundial. En contraposición a Westphal y Balassa, en los países en vías de desarrollo de América Latina las industrias maduras o los sectores industrialmente competitivos son relativamente pocos. Por ello, la tasa básica se aplica al sector de reciente creación (que constituye la

mayoría), y no a los sectores maduros (que constituyen una de las excepciones de la tasa básica de apoyo). Segundo, en la argumentación de Altimir, está implícita la necesidad de una apertura gradual de los sectores industriales de los países en vías de desarrollo altamente protegidos. Lo anterior precisa de una política industrial que incluya tasas iniciales de protección efectiva no mucho menores que los niveles actuales.²⁴ Sin embargo, es importante señalar que los tres autores, al referirse a una tasa básica, están de acuerdo en el principio de neutralidad o uniformidad de protección para la mayor parte del sector manufacturero.

b) *Excepciones a la tasa básica de protección efectiva.* Tanto en Balassa como en Westphal, estas excepciones se deben exclusivamente a la necesidad de protección especial o promoción de las industrias de creación reciente. Sin embargo, existen diferencias:

i) En el monto de la protección (o promoción) temporal adicional requerida. Al respecto, Balassa sostiene la necesidad de duplicar el apoyo que se entrega a las industrias de creación reciente, en relación con el recibido por los sectores maduros (de entre 20 y 30%). Westphal se basa en un estudio pormenorizado del caso coreano, y propone garantizar tasas temporales efectivas de protección de 100% (en el caso de ser requeridas por las industrias de reciente creación, con el propósito de asegurar el mercado y una tasa de retorno adecuada).

ii) Selectividad dentro de los grupos de industrias nacientes. Mientras Balassa aparentemente propone una promoción especial sólo en casos muy claros de existencia de economías externas, a través de subsidios (por ejemplo, para I y D) más que por medio de protección adicional, el punto de vista de Westphal consiste en que debería existir variación en el grado de la selectividad: protección adicional, incluyendo cuotas especiales de importación, como parte de un paquete general de medidas de promoción; éstas aparentemente han sido utilizadas con éxito en la República de Corea. Desde el punto de vista de Altimir, las excepciones a la tasa general de protección efectiva son de tres tipos: primero, un tipo especial de industrias nacientes (superior al estado normal de iniciación de todas las manufacturas), por lo general asociadas con nuevas tecnologías; segundo, algunas industrias importantes, que por lo general reciben mayores tasas de protección efectiva que las tasas básicas propuestas y que están sometidas a un proceso de reestructuración, con el propósito de lograr competitividad internacional; tercero, industrias normalmente competitivas (por ejemplo, de procesamiento de alimentos y agricultura). Los dos primeros grupos deberían recibir temporalmente mayores tasas de protección efectiva (sobre la tasa base de 40%), en tanto que el último grupo puede comenzar con una tasa de protección efectiva del orden de 10-20%.

Comentarios. En nuestra opinión, es crucial separar claramente la protección (o promoción) de industrias de reciente creación de la protec-

ción o promoción destinada a ayudar a la reestructuración de las industrias en su adaptación a la competencia internacional. En relación con las primeras, el punto de vista de Westphal consiste en que dicha promoción y protección selectiva debe dirigirse sólo a un reducido conjunto de industrias. El argumento de Altimir es crítico en relación con las circunstancias específicas de América Latina, debido a la necesidad de una apertura gradual y planificada. La existencia de un sector manufacturero protegido durante mucho tiempo, nos fuerza a aceptar tasas iniciales de protección más altas —como las propuestas por Altimir— que aquellas propuestas por Balassa y Westphal, aunque también debe aspirarse a lograr una uniformidad y neutralidad iniciales. Sin embargo, las tasas iniciales básicas deben variar en cada país de acuerdo con las tasas existentes y con los costos de ajuste. (Véase el anexo II.) Pero la tendencia debe ser a su disminución, lo antes posible, a fin de reducir las distorsiones que éstas producen inevitablemente. Posiblemente lo más importante reside en que los procesos de apertura deben enfrentarse en términos estratégicos, cuyo único propósito particular debe ser la reducción del número de productos manufacturados producidos (digamos, de 4 000 a 400). Esto permitiría al sector manufacturero explotar mejor las economías dinámicas y de escala, sin reducir necesariamente ni el tamaño total ni el número de sectores industriales. La dotación de una tasa inicial básica uniforme de protección hará posible el surgimiento de una selección natural o proceso de eliminación, aunque algunos elementos de selectividad directa (por ejemplo, en la decisión de qué productos deberán eliminarse definitivamente del proceso productivo) pueden evitar algunos de los costos obvios de este proceso.

Notas

¹Para los primeros, véanse CEPAL (1985, 1986); Fernando Fajnzylber (1986), y Oscar Altimir (1985). A lo largo del documento, nos referiremos de manera extensa a estos trabajos.

²En Justman y Teubal (1986) y en Halperin y Teubal (1986), puede encontrarse una discusión más amplia del punto de vista neoclásico del crecimiento. Véase también Pack y Westphal (1985), pp. 1-3.

³En estos países se encuentra el 64% del total de la población de América Latina; el 72% de su producto interno bruto, y el 72% de la producción industrial de la región. Véase Fernando Fajnzylber (1986), p. 1.

⁴Externalidades producto de una red formada por empresas tradicionales y otras.

⁵Véase el anexo I.

⁶Esto, debido a la existencia determinante de una externalidad de red en el proceso de relaciones antes descrito.

⁷Este capítulo se basa en gran parte en Justman y Teubal (1985), y en Justman, Teubal y Trajtenberg (1986).

⁸En Justman y Teubal (1985) se utiliza de manera más profunda esta línea de análisis, utilizándose para entregar una base teórica a la necesidad de apoyo público cuantitativo de la infraestructura. Véase el capítulo II, ítem 4.

entri
análi
del c
de m
disti
recu
aque
ser i
mej
direc
mier
los fr
de l
gube
(198
e inc
chae.
trac
impe
fuerc
y cor
inici
secto
impe
los ri
cons.
(We:
refer
(así
básic

⁹Una vez más, Arrow (1962) realiza un aporte al respecto. Otra importante contribución, entre muchas más, las constituyen las de Corden (1974) y Spencer (1984).

¹⁰Heller y Starrett (1976), realizan una investigación sistemática sobre este punto. Para un análisis específico de industrias complementarias, véase el capítulo II, ítem 3.

¹¹En el anexo II se entrega una formulación más completa del punto de vista estructuralista del crecimiento.

¹²En este documento se ha denominado dinámico a la distorsión del mercado en la generación de nuevos recursos, tales como capacitación y otros intangibles. Y ello, con el propósito de hacer una distinción entre éste y la incapacidad del mercado para asegurar un uso eficiente, estático, de los recursos existentes.

¹³En relación con este punto, véase también Pack y Westphal (1985).

¹⁴Véase Teubal (1984).

¹⁵Sería interesante establecer hasta qué punto el principio de neutralidad es aplicable en aquellos países de la región caracterizados por escasez de empresarios. Si bien este principio puede ser ineficaz para asignarlo a un grupo existente de empresarios, puede sin embargo constituir la mejor modalidad para generar nuevos empresarios.

¹⁶El éxito en la creación de un sector de capital de riesgo permitirá: a) una reducción del apoyo directo del gobierno a I y D, pudiendo así concentrarse en el otorgamiento o propósito de otorgamiento de fondos para nuevos empresarios o para áreas especiales donde son particularmente fuertes los factores exógenos (externalidades), y b) de manera efectiva, puede relacionar el financiamiento de I y D con el financiamiento del proceso innovativo en general, reduciendo así aún más el apoyo gubernamental directo.

¹⁷En relación con la estimulación del mercado en la República de Corea, Pack y Westphal (1985), p. 14, señalan: "El Gobierno coreano también ha intervenido de manera selectiva en el diseño e incluso la creación de agentes de mercado. Las principales metas de estas actividades han sido los *chaebol*, grandes conglomerados cuyas actividades abarcan todos los sectores, pero que están concentrados en la minería y en la industria manufacturera."

¹⁸Véanse Pack y Westphal (1985) y Magaziner y Hout (1982).

¹⁹Véase Henderson (1977).

²⁰En el anexo II pueden encontrarse algunas consecuencias que los mercados de capital imperfectos tienen sobre la selectividad.

²¹"En el caso de las restricciones de importación a las industrias nacientes, éstas a menudo fueron inicialmente subvencionadas a todo nivel para asegurar un mercado adecuado a su producción, y contaron también con una tasa satisfactoria de retorno de inversiones. Con frecuencia, estas tasas iniciales de protección efectiva excedían el 100%." (Westphal, 1982.)

²²Desde el punto de vista de Westphal, la importancia de incentivos bajos y uniformes para el sector industrial en su conjunto es crucial, y se diferencia de su enfoque de la sustitución de importaciones mayoristas. "Si bien se necesita mayor investigación para confirmarlo, parece ser que los resultados de las industrias de reciente creación en las economías dirigidas hacia el interior son considerablemente menores en relación con los de las economías dirigidas hacia el exterior." (Westphal, 1982, p. 269.)

²³El análisis empírico de Westphal lleva también a otras conclusiones, como por ejemplo en lo referente a los tipos de instrumentos utilizados en la promoción de industrias de creación reciente (así como la importancia que se asigna a las cuotas).

²⁴Esto explica también por qué —de acuerdo con el punto de vista de Oscar Altimir— la tasa básica supuestamente debe descender a 20% en el curso del decenio.



Anexo I

VENTAJAS COMPARATIVAS DINAMICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL: UN PUNTO DE VISTA ESTRUCTURALISTA DEL CRECIMIENTO

En el último decenio, se ha observado un renovado interés por el papel que desempeña el cambio tecnológico en el crecimiento económico y la competitividad industrial de los países desarrollados, y por la importancia de la capacidad tecnológica en la industrialización de los países en vías de desarrollo.¹ No es sorprendente que ello haya llevado a una conciencia creciente acerca de la diferencia entre actividades de aprovechamiento de las ventajas comparativas (estáticas, actuales) y aquellas que se aplican para la generación de sectores económicos eficientes en el futuro: ventajas comparativas dinámicas. La teoría del comercio internacional aún no logra hacer esta distinción a cabalidad, pero los estudios recientes pretenden incorporar a los análisis las economías de escala y otros supuestos no neoclásicos.² Entre otros, con la integración del concepto de ventajas comparativas dinámicas será posible sortear la brecha existente entre la teoría del crecimiento y la teoría de la ventaja comparativa (o comercial) a la que se refirió Chenery hace muchos años.³

La conceptualización de la generación de (futuras) ventajas comparativas para un país dado constituye un problema central del crecimiento económico, tanto de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo. De acuerdo con Justman y Teubal (1986), proponemos abordarla en el contexto de las relaciones entre el desarrollo de la infraestructura, el cambio estructural y el crecimiento económico. Situaremos nuestra discusión en lo que puede considerarse un punto de vista neoclásico de las relaciones, que contemplará los siguientes aspectos:

a) El cambio estructural es un fenómeno que, más que constituir una condición del crecimiento económico, lo complementa; ambos procesos son resultado de la acumulación de capital, que a su vez es incentivado por políticas macroeconómicas básicas que determinan la propensión al ahorro.

b) El cambio estructural es fluido (lo mismo que la reasignación simple de recursos, véase el anexo II), lo que presupone de modo implí-

cito que no es necesaria una infraestructura específica para mantenerlo; por ello, ni éste ni la infraestructura con él relacionada constituyen centros de atención para los teóricos, y menos aún para quienes establecen las políticas a seguir.

c) El crecimiento puede considerarse una sucesión temporal de niveles de producto nacional bruto, donde cada nivel —en ausencia de la intervención distorsionante del gobierno— se determina por la dotación de capital disponible en ese momento y por un patrón de asignación de recursos eficiente, gracias a la explotación total de las ventajas comparativas, las que se determinan ya sea por los recursos naturales (David Ricardo) o por la dotación de capital per cápita (Heckscher-Ohlin).

Si bien la teoría ortodoxa ha considerado la posibilidad de una distorsión de mercado —como por ejemplo en los casos de invenciones (Arrow 1962), de desarrollo de industrias, como el argumento de industrias nacientes, formulado y resumido por Corden (1974), o de bienes con un ciclo vital, donde las bases de las ventajas comparativas cambian de una a otra etapa de la vida del producto—, el concepto global de crecimiento económico no ha cambiado. La eventualidad conceptual de un país cuyo crecimiento es demasiado lento, a pesar del aprovechamiento constante de sus ventajas comparativas estáticas, no parece haber sido incorporado en la teoría ortodoxa.

1. Un punto de vista estructuralista de crecimiento

En contraste con el punto de vista neoclásico simplificado, desde el punto de vista estructuralista, el crecimiento requiere cambios estructurales (debido a la existencia de un medio lleno de desafíos y de oportunidades), lo cual significa que es necesario generar ventajas comparativas en nuevos sectores industriales, en una industria de nuevo tipo o en nuevas tecnologías. Lo anterior sólo puede lograrse a través de la creación de una infraestructura específica, que en términos generales debe incorporar el desarrollo de capacidades y un cambio institucional. El gobierno debe desempeñar un papel decididamente no neutral en la creación de esta infraestructura. Aquí, el papel del gobierno contrasta con su evidente política de neutralidad, aplicada en períodos de menor cambio estructural o de crecimiento equilibrado. En relación con el papel gubernamental, podemos señalar que, mientras la explotación de ventajas comparativas dinámicas involucra tanto el mercado como aspectos generales u operativos de la política gubernamental, el diseño y generación de ventajas comparativas representa una dimensión estratégica de la política del gobierno. Esta dimensión comprende por lo menos dos etapas:

a) la determinación de qué tipo de industria, de cambio estructural o de tecnología desarrollar;

b) dado a), el diseño y creación del conjunto interrelacionado de elementos de infraestructura.

La primera etapa requiere de un estudio sistemático y de un seguimiento constante de las tendencias tecnológicas a nivel mundial, de los mercados y la competencia, junto con un proceso de conexión de éstas con las áreas fuertes de la economía nacional. Por ejemplo, en relación con los sectores de tecnología de información, los japoneses han llegado a la conclusión de que el crecimiento del mercado para ciertos productos de tecnología de información, como maquinaria de reproducción y copiadoras tiende a disminuir, en tanto que aquellos mercados relacionados con la automatización crecerán, lo que les permitirá aplicar aquellos métodos de producción en serie que el país dominaba en el pasado.

Otra decisión estratégica de tipo sectorial dice relación con la industria siderúrgica de los países europeos: la competencia creciente de los países de industrialización reciente (y del Japón) puede llevarlos a discontinuarla. La decisión que se adopte en esta etapa deberá considerar de modo explícito si existen o no secuencias naturales (o cambios estructurales) de tipos de industria, situación en la que cada tipo está relacionado con una etapa previa, a través de un lazo sólido de oferta y/o demanda (incluyendo la experiencia).

Por ejemplo, las ventajas de crear un sector de alta tecnología, después del procesamiento en gran escala y la producción de bienes de capital (véase Justman y Teubal, 1986), consisten en un gran mercado nacional para los productos de alta tecnología, representados por los otros dos sectores.⁴ Si tales secuencias existen, pueden constituir razones de peso para seguirlas, aunque los productos específicos y las ramas industriales incorporadas puedan variar entre un país y otro.⁵

La segunda etapa de la dimensión estratégica asociada a la generación de ventajas comparativas dinámicas, en cierta forma, es continuación y depende del tipo de industria y del cambio estructural decidido en la primera etapa. Involucra el diseño y planificación integrados de los distintos elementos de infraestructura interrelacionados, incluyendo los que aparecen en el cuadro 3 del texto: capacidad tecnológica y capacitación de capital humano (por ejemplo, en relación con alta tecnología, la decisión de triplicar la producción anual de graduados en ciencias de la computación e ingeniería); investigación y desarrollo (I y D) en tecnologías genéricas (por ejemplo, el desarrollo de capacidades en comunicación con fibras ópticas o en ingeniería genética de las plantas); infraestructura física, como la creación de una red de institutos regionales de apoyo a empresas medianas y pequeñas (asistencia técnica, difusión de tecnologías de información, etc.); infraestructura de comercialización, como redes informativas de comercio exterior y bases de datos; cambios en las regulaciones y cambio institucional, como el propuesto por Thurow, consistente en la creación de bancos de inversión y liberalización del mercado interno telefónico y de comunicaciones, etc.⁶

2. Generación de ventajas comparativas dinámicas: un modelo para la creación de capacidades

A pesar de la variedad de elementos de infraestructura necesarios para el diseño estratégico de las políticas para el cambio (etapa b), existe consenso creciente acerca del importante e incluso imprescindible papel que el capital humano y las capacidades desempeñan en la infraestructura.

Lo anterior es consistente con el punto de vista de la CEPAL, que concede un papel sustancial al denominado núcleo endógeno de dinamización tecnológica en el proceso de desarrollo económico.⁷

Aun cuando la destreza y las capacidades son sólo uno de los tantos elementos concretos que tienen importancia en el proceso de creación de la nueva infraestructura, en el diseño y planificación integrado de todos los elementos de la infraestructura se necesita una masa crítica de destreza y capacidades; más aún, en cada área técnica o funcional se requiere una masa crítica de capital humano y de experiencia para realizar el programa de desarrollo de la infraestructura. En Halperin y Teubal (1986) se entrega un punto de vista muy abstracto y simplificado de algunos rasgos importantes de la etapa b), algunos de los cuales analizaremos a continuación.

Consideremos una pequeña economía abierta que en la actualidad produce bienes convencionales de acuerdo con sus ventajas comparativas, contemplando la posibilidad de inducir un cambio estructural con tendencia hacia la producción de bienes de alta tecnología (bienes H). Se parte del supuesto de que los bienes convencionales (bienes C) se producen por medio de una función productiva neoclásica, mientras los bienes H no pueden producirse sin la generación de la capacidad específica, esto es, sin la generación de una ventaja comparativa dinámica.⁸

Mientras en principio existe una sustitución neoclásica entre factores convencionales (capital físico y destrezas en la actividad de producción), no es posible una sustitución de este tipo en relación con la capacidad de creación, donde las destrezas constituyen el factor sustancial, de modo que existe una profunda diferencia entre ambas actividades. El modelo simplifica aún más el contexto, al centrarse sólo en un factor de producción —S, para destrezas—, que de este modo debe destinarse a producción y a capacidad de creación. En lo fundamental, se trata de un modelo estático, puesto que en los bienes H la actividad de capacidad de creación se desarrolla en el mismo período de producción de estos bienes.

Si la producción de cada sector está representada por:

$$y_c = f^c(S_c), y^h = G(S_g) f^h(S_h)$$

donde f^c y f^h son los retornos descendentes neoclásicos de la escala, las funciones de producción, y $G(S_g)$ es la capacidad de creación o función de crecimiento (la forma de G se muestra en el gráfico 1, donde $G > 0$ requiere de S y S').⁹

Gráfico 1
FUNCIÓN DE CRECIMIENTO G (S_g)

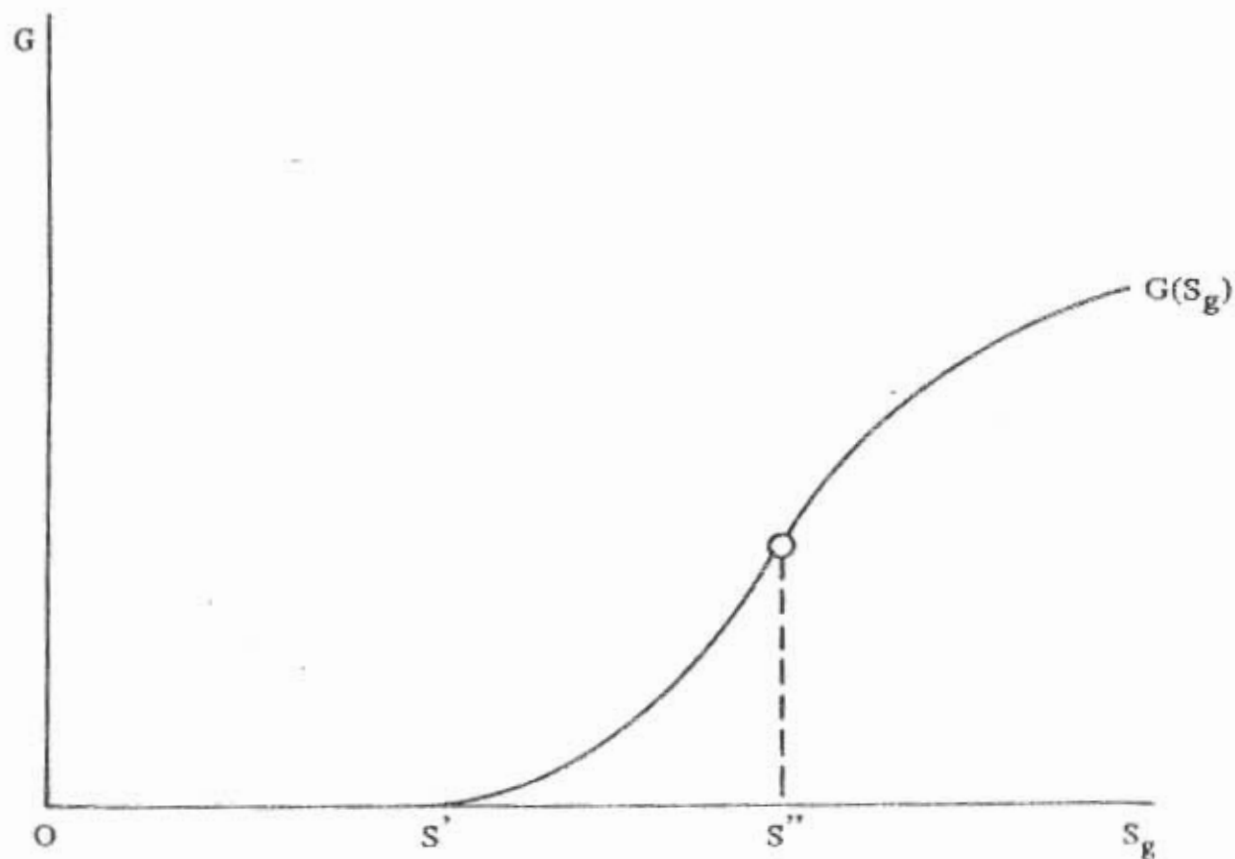
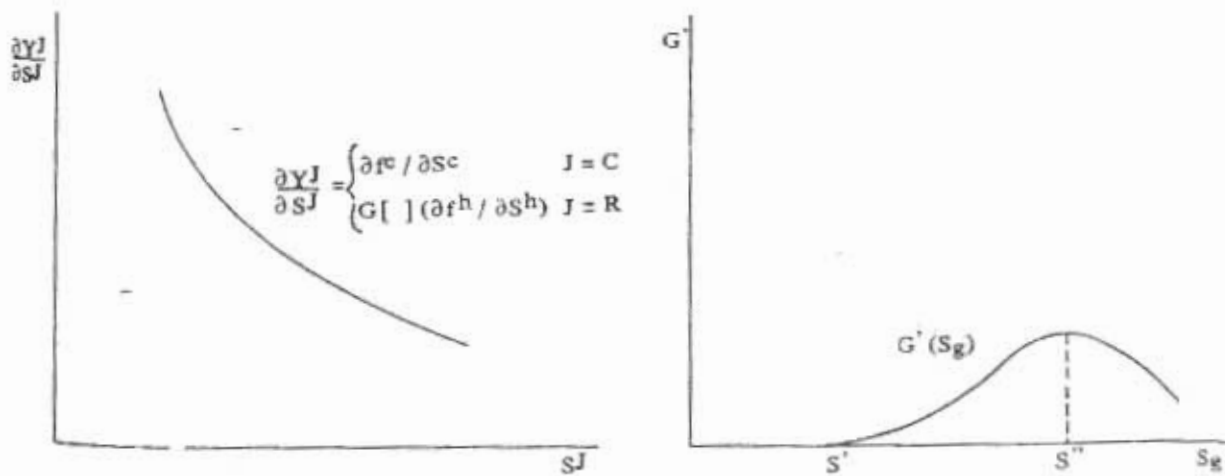


Gráfico 2
PRODUCTIVIDAD MARGINAL DE DESTREZAS



En consecuencia, podemos distinguir entre la productividad marginal de destrezas en: i) la producción y ii) en la creación de capacidades; mientras disminuye en relación con la primera, es igual a cero y posteriormente aumenta un punto en relación con la segunda (véase el gráfico 2).¹⁰

Las destrezas totales —S— son iguales a:

$$\begin{aligned} S &= S_c + (S_g + S_h) \\ &= S_c + S^h \end{aligned}$$

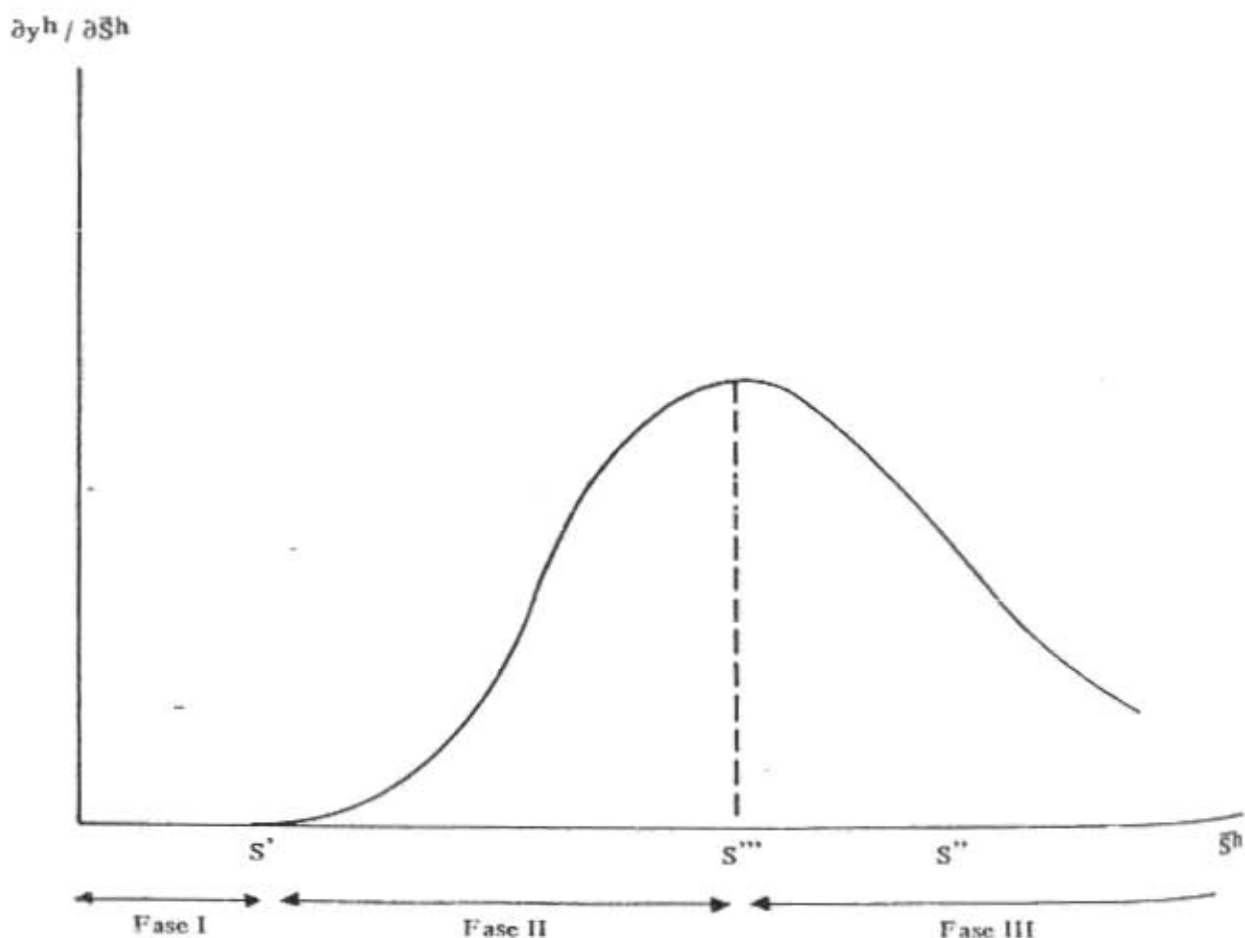
Suponemos que S puede perfectamente desplazarse entre las actividades por sectores.¹¹

A continuación, en el documento procedemos al análisis de la colocación óptima de un conjunto dado de destrezas entre sectores y actividades, como una función del nivel total de destrezas, S. Los resultados se entregan en los gráficos 4 y 5.

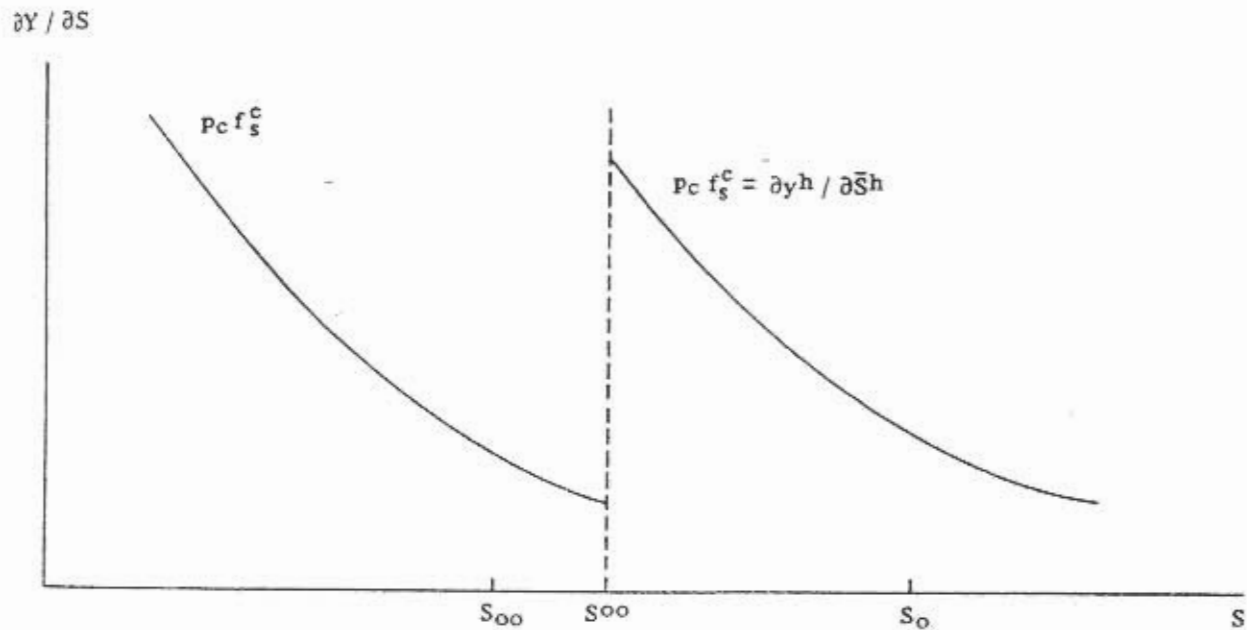
Gráfico 3

PRODUCTIVIDAD MARGINAL DE DESTREZAS EN EL SECTOR H

(Combinación de producción y creación de destrezas)



PRODUCTIVIDAD MARGINAL DE DESTREZAS EN EL PIB



El gráfico 4 muestra la productividad marginal de las destrezas del producto nacional bruto ($=Y$):

$$y = P_c f^c + y^h$$

(P_c es el precio de los bienes C en el mercado mundial, en relación con los bienes H.) El gráfico 5 muestra el nivel de y como función del nivel de destrezas. El resultado principal es la existencia de un nivel crítico de destrezas — S_{00} —, que hace eficiente la creación de una capacidad para H y el inicio de producción de bienes. El efecto que se produce en este punto es un salto en la productividad marginal de destrezas y un salto discreto en la tasa de crecimiento de la economía. El gráfico 5 muestra en este punto la aparición de una onda en la función de producción agregada de la economía, $y(S)$. De este modo, la posibilidad de fortalecer el proceso de crecimiento por la vía del cambio estructural depende de la acumulación de una cantidad lo suficientemente grande de capital humano. Debe ponerse énfasis en el hecho de que en el punto S_{00} se produce un fuerte proceso de reasignación de recursos, mientras el sector C pierde una cantidad discreta de recursos en un corto período. El proceso de creación-destrucción requiere la intervención del gobierno en los ámbitos social, regional y político.

Distorsión del mercado. De los principios generales se desprende de que si nuestra economía es competitiva, sólo introducirá con posterioridad al punto S_{00} el sector H. A esto lo hemos denominado distorsión

estática del mercado. Sin embargo, nos centraremos en otro tipo de distorsión del mercado, aquel asociado con la acumulación de S (distorsión dinámica del mercado). Si el costo de producción de una unidad de S es c ($=$ constante) por período, por simplificar suponemos que:

i) c representa más bien el uso de la producción que una colocación explícita de destrezas en un sector educacional;

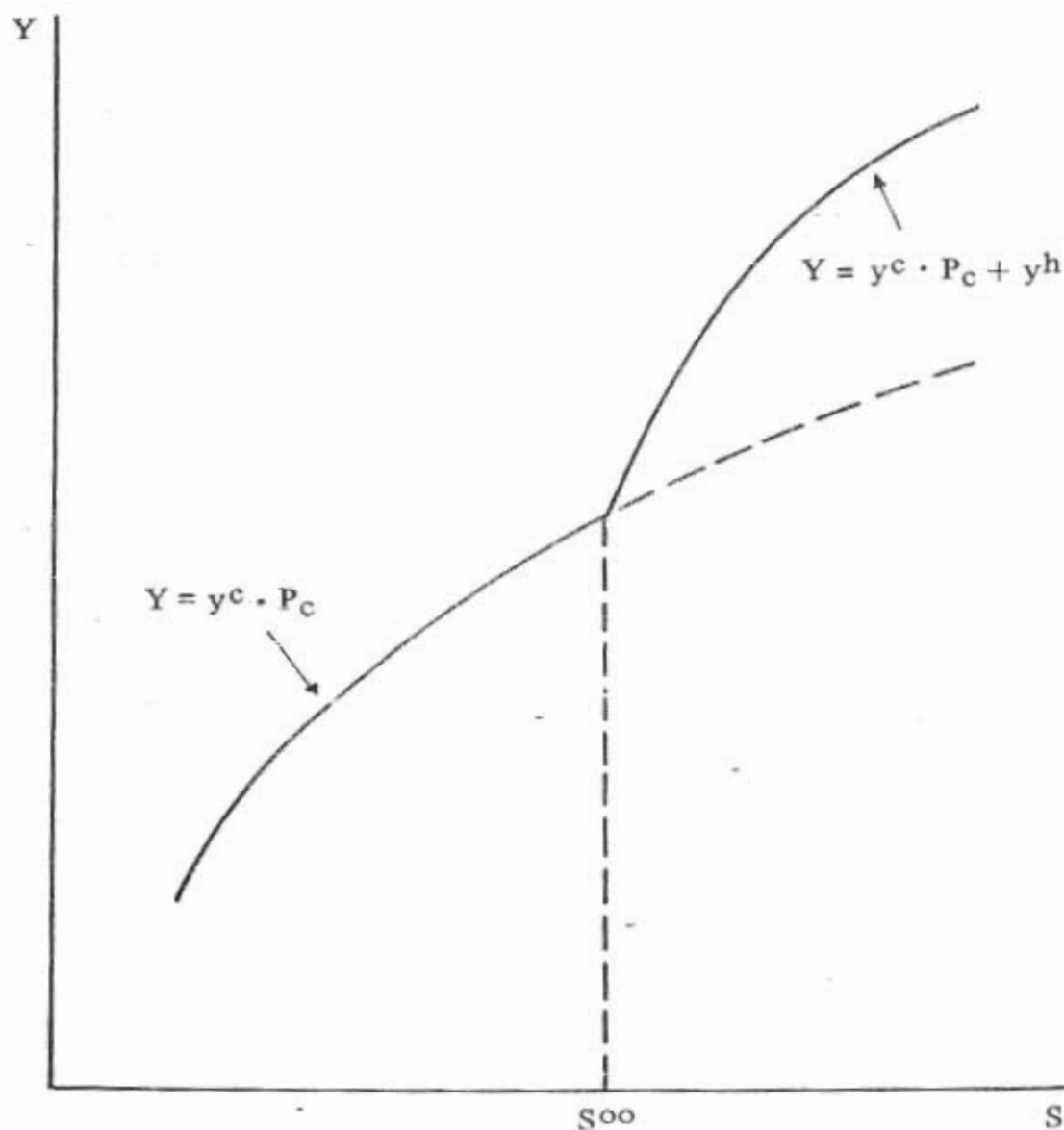
ii) las decisiones concernientes a la producción de S son atomizadas, por ello, el nivel de equilibrio de las destrezas se determina por medio de

Y₂

Gráfico 5

FUNCIÓN Y (S)

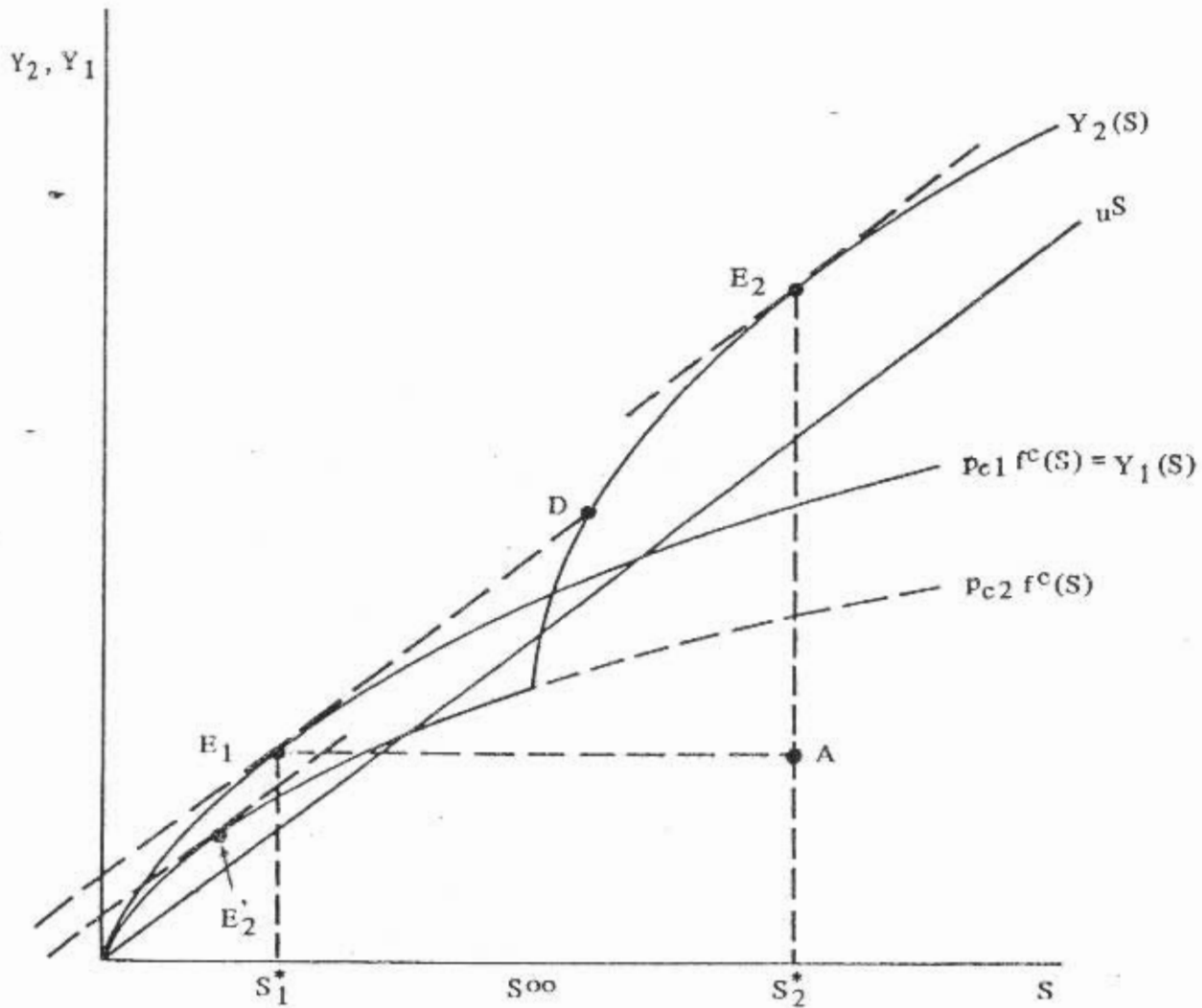
(Función de producción agregada)



una
mo
sin
pro

sus
tier
cua
gen
los

EQUILIBRIO SOCIAL OPTIMO EN EL PERIODO 1
(SIN CAMBIO ESTRUCTURAL) Y EN EL
PERIODO 2 (CON CAMBIO ESTRUCTURAL)



una inclinación igual a c de la función de producción agregada. Supongamos dos etapas: la etapa 1, con función de producción agregada $y_1(S)$ y sin oportunidades de cambio estructural, y la etapa 2, con función de producción agregada $y_2(S)$.

Mientras en la segunda etapa la economía ha sufrido un deterioro en sus términos de intercambio (una reducción en P_c de P_{c1} a $P_{c2} < P_{c1}$), tiene también la oportunidad de un renovado crecimiento, siempre y cuando acumule una cantidad suficiente de destrezas, es decir, mientras genere una ventaja comparativa en H (véase el gráfico 6). Sin embargo, los productores atomizados de destrezas sólo se centrarán en el equilibrio

local, por lo que reducirán el nivel de destrezas por debajo de S_1^* . El óptimo global es $S_2^* > S_1^*$, involucrando la generación de ventajas comparativas en H, y explotándolas (punto de equilibrio E2). Este tipo de distorsión del mercado puede tener consecuencias catastróficas para el crecimiento económico.

3. Algunas repercusiones de las políticas

El modelo simplificado presentado antes nos permite destacar algunos de los problemas de políticas que enfrentan los gobiernos que aspiran a un crecimiento por la vía del cambio estructural y de las ventajas comparativas dinámicas.

a) Existe un problema macroeconómico consistente en la provisión de recursos adicionales suficientes para la inversión en capital físico y en destrezas. En el contexto del modelo, vemos que S_2^* es sustancialmente mayor que S_1^* . Un modelo más completo posibilitaría una mejor solución de este problema.¹²

b) Los gobiernos deben asegurar una estructura de inversiones para el crecimiento apropiada, lo cual no se contrapone al desarrollo del capital humano y de las capacidades. El proceso atomístico de determinación de nivel antes mencionado sólo se utiliza para aclarar el problema. Cada país ha desarrollado su propio mecanismo público-privado para la colocación de recursos en el área educacional. El modelo sugiere que un posible mecanismo adecuado, en ausencia del cambio estructural, puede ser inadecuado ante la presencia de oportunidades (o de una necesidad) para generar nuevas ventajas comparativas.¹³ El cambio institucional debe garantizar el cumplimiento del equilibrio superior de Pareto. De modo más general, estos nuevos mecanismos deberán hacer posible:

- i) un punto de vista global más que local;
- ii) un punto de vista de largo plazo, y
- iii) la coordinación de políticas educacionales con políticas industriales.

c) El proceso de destrucción creativa requiere la intervención amplia del gobierno en reubicación, capacitación, compensación y alivio de la mano de obra afectada. No es evidente que un país que sale de un período de crecimiento equilibrado sea naturalmente capaz de enfrentar estos problemas, sin un esfuerzo explícito a nivel de la planificación integrada para el cambio.

Los problemas y temas antes mencionados se relacionan de modo específico con períodos de cambio estructural, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo, y son mucho menos importantes en períodos de crecimiento equilibrado. Su importancia también depende del tipo de país considerado. Para las economías gran-

des y diversificadas, estos problemas tendrán una importancia relativamente menor, excepto en situaciones de crisis externas, que tenderán a constreñir amplios segmentos de la estructura industrial existente. Pero más allá de estas situaciones extremas (que hoy en día pueden ser importantes para los países industrializados, en relación con la revolución en tecnologías de información y con la competencia del Japón y de los países de industrialización reciente), puede constituir un cambio significativo de estructura en una economía pequeña o no diversificada (como algunos países de América Latina o Israel) y sólo un cambio marginal en el caso de los grandes países industrializados. En consecuencia, esperamos que las políticas explícitas y diferenciadas para la generación de ventajas comparativas y de cambios estructurales sean más frecuentes en los países menos desarrollados (y probablemente en las economías pequeñas) que en los países industrializados.

Notas

¹Véanse J. Katz (1982); Westphal *et al.* (1982), M. Teubal (1984); P. David (1975); N. Rosenberg (1961, 1982); Freeman y Soete (1986), etc.

²Véase E. Helpman y Krugman (1986).

³Chenery (1961).

⁴Y lo mismo en relación con la discusión acerca de la desindustrialización, donde se pueden desarrollar sofisticados servicios, independientes de un sector industrial sofisticado. Véanse CEPAL (1985) y F. Fajnzylber (1986).

⁵La estrategia de omisiones de una u otra etapa es una estrategia posible para un país determinado; sin embargo, es preciso hacer una cuidadosa consideración de los costos y riesgos.

⁶Véase Thurow (1984).

⁷Véase CEPAL (1985). La importancia de la adquisición de destrezas para la generación de ventajas comparativas no depende de que las ventajas comparativas actuales existan o no en actividades intensivas en destrezas.

⁸En el modelo, la generación de una capacidad o la instalación de una estructura para bienes H es sinónimo de la generación de una ventaja comparativa para estos bienes. Para una diferenciación entre ambas, véanse las conclusiones de este anexo.

⁹ f_C es la sumatoria de todas las industrias convencionales, no existiendo una precisión explícita de la participación de cada una en el total. El análisis formal es consistente con un monto fijo del capital físico — K_0 — existente en el sector C, y con una destinación dentro de C de acuerdo con ventajas comparativas estáticas.

¹⁰La productividad marginal de destrezas en el sector H, que combina capacidad de creación y producción, también es una curva en forma de campana, como se observa en el gráfico 3, donde:

$$S^{-h} = S_g + S_h$$

¹¹Esto simplifica la hipótesis y hace posible un análisis estático de una parte del problema. Cambiar las hipótesis sólo pone de relieve los rasgos neoclásicos de ésta y refuerza las connotaciones políticas del anexo.

¹²En un contexto de acumulación en los términos de Solow, una condición necesaria sería el incremento de las tasas de ahorro de la economía.

¹³El mercado será menos adecuado en la generación de destrezas para capacidad de creación que para producción.

Anexo II

APERTURA DE LA ECONOMIA EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

De acuerdo con los principios neoclásicos, en un país industrializado el proceso de apertura o liberalización comercial de la economía puede considerarse como un proceso de reubicación de recursos desde los sectores protegidos hacia la producción de otros bienes para los que el país posee ventajas comparativas convencionales. El proceso requiere algunos ajustes de costos —pérdidas productivas temporales mientras los productos liberados se reabsorben en otros sectores—, insignificantes en relación con los beneficios de la eficiencia y sus repercusiones favorables sobre el producto nacional bruto.

En contraste con lo anterior, sugerimos considerar la apertura de la economía en países en vías de desarrollo fundamentalmente como un proceso de cambio estructural más que como un simple proceso de reubicación de recursos.

A continuación, procederemos a explicar las diferencias.

Reubicación de recursos y cambio estructural. De acuerdo con el análisis neoclásico, ambos procesos son equivalentes. Sin embargo, la historia económica enseña que los cambios estructurales, incluso en los países desarrollados, pueden ser similares al proceso schumpeteriano de construcción-destrucción, es decir, van acompañados de significativas rupturas de tipo económico, social y regional. Aun cuando es difícil de lograr, el cambio estructural real puede conducir a sustanciales aumentos de producción y en la tasa de crecimiento. La dificultad deriva por lo menos de tres fuentes: i) la necesidad de diseñar y poner en funcionamiento una estructura específica de múltiples elementos para el nuevo tipo de industria, tarea que requiere de capacidades de planificación y organización significativas del más alto nivel; ii) la necesidad, en beneficio del desarrollo de la infraestructura, de invertir recursos sustanciales en la instalación de las nuevas industrias y para dotar a la mano de obra de beneficios sociales, soluciones regionales y mayor capacidad de ajuste, necesarios para asegurar la puesta en marcha de las políticas para el

cambio, y iii) en relación con lo anterior, la necesidad de introducir nuevas instituciones y mecanismos públicos y privados para la toma de decisiones.

De este modo, vemos que existen diferencias significativas entre la fluida reubicación de recursos —o cambio estructural neoclásico— y el real, o más realista cambio estructural antes descrito (schumpeteriano). En primer lugar, el concepto de costo de ajuste es difícilmente aplicable al segundo (schumpeteriano), aun cuando puede constituir un concepto central en el primero (neoclásico). La verdad es que el trastorno social y económico que involucra un cambio estructural real, así como las dificultades de diseño y puesta en marcha, pueden deteriorar e incluso anular la capacidad económica para llevar a cabo el proceso con éxito. La decisión de realizar un cambio estructural debe relacionarse estrechamente con algunas decisiones complementarias en gran número de áreas de política, siendo crucial el aspecto temporal. En contraste con lo anterior, un proceso neoclásico de reubicación de recursos orientado hacia el mercado siempre es deseable desde un punto de vista social y no constituye ningún problema (excepto las presiones políticas obvias de los grupos de interés).

Apertura en un contexto de países industrializados y de países en vías de desarrollo: algunas diferencias. En el contexto de un país industrializado, los recursos se reubicarán rápidamente en aquellos sectores con ventajas comparativas reales o potenciales, pertenecientes o no a los sectores protegidos. Se parte de varios supuestos acerca del contexto económico y social. En primer lugar, la existencia de niveles educacionales mínimos que permitan a la mano de obra aspirar a nuevas ocupaciones (movilidad laboral); movilidad social y geográfica, de modo que la mano de obra pueda pasar fácilmente de industrias en declinación a industrias en expansión, ubicadas en diferentes áreas. En segundo lugar, la existencia de mercados de capitales bien estructurados, capaces de responder a las necesidades de empresarios poseedores de una ventaja comparativa potencial, pero cuya materialización necesita modernización y expansión, cambios en la organización e infraestructura de capacitación y mercados de exportación. Por lo general, este proceso será más fácil mientras menor sea el sector protegido en relación con el no protegido. Cuando el segundo es grande, los beneficios en eficiencia seguramente excederán las pérdidas provocadas por los ajustes. Los países desarrollados poseen también una capacidad organizativa a nivel local y nacional para promover ajustes y dar alivio cuando sea necesario. Más que la ausencia de capacidad de ajuste, su principal problema es la oposición política a la eliminación de protecciones en las industrias en decadencia.

En el contexto de un país en vías de desarrollo, los costos de ajuste tenderán a ser elevados debido a: i) los bajos niveles educacionales, que reducen la versatilidad de destrezas y adaptabilidad ocupacional de la

mano de obra; ii) la poca movilidad social y geográfica, en parte debida al peso de la tradición y a la falta de infraestructura, y iii) la inexistencia de mercados de capital, por lo que los empresarios que desean ampliarse y modernizarse dependerán de préstamos o subsidios gubernamentales explícitos, lo que resta automaticidad al proceso, y probablemente lo hace más selectivo y engorroso. Además, el tamaño de los sectores protegidos puede ser grande en relación con el sector industrial moderno. Por ello, la participación de los sectores liberados que pueden utilizarse posteriormente, por lo menos en el corto y mediano plazo, es limitada. De allí que una apertura drástica puede hacer necesaria la cesantía de los trabajadores urbanos, lo que no sería conveniente desde un punto de vista político ni social.

Más aún, los recursos necesarios para: i) beneficios sociales; ii) sustitución del proteccionismo (en las industrias nacientes deseables desde un punto de vista social) por subsidios, y iii) construcción de una infraestructura apropiada para las industrias que deberán expandirse, pueden no estar disponibles. Y esto será particularmente cierto en períodos de estabilización macroeconómica, ante las restricciones a los gastos gubernamentales impuestas por el Fondo Monetario Internacional y debido a la necesidad de pagar la deuda. En estas circunstancias, la apertura puede desencadenar un proceso difícil de detener de reducción acumulativa en el tamaño del sector industrial (la declinación a corto plazo de los sectores que producen bienes comercializables arrastrará consigo a sectores productores de bienes y servicios no comercializables); no necesita beneficiar al sector en expansión, y tendrá enormes repercusiones sociales y políticas que pueden reducir de manera drástica cualquier posible ganancia en eficiencia.

De lo anterior se desprende que existen diferencias sustanciales entre el proceso de apertura de una economía desarrollada y una en vías de desarrollo. La primera se parecerá mucho más al proceso neoclásico de reubicación de recursos, siempre y cuando las variaciones de precios desencadenados por el proceso no sean demasiado grandes. El aumento del desempleo en los Estados Unidos y en los países europeos en los decenios de 1970 y de 1980, como respuesta a la crisis energética y a la competencia del Japón, indica sin embargo que los procesos de reubicación de recursos estimulados por otro tipo de problemas no han sido fluidos, y mucho menos lo han sido los países en vías de desarrollo que pasaron por drásticos programas de apertura y liberalización, enfrentando a la vez otros tipos de problemas externos.

Hemos demostrado cómo en estos países situaciones de desequilibrio estructural y desarticulación social y económica pueden aumentar los costos de manera considerable y reducir los beneficios, por lo menos de aquellos procesos que se rigen por la simple recomendación neoclásica de dejar actuar al mercado. Las condiciones iniciales que estos países enfren-

tan hacen necesaria la creación de políticas complementarias, incluyendo significativas inversiones de tipo infraestructural, y posiblemente una amplia coordinación entre diferentes instancias gubernamentales, empresas comerciales, sindicatos, municipalidades, regiones, etc. Estas consideraciones apuntan hacia una perspectiva no neoclásica para el logro de una apertura drástica: una perspectiva schumpeteriana de cambio estructural, en lugar de una solución neoclásica de fluida reubicación de recursos.

En
inne
dist
gob
pir
cam
ción
rade
corr.

trar
mec
carr
cap:
duc
aun
las
tecr
ser
algt
Opi
tani
evo
últi
cap.
el F
raze
mei

infr
mie

Anexo III

PATRONES DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

En el cuadro 3 se pone de relieve la continuidad de las políticas de innovación (que hemos sugerido de modo tentativo) a través de las distintas etapas del crecimiento económico. La participación del gobierno, en lugar de ser un simple fenómeno temporal asociado con las primeras fases de industrialización, siempre está presente durante el cambio estructural exitoso, aun cuando cambia el carácter de tal participación. Revisaremos de manera breve estos cambios, analizando por separado las capacidades, la infraestructura, los aspectos financieros y la comercialización.

Capacidades. Existe una disminución de la importancia relativa de la transferencia (formal) de tecnología, aunque puede ser muy difícil de medir. En relación con las capacidades nacionales, parecería existir un cambio en el desarrollo de capacidades de ingeniería (ya se trate de capacidades de inversión, de producción o de simple ingeniería de producto) al desarrollo de capacidades de innovación. Este cambio (o aumento relativo en importancia) lo relacionamos con la naturaleza de las industrias que se están desarrollando, ya que las industrias de alta tecnología requieren capacidades de innovación. Sin embargo, debemos ser conscientes de que las capacidades de innovación también surgirán en algunas áreas de las industrias de procesamiento y de bienes de capital. Opinamos que las apreciaciones de Westphal *et al.* (1983) se refieren tanto a las diferencias entre las industrias cuanto a las distintas fases de evolución de las capacidades dentro de una industria en particular. Por último, debe señalarse que en cierto sentido el cambio en el tipo de capacidades necesarias en el proceso de industrialización se produce con el propósito de aumentar la variedad y la sofisticación. Ello daría una razón apriorística para la persistencia del problema de la distorsión del mercado en la colocación de recursos para el desarrollo de capacidades.

Infraestructura. Parece existir una tendencia relativa desde la infraestructura física de uso general hacia la infraestructura de conocimiento. Gran parte de la infraestructura de transporte y energía necesaria

para el desarrollo de industrias de procesamiento es infraestructura física y sirve a una gran variedad de industrias (incluyendo aquellas que no son de procesamiento). Por otra parte, los nuevos tipos de infraestructura necesarios en una etapa de alta tecnología se refieren a áreas científicas y tecnológicas específicas (aunque su utilidad puede extenderse a un amplio espectro de industrias). En relación con esto, es importante señalar la creciente incertidumbre que enfrentan los países que están desarrollando este tipo de infraestructura, debido a su inevitable necesidad de aventurarse en el campo de la tecnología mundial. Así, en contraste con la planificación de una estructura puramente física, relacionada con las industrias más convencionales, el desarrollo de la infraestructura para las industrias de alta tecnología involucra necesariamente actividades de exploración constante, búsqueda y creación de opciones. Lo anterior tiene importantes repercusiones relativas a la naturaleza del proceso público-privado de la toma de decisiones, relacionado con estas inversiones.

Comercialización. Posiblemente la variedad de elementos de infraestructura de comercialización aumentará con el proceso de industrialización, sobre todo en la transición de industrias de bienes de capital a industrias de alta tecnología. Ello refleja la importancia creciente de la innovación y heterogeneidad de producto en estas últimas. Así, en vez de apoyar la creación de empresas comerciales, cuya ventaja comparativa consiste en la comercialización de bienes relativamente homogéneos, el apoyo gubernamental debe canalizarse hacia la creación de servicios especializados para los exportadores; por ejemplo, debe dar apoyo a la investigación de bases de datos sobre las características y tendencias de los mercados de exportación, a la realización de ferias comerciales, etc.

Aspectos financieros. Los mercados de capitales deben estar en condiciones de entregar un paquete diferente de servicios financieros en cada fase, y si éste no fuera el caso, deben complementarse con la acción gubernamental. Para proyectos indivisibles y de gran magnitud, sería conveniente que el gobierno apoyara la creación de un banco de desarrollo industrial. En la fase de alta tecnología, como prioridad uno, el gobierno debe tratar de estimular la creación de un segmento de capital de riesgo dentro del mercado de capitales. También deberían promoverse mecanismos suplementarios para el apoyo de proyectos industriales de I y D, es decir, subsidios para nuevas iniciativas.

Dinámica de las distorsiones del mercado. Sugerimos la posibilidad de que la secuencia de cambios estructurales señalada constituye una probable secuencia natural de fases del desarrollo industrial. Ya hemos señalado algunas razones de oferta y demanda para ello; sin embargo, si no es errada nuestra suposición de restricciones agudas en un cambio estructural carente de apoyo, el éxito general del crecimiento dependerá sobre todo de la política gubernamental. Por ejemplo, el ingreso exitoso al procesamiento en gran escala y al crecimiento económico con el

asociado dependerá de la aplicación oportuna de la política de innovación en áreas como aquellas señaladas en la primera columna del cuadro 3. Combinando esto con el supuesto de la secuencia natural, podemos suponer que el ingreso exitoso a la industria de bienes de capital (y al crecimiento económico con ella asociado) dependerá tanto de la aplicación oportuna de la política de innovación relacionada con este tipo de industria como del éxito en la etapa de procesamiento en gran escala; es decir, de la compensación de la distorsión del mercado con el desarrollo de la política de infraestructura en la última etapa.

La conclusión de este argumento consiste en que la política de innovación que soluciona de manera exitosa la distorsión del mercado para poner en marcha un cambio estructural promotor del crecimiento, en el futuro puede llevar al surgimiento de la necesidad de otra política innovadora. Ello deriva de las nuevas oportunidades potenciales de crecimiento por la vía del cambio estructural que se abrirán en el futuro, oportunidades que podrían no generarse a través del libre funcionamiento del mercado. A la inversa, la falta de acción del gobierno para promover el cambio tecnológico actual puede, debido a una carencia de oportunidades de crecimiento generadas endógenamente para promover en el futuro el cambio estructural, eliminar oportunidades de intervención futura.

Bibliografía

- Altimir, Oscar, "Esquema de una política industrial", agosto de 1985, mimeo.
- Arrow, K., "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention", en R. Nelson (ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton, N.J., University Press, 1967.
- Balassa, B., "Reforming the system of Incentives in Developing Countries", *World Development*, Nº 3, 1975, pp. 365-382.
- , "Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 114, 1978, pp. 24-61.
- CEPAL, "Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, volumen III: Desafío y opciones para el desarrollo futuro", Santiago de Chile, abril-mayo de 1985.
- , "Reflexiones en torno al marco conceptual sobre el desarrollo Latinoamericano y del Caribe", 25 de junio de 1986, versión revisada.
- Chenery, H., "The Interdependence of Investment Decisions", en Avramovic et al., *The Allocation of Economic Resources*, Stanford, 1959.
- , "Comparative Advantage and Development Policy", *Surveys of Economic Theory: Growth and Development*, volumen II, capítulo IV, MacMillan, 1965.
- Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press, 1974.
- David, P., *Technical Choice, Innovation and Economic Growth*, Cambridge University Press, 1975.
- Fajnzylber, F., "Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste Asiático y sus referentes en el mundo industrializado", abril de 1986, mimeo.
- French-Davis, R., "Generación de ventajas comparativas y dinamismo industrial", 1986, mimeo.
- Freeman, C. y L. Soete, *Information Technology and Employment: An Assessment*, Sussex, Unidad de Investigación en Ciencias Políticas, Universidad de Sussex, 1985.
- Heller y Starrett, "On the Nature of Externalities", en S. Lin (ed.), *Theory and Measurement of Economic Externalities*, Academic Press, 1976, pp. 9-27.
- Helpman, E. y P. Krugman, 1986.

- Katz, J., "Technology and Economic Development: An Overview of Research Findings", en M. Syrquin y S. Teital (eds.), *Trade, Stability, Technology and Equity in Latin America*, Academic Press, 1982.
- Justman, M. y M. Teubal, "Innovation Policy in an Open Economy: A Normative Framework for Strategic and Tactical Issues", publicado en *Research Policy*, 1986.
- , "Government Policy, Economic Growth and Structural Change: Neoclassical and Structuralist Viewpoints", presentado en el Simposio sobre difusión de innovaciones, Venecia, Italia, marzo 1986.
- Justman, M., M. Teubal y M. Trajtenberg, "Towards an Industrial and Technological Policy for Israel: Analytical Basis and some Specific Proposals", The Jerusalem Institute, junio, 1986, mimeo.
- Halperin, A. y M. Teubal, "Government Policy and Capability of Creating Resources in Economic Growth", Report No. 2, The Jerusalem Institute, 1986.
- Henderson, P., "Two British Errors: Their Probable size and some Possible Lessons", *Oxford Economic Papers*, julio, 1977, pp. 159-205.
- Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1956.
- Magaziner, I. y T. Hout, *Japanese Industrial Policy*, Report No. 585, Londres, Instituto de Estudios Políticos, enero, 1982.
- Nelson, R., "The Simple Economics of Basic Scientific Research", *Journal of Political Economy*, 67, 1959, pp. 197-306.
- , "Uncertainty, Learning and the Economics of Parallel R & D", *Review of Economics and Statistics*, 43, 1961, pp. 351-364.
- , *Policies in Support of High Technology Industry*, Documento de Trabajo N° 1011, Institución para Estudios Sociales y Políticos, Universidad de Yale, 1984, revisado.
- Nelson, R. y S. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982.
- Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, 1953.
- Okuno-Fujiwara, M., "Interdependence of Industries, Coordination Failures and Strategic Promotion of Industries", Facultad de Economía, Universidad de Tokio, 1986, mimeo.
- Pack, H. y L. Westphal, "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality", Swarthmore College, julio, 1985.
- Rosenberg, N., "Technical Change in the U.S. Machine Tool Industry: 1810-1910", *Journal of Economic History*, reimpresso en *Perspectives on Technology*, c. 1, 1961.
- Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53, junio-septiembre, 1943, pp. 205-216.
- Scitovsky, T., "Two Concepts of External Economics", *Journal of Political Economy*, 62, abril, 1954, pp. 143-151.
- Spencer, M., "Product Selection, Fixed Costs and Monopolistic Competition", *Review of Economic Studies*, 43, 1976, pp. 217-235.
- , "The Learning Curve and Competition", *Bell Journal of Economics*, 12, 1981, pp. 49-70.
- , "Cost Reduction, Competition and Industry Performance", *Econometría*, 52, 1984, pp. 101-121.
- Spencer y Brander, 1983.
- Teubal, M., "Neutrality in Science Policy: The Promotion of Sophisticated Industrial Technology in Israel", *Minerva*, XXI (verano), 1984, pp. 172-197.
- Thurow, L., "Artículo sin título del Centro para Política Nacional", Washington, D.C., 1984.
- Usawa, H., "On a Two-sector Model of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, 1964.
- Westphal, L., L. Kim y L. Dahlman, "Reflection on Korea's Acquisition of Technological Capability", reimpresso en N. Rosenberg y C. Frischtak (eds.), *International Technology Transfer*, New York, Praeger, 1984.

Tercera Parte

EL DEBATE SOBRE INDUSTRIALIZACION: EL CASO DE MEXICO

INTRODUCCION

Hasta fines del decenio de 1970, la reflexión y el debate en torno a la estrategia de industrialización en México estuvieron marcados, en gran medida, por el éxito del desarrollo económico del país. Durante las tres décadas que siguieron al inicio de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo industrial —promovido por políticas de protección, financiamiento industrial e incentivos fiscales— encabezó un rápido proceso de transformación estructural y crecimiento económico a tasas sostenidas del orden de 6 a 7% por año. Tasas de inflación relativamente bajas y estabilidad cambiaria prevalecieron desde la segunda mitad de los años cincuenta hasta principios de los años setenta. El país registró también un grado excepcional de estabilidad política, a pesar de la fuerte desigualdad en la distribución de los beneficios del rápido crecimiento económico.

De esta manera, los principales estudios sobre el desarrollo económico de México tenían en aquella época el propósito de explicar la rapidez y continuidad del crecimiento ocurrido de 1940 en adelante, y determinar los factores de este crecimiento.¹

Las dudas y principales críticas se limitaban a señalar las insuficiencias más notorias de esa experiencia de desarrollo, tales como la inequidad en la distribución del ingreso o la aguda concentración regional de la actividad económica, sin que tales rasgos se consideraran un obstáculo a la continuidad del proceso de crecimiento. En todo caso, los obstáculos provenían de factores extraeconómicos tales como la capacidad del sistema político para acomodar las demandas contradictorias de la sociedad o la falta de funcionalidad del sistema de relaciones público-privadas, caracterizado por un amplio grado de discrecionalidad y particularismo en la aplicación de la regulación estatal.²

En la primera mitad del decenio de 1970, sin embargo, se manifestaron los primeros signos de debilitamiento del dinamismo económico. En la agricultura se agudizó el progresivo estancamiento del producto por habitante, iniciado a mediados de los años sesenta, y el desempeño

dinámico de la industria se deterioró sensiblemente al agotarse, a principios de los años setenta, los efectos de la intensa oleada de sustitución de importaciones del decenio anterior. Estas tendencias fueron acompañadas por el resurgimiento de la inflación de dos dígitos (no presenciada desde la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra), por una creciente sobrevaluación cambiaria y un rápido crecimiento de los déficit público y externo, que desembocaron en la devaluación y recesión de 1976 y 1977. Aunque el auge petrolero de 1978 a 1981 permitió superar temporalmente el estancamiento económico, la crisis de la deuda, a partir de 1982, hizo reaparecer con fuerza renovada, las tendencias anteriores.

De ahí que, a partir del decenio de 1970, la capacidad misma de la estrategia de desarrollo para mantener un alto y sostenido ritmo de crecimiento empezara a ser cuestionada. La reflexión y el debate se orientaron así, de manera creciente, hacia el tema de las limitaciones y de la reforma de la política de industrialización. De esta reflexión ha emergido un nuevo consenso en torno a la existencia y gravedad de un conjunto de problemas del desarrollo industrial:³ la heterogeneidad productiva y la desarticulación de la industria con otros sectores económicos (en particular con la agricultura); la desigual e insuficiente generación e incorporación de progreso técnico; el subdesarrollo relativo de la industria de bienes de capital; la falta de competitividad internacional y el deficiente desempeño de las exportaciones de manufacturas, y la fuerte desigualdad en la distribución personal, funcional y regional de los ingresos. Este consenso desaparece, sin embargo, cuando se trata de explicar el origen de los problemas, jerarquizar las relaciones entre ellos y, sobre todo, proponer estrategias industriales alternativas. Esquemáticamente, y sin profundizar por el momento en la variedad de matices con que distintos autores y estudios tratan cada punto, los diagnósticos y estrategias pueden ordenarse en tres grupos.

Una primera interpretación pone énfasis en las distorsiones de la estructura de precios relativos y la ineficiencia resultante en la asignación de recursos generados por las políticas de protección comercial, de incentivos fiscales y de ingreso que se siguieron durante la posguerra.⁴ En esta perspectiva, el énfasis excesivo en la sustitución de importaciones y el mercado interno habría discriminado en contra de las exportaciones y de la agricultura, inhibido la competitividad y el desarrollo tecnológico y promovido la concentración geográfica de la industria. Por otra parte, la estructura de la protección y de los incentivos fiscales, favorables a la importación de bienes de capital, explicarían las distorsiones interindustriales, particularmente el deficiente desarrollo de la producción local de bienes de capital. Estas mismas políticas, junto con las laborales y de ingresos, habrían distorsionado el mercado de factores productivos, sesgando la elección de técnicas en favor de las intensivas en capital, generando así problemas de absorción de mano de obra y desigualdad en

la distribución del ingreso. De este diagnóstico se deriva la necesidad de una reforma profunda de la política industrial centrada en el abandono de la estrategia tradicional de sustitución de importaciones, la liberalización de la política comercial y la promoción de las exportaciones mediante una ampliación del papel de las señales del mercado en la asignación de los recursos productivos. La corrección de las relaciones de precios entre bienes exportables, importables y no comerciables, junto con políticas apropiadas de tipo de cambio y de manejo de la demanda agregada, deberían hacer posible un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico encabezado por las exportaciones.

Una segunda interpretación de los problemas del desarrollo industrial pone énfasis en la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso, que habría limitado la demanda de bienes industriales, reducido los incentivos a la inversión y frenado, por último, el proceso de desarrollo industrial.⁵ El estilo de crecimiento seguido, encabezado por las industrias de bienes de consumo duraderos, se apoyó en un estrecho mercado de cúpula que, al mostrar signos de saturación en el marco de una fuerte concentración del ingreso, terminó por frenar el dinamismo inicial. La baja tasa de absorción de empleo, asociada a la alta intensidad de capital de las industrias líderes, y la desarticulación de éstas con el resto de la economía, perpetuaron la heterogeneidad productiva e impidieron la modernización de los sectores atrasados. De aquí la necesidad de una modificación radical del estilo de desarrollo, a través de una redistribución progresiva del ingreso y una reorientación del crecimiento industrial en favor de la producción de bienes de consumo en gran escala que, además de satisfacer necesidades básicas de la población, presenta las características de ser intensiva en trabajo, recursos y materias primas nacionales, con una balanza comercial externa superavitaria.

Un tercer grupo de interpretaciones es complementario en varios aspectos a la anterior, pero destaca el papel de la restricción en la balanza de pagos, que se deriva del carácter incompleto o trunco del proceso de industrialización.⁶ La ausencia, o insuficiente desarrollo, de una industria de bienes de capital eficiente tendería a limitar los efectos multiplicadores dinámicos del proceso de inversión, la generación e incorporación de progreso técnico y, en consecuencia, la eficiencia económica y la competitividad internacional del conjunto del aparato industrial. Así, en la etapa alcanzada en México por el proceso de sustitución de importaciones, la superación del desequilibrio externo y la continuidad del crecimiento industrial requerirían de una reorientación sustancial de la política de industrialización, con el fin de complementar el aparato industrial en las áreas de bienes de capital e insumos básicos, y promover el desarrollo tecnológico y la competitividad internacional mediante una variada y heterodoxa mezcla de instrumentos de política.

El capítulo I del presente trabajo tiene por objeto presentar las orientaciones de la política de industrialización en la posguerra, los principales instrumentos de política utilizados y su evolución. En el capítulo II se analiza la información disponible sobre el proceso de industrialización, destacando los principales rasgos de este proceso y de la estructura industrial, las transformaciones ocurridas durante la posguerra en las estructuras productivas y de comercio exterior y las características y desempeño de las estructuras de mercado prevalecientes en el sector industrial. En el capítulo III, una vez analizada esta información, se retoma el tema de la evaluación y el debate en torno a los efectos de la política industrial.

I. ORIENTACIONES E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

1. Las orientaciones de la política industrial y su entorno macroeconómico

De 1940 a 1970, la política industrial puso un énfasis casi exclusivo en la sustitución de importaciones de bienes de consumo y bienes intermedios.⁷ La política se ejerció, principalmente, a través de la protección arancelaria y sobre todo no arancelaria, en combinación con otros instrumentos de integración industrial entre los que destacan los programas de fabricación en las áreas de bienes intermedios y de capital (1965), las listas de productos y perfiles industriales (1962) y la política de integración de la industria automotriz (1964). Cabe destacar también la acción promotora directa del Estado a través del financiamiento de largo plazo otorgado por Nacional Financiera (1934) y la creación de empresas estatales, especialmente en las primeras etapas del proceso sustitutivo, así como los estímulos fiscales otorgados en el marco de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1955), aunque estos últimos desempeñaron un papel secundario en la estrategia de industrialización.

En función del marco macroeconómico y del manejo específico de los instrumentos de política, dentro del período 1940-1970 pueden distinguirse dos etapas principales: de 1940 a mediados de los años cincuenta y de ahí a 1970. En la primera etapa, además de la protección natural durante la segunda guerra mundial, los estímulos a la sustitución de importaciones provinieron, principalmente, de la protección arancelaria y de la política cambiaria, a través de devaluaciones recurrentes (1948, 1949, 1954), en un marco de inflación moderada (11%, en promedio, entre 1940 y 1955) y de una progresiva reducción de los salarios reales. El Estado mantuvo en esta etapa, una intervención muy activa y dinámica en el proceso de diversificación industrial, que se expresó en la actividad de

financiamiento de la banca de fomento, la inversión pública en industrias básicas (siderurgia, equipo de transporte, fertilizantes), y la reorientación y ampliación del gasto público hacia el área económica. Así, por ejemplo, la inversión de fomento industrial pasó de 12% de la inversión pública total, en 1939, a 40%, en 1958 (Villarreal, 1976).

En la segunda etapa, de mediados de los años cincuenta a 1970, se modificó la importancia relativa de los instrumentos de la política proteccionista, perdiendo peso el arancel e intensificándose el uso de los controles cuantitativos a la importación, en coordinación con los programas de fabricación e integración industrial en los años sesenta. El tipo de cambio se mantuvo fijo a partir de 1954, y de modo más general, la política macroeconómica se reorientó hacia la consecución de la estabilidad de precios y un rápido crecimiento económico. El mecanismo básico para lograr estos objetivos consistió en mantener una elevada tasa de rentabilidad para la inversión privada a través de la política de precios de los bienes suministrados por el sector público, inversiones públicas en infraestructura y una estructura fiscal no progresiva en la que se otorgaba un tratamiento preferencial a las utilidades, rentas e intereses (Solís, 1980). La aceleración del crecimiento de la productividad y la sustancial recuperación de los salarios reales que ocurrieron durante el período, permitieron también la rápida ampliación y diversificación del mercado interno de bienes industriales. Destaca también en esta etapa la reducción relativa de la intervención directa del Estado —tanto en la producción como a través del financiamiento industrial— y la mayor presencia de las sociedades financieras privadas en el financiamiento de largo plazo, y de la inversión extranjera, que se ubicó en las industrias de mayor dinamismo.

Al iniciarse la década de los años setenta, la política de industrialización diversificó sus objetivos en función de la etapa de desarrollo industrial en la que se encontraba el país.⁸

Las nuevas prioridades —entre las que destacan el crecimiento de las exportaciones de manufacturas y el fortalecimiento de la competitividad internacional, el desarrollo de la industria de bienes de capital, la descentralización regional de la actividad industrial y la regulación de la inversión extranjera— se reflejaron en un conjunto de modificaciones de política. En el área de promoción de exportaciones, se establecieron los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), en 1971, y la importación de insumos libres de impuestos; se expandió el ámbito de los créditos de corto plazo a las exportaciones, otorgados por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), y se crearon el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI), para financiar inversiones orientadas hacia la exportación, y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), para aumentar los esfuerzos de promoción de exportaciones. De 1977 a 1981, y nuevamente a partir de

1983, se emprendieron reformas en el sistema de protección, consistentes en la sustitución gradual del permiso previo a la importación por el establecimiento de aranceles, con el fin de reducir el sesgo antiexportador y aumentar la eficiencia del aparato industrial. La producción local de bienes de capital se vio favorecida por la reestructuración arancelaria de 1973, que elevó los niveles de protección de esa industria, y por la eliminación de la Regla XIV de la tarifa general de importación (1975), mediante la cual se subsidiaba la importación de maquinaria y equipo, siendo sustituida por subsidios a la importación de maquinaria para la producción de nuevos bienes de capital. En términos generales los estímulos fiscales se reorientaron, y a través de un nuevo esquema unificado, el Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFIS), se otorgó un tratamiento preferencial a la producción y compra de bienes de capital locales, a la pequeña empresa y a la descentralización regional de la industria. En este último caso, los esfuerzos fueron precedidos por los decretos de descentralización de 1971, 1972 y 1973. En este período, se asistió también a una reactivación del papel de la banca de fomento en el financiamiento industrial y de las inversiones públicas en la industria petrolera de exportación, la petroquímica, la siderúrgica y algunos bienes de capital. Paralelamente, con la Ley de Inversiones Extranjeras, de 1973, se precisaron las áreas y reglas para la participación del capital extranjero en la actividad económica.

Sin embargo, el entorno macroeconómico, nacional e internacional, no fue siempre favorable a los nuevos objetivos de la política industrial. El estancamiento agrícola, el resurgimiento de la inflación y la tendencia a la sobrevaluación cambiaria agudizaron el desequilibrio de la balanza comercial, produciendo recurrentes crisis cambiarias y ajustes recesivos en las cuentas externas, cada vez más costosos económica y socialmente. A pesar de que el auge petrolero del período 1978-1981 permitió una rápida expansión de la demanda, la producción industrial y las inversiones, en este período se gestó también un alto grado de vulnerabilidad de la estructura económica y financiera. El proceso de ajuste posterior, debido a la crisis del endeudamiento internacional se ha traducido en una profunda y prolongada recesión económica y en un retroceso del proceso de industrialización. Frente a esta crisis, la estrategia económica adoptada a partir de 1983 apunta hacia la reorientación de la política industrial en cuatro direcciones principales: i) un cambio radical en la relación de precios entre bienes comerciables y no comerciables, inducido por los ajustes cambiarios de 1982 y 1983, junto con un nuevo régimen de política comercial basado en los aranceles, con el fin de eliminar el "sesgo antiexportador" y promover el crecimiento de las exportaciones no petroleras; al mismo tiempo, sin embargo, las medidas fiscales y financieras de apoyo a las exportaciones han sido en gran medida abandonadas; ii) corrección de los precios públicos, tasas reales de interés, impuestos y

subsidios, con el fin de aumentar la tasa de ahorro interno, ante la presente y futura escasez de ahorro externo; iii) reducción y "racionalización" de la participación directa del Estado en la producción, ampliando simultáneamente el papel de las señales del mercado en la asignación de los recursos, y iv) modificación de los precios relativos de los factores, con el fin de aumentar la capacidad de absorción de empleo de la economía.

2. Protección arancelaria y no arancelaria

El núcleo de la estrategia de industrialización ha sido la política de protección, que ha descansado en dos instrumentos principales: el arancel y el permiso a la importación. Este último ha sido utilizado en coordinación con otros instrumentos de sustitución de importaciones, tales como los programas de fabricación, especialmente en la década de los años sesenta. En la evolución del proteccionismo, pueden distinguirse varias etapas, de acuerdo con los objetivos de la política y la importancia relativa de los instrumentos utilizados.⁹

Hasta fines del decenio de 1940, el sistema de protección tuvo como instrumento principal, el arancel basado en tarifas específicas, y la recaudación tributaria como objetivo prioritario. La desaparición de la barrera protectora que significó la Segunda Guerra Mundial condujo a las reformas de 1947 y 1948 con las que se adoptó el sistema de permisos previos a la importación y se introdujeron las tarifas *ad valorem*, junto con la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación, que establece un régimen liberal para la importación de bienes de capital. Los objetivos de equilibrio de balanza de pagos, y especialmente a partir de 1955, de protección industrial y sustitución de importaciones, adquirieron mayor importancia. El arancel, junto con sus funciones fiscales, pasó a un segundo plano, mientras que los controles cuantitativos se convirtieron gradualmente en el principal instrumento de protección.

En esta etapa, que comprende hasta la primera mitad de los años setenta, la política arancelaria se caracterizó por tarifas medias nominales relativamente bajas (comparadas con las de la gran mayoría de los países latinoamericanos), especialmente para la maquinaria, equipo y materias primas, y una estructura arancelaria favorable a la producción local de bienes de consumo, en especial duraderos. La concesión de permisos se regía principalmente por el criterio de existencia y disponibilidad de productos sustitutos nacionales, aunque a partir de 1966 se fijó asimismo un diferencial máximo de precios.¹⁰ Los permisos se aplicaron también en combinación con otros instrumentos de control e integración industrial, establecidos a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta: Comité de Importaciones del Sector Público (1959), Política de Integración de la Industria Automotriz (1962), Listas de Productos y Perfiles

Industriales (1962) y los Programas de Fabricación (1965) (véase el capítulo I,4).

Después de la devaluación cambiaria de 1954 y hasta mediados de los años setenta, los niveles de protección mostraron una tendencia ascendente, determinada por la preeminencia de la sustitución de importaciones entre los objetivos de la política económica, y por las presiones crecientes que ejerció la progresiva apreciación real del peso, gradual hasta 1971 y más rápida de 1972 a 1976. Los aranceles aumentaron en 1956, 1960, 1962 y 1965. El uso de los controles cuantitativos se intensificó, ampliándose la cobertura de los permisos de importación de alrededor de 30% del valor de las importaciones, en 1956, a 74% y 100%, en 1975. Esta tendencia estuvo asociada a un dinámico proceso de sustitución de importaciones en los años sesenta, mientras que en la primera mitad de los años setenta el deterioro creciente de la balanza de pagos parece haber dominado el manejo de los controles. Los estudios sobre protección efectiva en este período indican también un aumento de la protección industrial entre 1960 y 1975.¹¹

La diversificación de los objetivos de la estrategia de industrialización a que se ha hecho referencia condujo, en el decenio de 1970, a un conjunto de reformas de la política de protección. En 1971 se inició la revisión de la tarifa de importación, que culminó en las reformas arancelarias de 1975. Entre los aspectos más importantes de estas reformas, destacan la prioridad otorgada a la producción local de bienes de capital —incrementando la protección arancelaria a esta rama y eliminando la Regla XIV de la tarifa—; la revisión del sesgo antiagrícola, a través de una menor protección a la maquinaria agrícola, y la fijación de los niveles impositivos de acuerdo con el grado de elaboración en los productos.¹²

Después de la devaluación cambiaria de 1976, y ante la perspectiva de un período de rápida expansión de la exportación de petróleo, se inició en 1977 una política de liberalización de importaciones con el fin de aumentar la eficiencia de la industria y reducir el sesgo antiexportador (CEPAL, 1979; Brailovsky, 1981; Balassa, 1983). La política comprendía la sustitución del permiso previo por aranceles que incorporasen, inicialmente, la tasa nominal implícita, seguida por la reducción gradual de los aranceles. Así, la cobertura del permiso previo bajó en términos de fracciones arancelarias de 80%, en 1977, a 24%, en 1979, año en que el valor de las importaciones sujetas a control se había reducido a 60%. La etapa de reducción gradual de aranceles se inició en diciembre de 1978, aunque la apreciación real del tipo de cambio parece haber frenado el proceso. Esta experiencia de liberalización —que ha sido objeto de considerable debate (ver el capítulo III)— terminó a mediados de 1981, cuando el acelerado deterioro de la balanza de pagos condujo al restablecimiento completo del régimen de permiso previo, que se mantuvo durante la crisis de 1982.

A partir de 1983, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984 y del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, se anunció una nueva política de liberalización y racionalización de la protección, cuyo objetivo prioritario fue el desarrollo de la exportación no petrolera. En el corto plazo, se mantendría el uso de controles cuantitativos, regido por consideraciones de balanza de pagos y de combate a prácticas especulativas. En el mediano plazo, el sistema de protección se apoyaría en el arancel y el tipo de cambio como principales instrumentos. La sustitución por aranceles sería gradual, de 1983 a 1987, afectando sucesivamente materias primas básicas, bienes intermedios y semielaborados, manteniéndose el permiso previo, con un horizonte temporal definido, para bienes intermedios y de capital de nueva fabricación. Paralelamente, la estructura arancelaria fue racionalizada a través de un conjunto de medidas tendientes a establecer una estructura de protección efectiva más uniforme.

Durante 1984 y principios de 1985, en el marco de esta estrategia gradualista fue liberado de permiso previo un 25% del valor de las importaciones. A mediados de ese año, sin embargo, el proceso de liberalización de importaciones se aceleró sustancialmente, a raíz del mantenimiento de una tasa de inflación superior a la meta de política macroeconómica y por la caída de las exportaciones no petroleras, en el primer semestre de 1985.¹³ El porcentaje del valor de las importaciones liberadas aumentó a 61.4% (7 159 fracciones) —incluyendo materias primas, productos intermedios, partes y componentes y la mayoría de los bienes de capital—, mientras quedó sujeto a control el 38.6% restante (909 fracciones), donde destacan productos sujetos a programas de fabricación, como el material de ensamble de la industria automotriz y productos finales de la industria de computación. Simultáneamente, y con el fin de evitar una desprotección excesiva, se elevó el arancel promedio de 8.9 a 17.4%.

3. Promoción de exportaciones

La política de promoción de exportaciones manufactureras se inició en el decenio de 1960, pero fue sólo a partir de principios de los años setenta cuando recibió un impulso significativo. El apoyo se ejerció principalmente a través de estímulos fiscales y de financiamiento e incentivos crediticios. El impulso derivado de estos instrumentos se vio contrarrestado, sin embargo, por los efectos de la sobrevaluación cambiaria real hasta 1976 y de 1978 a 1981. En la estrategia adoptada a partir de 1983, se otorgó una alta prioridad a la exportación de manufacturas, sobre todo a través del manejo de la política cambiaria y de la reducción del "sesgo antiexportador", mediante la reforma del sistema de protección (capítulo 1,2). Paralelamente, sin embargo, los subsidios fiscales y financieros

fueron parcialmente abandonados, en el marco del acuerdo comercial con los Estados Unidos de mayo de 1985 y de la decisión de México de ingresar al GATT.

Los principales estímulos fiscales fueron la devolución de impuestos, el régimen fiscal de la industria maquiladora y las operaciones de importación temporal.¹⁴ La devolución de impuestos se inició en 1961 con el establecimiento del llamado "subsidio triple", que concedía la devolución a los exportadores del impuesto sobre ingresos mercantiles; los derechos de importación (con un mínimo de 80% de integración local), y el derecho a deducir de las utilidades, para efectos del impuesto a la renta, aquellas atribuibles a la venta externa de productos industriales. Este subsidio parece haber tenido un impacto muy limitado, representando en promedio durante los años sesenta sólo un 2% del valor de la mercancía exportada.¹⁵

En 1971, el "subsidio triple" fue sustituido por los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), que autorizaban la devolución de impuestos indirectos al producto y sus insumos y el impuesto de importación, y ampliaban su cobertura, reduciendo a 50% el mínimo de integración local requerido. La generosidad de los CEDIS se amplió con las modificaciones de 1975 y 1977, con las que los porcentajes de devolución pasaron a depender del contenido nacional (cuyo mínimo se redujo a 30%), del grado de transformación y del porcentaje de aumento de exportaciones.¹⁶ Los CEDIS representaron entre 10 y 11% del valor de la mercancía exportada en la primera mitad de los años setenta (en contraste con 2% del subsidio triple), y se ha considerado que su impacto fue considerable, como lo sugiere el crecimiento notable de las exportaciones manufactureras, que coincide con la creciente difusión de los CEDIS en el período (CEPAL, 1976).

En 1982, a raíz de las devaluaciones de ese año, los CEDIS fueron eliminados y no han sido reestablecidos. El régimen fiscal actual para la exportación no maquiladora consiste en la devolución de los impuestos de importación a los insumos utilizados en los productos de exportación y en la exención del impuesto al valor agregado a los productos exportados (véase SCFI, 1984). Además, entre los instrumentos introducidos recientemente, destacan los Derechos a la Importación de Mercancías para Exportación (DIMEX), que proveen a las empresas exportadoras de derechos de importación libre de permisos para la compra de insumos por un valor equivalente al 30% de las exportaciones de la empresa. Su concesión está condicionada a un grado mínimo de integración nacional de 30%, y excluye del mecanismo una lista reducida de fracciones.¹⁷ Otros incentivos fiscales comprenden *las operaciones temporales de importación y exportación*, reglamentadas desde 1958 y condicionadas a un mínimo de integración nacional, que se han ido reduciendo con el correr del tiempo.

El régimen fiscal de la industria y exportación maquiladora tuvo su origen en la cancelación por el Congreso de los Estados Unidos del Programa de Braceros, en 1964, que afectó a más de 200 000 trabajadores mexicanos, a raíz de lo cual, en 1965, se concibió un programa de industrialización de la Frontera Norte, estableciéndose en 1966 un mecanismo para la importación temporal, libre de impuestos, de artículos que se transforman o ensamblan con fines exclusivos de exportación ulterior, así como de la maquinaria y equipos necesarios. El régimen se basó en disposiciones del Código Arancelario estadounidense (artículos 806.30 y 807), mediante el cual las empresas estadounidenses pueden reimportar libre de impuestos —excepto aquellos aplicados al valor agregado por la mano de obra extranjera— ciertos artículos armados en sus plantas ubicadas en el extranjero. Se favoreció así la instalación de plantas maquiladoras, de propiedad nacional o extranjera, en una franja de 20 km a lo largo de la frontera norte. En posteriores disposiciones (1971, 1972), el régimen se extendió al resto del territorio nacional y ganaron peso los objetivos de fomentar exportaciones, aumentar la integración de las plantas maquiladoras al aparato productivo local y elevar su contribución a la balanza de pagos (Teutli, 1981).

Los principales apoyos financieros a la exportación de manufacturas provienen del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y del Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).¹⁸ El FOMEX, creado en 1963, realiza tres tipos de operaciones a plazos y tasas diferenciales: créditos a la preexportación (que incluye la producción y almacenamiento previos a la exportación), créditos a la exportación (cuando el exportador vende a plazos) y garantías contra riesgos. Aunque el ámbito de estos créditos se expandió sustancialmente en los años setenta, sus efectos en los montos de exportación han sido considerados poco importantes (Alvarez Uriarte, 1985). A diferencia del FOMEX, que promueve operaciones corrientes, el FONEI, creado en 1972, apoya la inversión en proyectos industriales de exportación y sustitución competitiva de importaciones. Su beneficio más importante es la reducción del costo del financiamiento. En 1974, se estimó que el subsidio al costo del crédito representaba un 1.5% del valor de las exportaciones industriales (ONUDI/TC310).

Por último, en materia de comercialización externa y asesoría, el principal organismo fue el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, (IMCE) creado en 1970, que proporcionaba una gama de servicios y apoyos para la exportación, incluyendo la difusión de las ofertas mexicanas y la captación de demandas en el exterior (CEPAL, 1976 y 1979). El IMCE desapareció en noviembre de 1985. De las funciones que desarrollaba, las de promoción, arbitraje y materias afines, fueron ejercidas por el Banco Nacional de Comercio Exterior, y las demás, recayeron en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

4. Otros instrumentos de integración industrial y promoción de exportaciones

Además de los instrumentos tradicionales de política comercial, en la década de los años sesenta y setenta, se utilizaron otros mecanismos, de carácter cuantitativo, con el fin de promover la integración industrial y las exportaciones de manufacturas. Entre ellos, destacan los programas de fabricación, la política hacia la industria automotriz y las listas de productos y perfiles industriales.¹⁹ Los programas de fabricación, iniciados en 1965, han sido considerados el instrumento más importante de regulación industrial y un mejoramiento sustancial del mecanismo tradicional de sustitución de importaciones (Solís, 1980). Se trata de convenios a nivel de empresa y de productos para la elaboración de determinados artículos —sujetos a un sobreprecio máximo y a calendarios que incluyen las etapas de integración creciente—, a cambio de la extensión de licencias de importación e incentivos fiscales. Un aspecto importante de estos programas fue el fomento de la exportación, especialmente en los años setenta. En algunos casos se aplicó un plan de exportaciones con el fin de compensar total o parcialmente con exportaciones las importaciones realizadas, y en otros casos, se dispuso que los casos que superaran el porcentaje mínimo de 40% de integración nacional podrían satisfacerse con exportaciones.

Estos programas se aplicaron principalmente en las industrias de bienes intermedios y bienes de capital. Su número fue de 751 entre 1965 y 1970, y de 2 259 entre 1971 y 1978, generando en este último período 96 000 empleos nuevos. En 1977 y 1978, su número disminuyó, seguramente como resultado de la tendencia a sustituir el régimen de permiso previo por el de aranceles, con lo cual quedaba liberada la importación de artículos incluidos en los programas mismos (CEPAL, 1979).

Un antecedente importante de los programas de fabricación, que merece una mención especial, es la política de integración de la industria automotriz. A partir del Decreto de 1962 —que prohibía, a partir de 1964, la importación de vehículos armados, y exigía un grado mínimo de integración de la industria automotriz—, la legislación que regula esta industria ha tenido como objetivos una mayor integración de partes y componentes nacionales, la reducción del déficit comercial externo y el desarrollo de una industria de autopartes con base en empresas nacionales. Una constante de los sucesivos decretos (1969, 1972, 1977 y 1983) ha sido la exigencia de grados mínimos de integración y la compensación en porcentajes crecientes de las importaciones de partes de la industria terminal con exportaciones. La legislación vigente, originada en el Decreto de 1983, fija un aumento progresivo del grado de integración nacional para las industrias terminal y de autopartes y un presupuesto de divisas equilibrado para la industria terminal. Además, introduce medi-

das de regulación de la competencia que tienden a racionalizar la producción de vehículos mediante la reducción progresiva del número de líneas y modelos.

Las listas de productos y perfiles industriales, elaboradas desde 1962 por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, consisten en listas de artículos, principalmente bienes intermedios y de capital, que en el momento de su publicación no se producían en el país o cuya oferta interna era insuficiente. La selección de artículos se hizo con criterios de sustitución de importaciones, basándose en el análisis de las importaciones cuyo valor sobrepasaba cierto límite, utilizándose en estrecha correspondencia con el otorgamiento de permisos de importación y de exenciones fiscales.

Este instrumento tuvo una buena acogida en el decenio de 1960, ya que en 1970 se producía localmente cerca del 82% de la lista de 1962 y 57 y 59% de las listas subsiguientes (1965 y 1967). Esta acogida ha sido atribuida sobre todo al hecho de haber recibido preferencia las solicitudes apegadas a las listas en los esquemas de incentivos manejados por la Secretaría de Industria y Comercio (CEPAL-NAFINSA, 1971).

5. Incentivos fiscales a la industria

La política de incentivos fiscales ha atravesado por varias etapas, en función de las orientaciones generales de la estrategia de industrialización.²⁰ En una primera etapa, anterior a la Segunda Guerra Mundial, se procuró fomentar, con base en un decreto promulgado en 1926, la creación de empresas nacionales medianas y pequeñas con el fin de colocarlas en condiciones de igualdad con respecto a las grandes compañías —sobre todo de propiedad extranjera— y a las mercancías importadas.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años setenta, las leyes de industrias de transformación de 1941 y 1945, y posteriormente la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955, se orientaron a estimular la sustitución de importaciones y la diversificación de la producción manufacturera, otorgando franquicias diferenciales a la elaboración de artículos no producidos en el país (industrias nuevas) y, posteriormente a aquellos de oferta insuficiente (industrias necesarias). La mayoría de los estudios sobre este período coinciden en que estos incentivos tributarios desempeñaron un papel secundario y marginal frente a los instrumentos básicos de protección (licencias y aranceles), y en que su evolución siguió pasivamente las sucesivas etapas de sustitución de importaciones industriales; por ejemplo, se destaca que en el decenio de 1960, el elevado sacrificio fiscal correspondiente a las exenciones parece haber favorecido sobre todo a empresas de tamaño

relativamente grande, y al no incluir orientaciones para la descentralización regional, en su mayoría se concedieron a empresas localizadas en la capital del país.

A principios de los años setenta, la diversificación de objetivos que en aquella época presentó la estrategia de industrialización se reflejó en la política de incentivos fiscales. Se ampliaron los subsidios a la exportación descritos en el capítulo I,3. La política de descentralización regional —cuyos mecanismos se habían limitado en los años sesenta a la promoción de algunos parques industriales y al establecimiento del Plan de Industrialización de la Frontera Norte (capítulo I,3)— se reforzó con los decretos de descentralización de 1971, 1972 y 1973 y los decretos del Istmo de Tehuantepec y de la Frontera Norte. Con ellos se perseguía la localización de nuevas empresas fuera de los grandes centros industriales. La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias fue abolida y posteriormente, a fines de 1970, el sistema de incentivos fiscales fue unificado con base en los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), con el fin de atender simultáneamente las nuevas prioridades de la política industrial: descentralización regional, producción local de bienes de capital y apoyo a la pequeña y mediana industria.²¹

Los CEPROFIS, creados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, son créditos fiscales contra impuestos federales que se otorgan con base en el monto de la inversión en activos fijos, el volumen de empleo generado con motivo de dicha inversión y el valor de la maquinaria y equipo adquirido, de fabricación nacional. Salvo en este último caso —donde el estímulo consiste, en la actualidad, en un crédito fiscal por 10% del valor de adquisición—, el monto del estímulo se fija en función del apoyo preferencial a la pequeña industria, así como de prioridades sectoriales y regionales.

La categoría 1 de industrias prioritarias comprende la agroindustria, bienes de capital e insumos estratégicos para el sector industrial, mientras que la categoría 2 incluye bienes de consumo no duraderos, bienes de consumo duraderos y otros bienes intermedios. Las prioridades regionales se establecen con base en la regionalización del país en tres zonas.²² La zona I, de máxima prioridad nacional, comprende cuatro puertos industriales, otras áreas costeras, localidades fronterizas y unidades del interior consideradas prioritarias. La zona II, de máxima prioridad estatal, incluye municipios que las autoridades estatales regionales seleccionan para la ubicación de actividades industriales. La zona III, de ordenamiento y regulación, está integrada por el Distrito Federal y localidades conurbanas. En esta zona, salvo algunas modalidades referentes al apoyo a la pequeña y microindustria, no se conceden estímulos.

A los estímulos a la descentralización a través de los CEPROFIS, cabe añadir la política de precios diferenciales de combustibles industriales, llevada a cabo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial

1979-1982. Esta política consistía en la concesión de descuentos sobre los precios internos del gas natural, del combustóleo y de la electricidad a las empresas que realizaban nuevas inversiones, diferenciando los descuentos en función de las prioridades regionales.

6. Financiamiento e incentivos crediticios

Los instrumentos de apoyo financiero se cuentan entre los primeros en consolidarse, en particular a partir del establecimiento de Nacional Financiera (NAFINSA), que hacia 1940 ya había definido su orientación básica como banca de desarrollo industrial. Entre los objetivos de la política de financiamiento e incentivos crediticios, han destacado la promoción de industrias básicas y sustitutivas de importaciones y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. A éstos se han sumado, en fechas más recientes, los de promoción de exportaciones y de descentralización industrial.²³

Las actividades de Nacional Financiera han estado orientadas al financiamiento de inversiones públicas en obras de infraestructura, a la creación de industrias básicas y al apoyo de empresas privadas. Entre 1939 y 1953, NAFINSA emprendió una activa política dirigida a la creación y ampliación de industrias nuevas. A partir de 1953, sin embargo, se redujo su acción promotora de proyectos industriales privados, y su actividad se orientó, fundamentalmente, hacia el financiamiento de empresas establecidas del sector público y obras de infraestructura, captando, para ello, recursos en el exterior. Así la tarea de captar recursos a largo plazo para la industria se desplazó gradualmente hacia las sociedades financieras privadas, y el desarrollo ulterior del sistema financiero descansó principalmente en la ampliación de operaciones de la banca y las financieras privadas. En los años setenta, la actividad promotora de proyectos industriales públicos y mixtos se vio nuevamente fortalecida, en particular en las áreas de insumos básicos y bienes de capital.

Además de la actividad de Nacional Financiera, existen varios fondos constituidos con recursos públicos y administrados en su mayoría por NAFINSA o el Banco de México. Estos fondos otorgan créditos a tasas preferenciales con el fin de apoyar determinadas empresas o actividades específicas de las empresas. Los criterios de elegibilidad aplicados en la concesión de los apoyos financieros reflejan, en general, los principios establecidos para el manejo de otros instrumentos de fomento industrial. Además del FOMEX y el FONEI, que tienen como objetivo apoyar la exportación de manufacturas (capítulo I,3), destacan, entre estos fondos, los siguientes:

El Fondo de Garantía y Fomento para la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) opera desde 1954 con el fin de apoyar, en condiciones

preferenciales de monto, costo y plazo, a empresas que, en conjunto tienen una gran importancia en la estructura industrial del país y que, por diversos problemas de índole interna y externa, difícilmente obtienen el financiamiento que necesitan para su desarrollo.

El Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP), creado en 1968, tiene como objetivos fundamentales el financiamiento, promoción y evaluación de estudios de viabilidad técnica, económica y financiera, tanto del sector público como del sector privado, y sin distinción por actividad económica.

El Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), creado en 1972, tiene como finalidad apoyar la creación de nuevas industrias, la ampliación y mejoramiento de las existentes, mediante aportaciones temporales y parciales del propio Fondo al capital social, o a través de la movilización de recursos financieros de instituciones de crédito hacia las empresas.

El Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FEDEIN), fue creado en 1970 con el propósito de promover la creación de empresas en zonas de menor desarrollo, dotando a las empresas de la infraestructura industrial necesaria y complementando así los incentivos fiscales para la descentralización industrial. Además, desde 1971, NAFINSA ha promovido la creación de Fondos Mixtos Rotatorios para Estudios de Preinversión, en cada entidad estatal del país, para impulsar el desarrollo industrial regional. También se aplican criterios de desarrollo regional en la concesión de los apoyos financieros de otros fondos, como el FOMIN.

Entre los instrumentos financieros cabe señalar, por último, la política de control selectivo del crédito, aplicada desde principios de los años cuarenta, con el fin de fomentar la canalización del financiamiento bancario hacia el sector público y las actividades industriales. Sin embargo, la creciente participación, en el largo plazo, del sector industrial (en sentido amplio) en el crédito bancario no ha beneficiado en igual medida a la actividad manufacturera. Además, el financiamiento recibido por esta actividad se ha orientado más hacia el capital de trabajo que hacia el capital fijo, fenómeno asociado con los altos coeficientes de autofinanciamiento de la inversión en las empresas industriales (CEPAL-NAFINSA, 1971; Villa, 1976; Jacobs y Peres, 1983).

7. Empresas públicas, compras estatales y política de precios

La participación directa del Estado a través de la empresa pública es mayoritaria o exclusiva en industrias estratégicas como la del petróleo, petroquímica básica y electricidad. En la industria manufacturera (excluyendo refinación de petróleo y derivados y petroquímica básica), la

participación estatal en la producción alcanzaba niveles de alrededor de 10% a principios de los años ochenta con una presencia relativamente diversificada donde destacan la producción de insumos de uso generalizado y algunos bienes de consumo duraderos y no duraderos.²⁴

Los principales objetivos o razones para la participación estatal directa han sido los siguientes: i) el control de ramas industriales consideradas estratégicas con el fin de asegurar la autonomía de las decisiones nacionales; en este caso, las empresas públicas por lo general han surgido como resultado de la nacionalización de empresas extranjeras (petróleo, 1938; ferrocarriles, en los años treinta; electricidad, 1960; petroquímica básica, desarrollada a partir de 1959); ii) suplir o complementar los esfuerzos privados en actividades fundamentales que reclamaban medios fuera del alcance del sector privado y en las que se necesitaba sustituir importaciones, sobre todo a partir de los años de la Segunda Guerra Mundial (siderurgia, fertilizantes, papel y, en los años setenta y ochenta, bienes de capital); iii) apoyo a las actividades agrícolas por causas relacionadas con la reforma agraria o con el abastecimiento de artículos esenciales de subsistencia (industria azucarera, aceites y derivados vegetales, empaquetado de productos alimentarios, rehidratación de leche); iv) mantenimiento de fuentes de empleo ante crisis económicas de empresas privadas (industrias azucareras, textil y metalmeccánica); v) abastecimiento del propio sector público (industria militar y editorial), y vi) confiscación de bienes de ciudadanos de los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial (industria químico-farmacéutica).

Los esfuerzos de promoción estatal directa han registrado a través del tiempo modificaciones en su intensidad y objetivos. Después de una primera etapa de importantes realizaciones durante los años cuarenta (siderurgia, papel, fertilizantes, metalmeccánica), se registra a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, una pérdida de dinamismo en los esfuerzos de fomento directo del Estado, que tiene como notable excepción el impulso otorgado al desarrollo de la industria petroquímica básica. En los años setenta y principios de los ochenta, el esfuerzo de promoción se retoma en nuevas áreas, reflejándose en un crecimiento paulatino de la participación estatal en la producción de insumos básicos, bienes de capital y algunas industrias alimentarias.

Sin embargo, a partir de 1983, en el marco de la estrategia económica reciente, se emprende una política de racionalización de la participación productiva estatal, que incluye la liquidación o venta de numerosas empresas públicas industriales.²⁵

El marco de la política de racionalización ha sido definido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, y comprende la distinción entre las siguientes áreas de actividad industrial:

a) áreas estratégicas, donde la participación estatal es exclusiva, tales como petróleo y derivados y petroquímica básica;

b) áreas de concurrencia prioritaria, donde por su importancia para el desarrollo económico, sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta, se justifica la concurrencia de la empresa pública;

c) áreas de concurrencia complementaria, que los sectores social y privado desarrollarán en el marco de las señales del mercado, y donde la intervención del Estado será prioritariamente indirecta.

La empresa dota al Estado de dos instrumentos de política: las compras estatales y los precios de los bienes producidos por el sector público. La política de compras estatales ha sido utilizada con fines de sustitución de exportaciones desde la creación en 1959, del Comité de Importaciones del Sector Público (capítulo I,2). A fines de los años setenta, esta política fue impulsada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, con el fin de promover la producción nacional de bienes de capital, dada la amplia participación del sector público (cerca al 40%) en la demanda total de bienes de capital. Para ello, se fijaron reglas para las compras de bienes de capital, entre las que destacan:

a) la decisión de someter a concurso, con la participación exclusiva de proveedores nacionales, las adquisiciones de maquinaria y equipo que se fabrican en el país (fijando un sobreprecio máximo de 15%);

b) la implantación de un presupuesto anual de divisas para las empresas públicas;

c) la difusión de los programas detallados de adquisición de equipos por parte de las principales empresas públicas.

La política de precios de los bienes producidos por las empresas públicas ha perseguido durante largos períodos (como por ejemplo en el decenio de 1960) objetivos macroeconómicos tales como la estabilidad interna de precios. Estos períodos —en los que se ha reducido la capacidad de generación de ingresos y de reinversión de las empresas públicas, propiciando el recurso a fuentes externas de financiamiento en proporción mayor que las empresas privadas— han ido seguidos de períodos de incrementos considerables en las tarifas públicas (como en la primera mitad de los años setenta y en el período 1982-1985). La política de precios de los energéticos también fue utilizada, a fines de los años setenta y principios de los ochenta, con objetivos de descentralización regional (capítulo I,5).

8. Regulación de la inversión extranjera²⁶

Hasta principios de los años setenta, la política de inversión extranjera, expresada en diversas disposiciones, se apoyó en los siguientes criterios:

a) garantizar el control nacional en actividades estratégicas (tales como petróleo, petroquímica, electricidad);

b) controlar la participación del capital extranjero en actividades "básicas" o "semibásicas" (tales como minería y fertilizantes);

c) apertura al capital extranjero en otras actividades, con la única condición de participar en un plano de igualdad con el capital nacional.

El agravamiento de la situación de desequilibrio de la balanza de pagos en la primera mitad de los años setenta y, en particular, el aumento de los pagos al exterior por servicios factoriales, llevaron a precisar y complementar la reglamentación exterior. En 1973, se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que define las áreas reservadas al Estado, al capital nacional y de participación mixta y establece, como regla general, una participación extranjera máxima de 49% en el capital social de las sociedades mexicanas. Con la Ley se creó también el Registro y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como órganos de control y centralización de la información, en el primer caso, y de coordinación y tramitación de las solicitudes de inversión en el segundo.

Por otra parte, se estableció la Ley del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (1972), cuyos objetivos principales fueron: reducir los pagos por el acceso a la tecnología externa; eliminar las cláusulas restrictivas a la exportación en los contratos de compra de tecnología, y evitar la compra de tecnologías obsoletas que frenan el mejoramiento de la productividad y de la capacidad de competencia.

Los principales criterios adoptados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en la evaluación de las solicitudes de inversión han sido los siguientes: complementariedad con la inversión nacional; importancia de la rama de actividad; contribución al equilibrio de la balanza de pagos, empleo, desarrollo tecnológico y descentralización industrial, y grado de financiamiento con recursos del exterior (Solís, 1980).

Después de un decenio durante el cual se reforzó la regulación de la inversión extranjera, la política actual, sin abandonar ese aspecto, ha renovado el énfasis en la promoción selectiva. La política actual de promoción, expresada en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, persigue orientar selectivamente la inversión extranjera hacia actividades susceptibles de ser generadoras netas de divisas, o aquellas capaces de incorporar y adaptar tecnologías adecuadas y contribuir al desarrollo científico y tecnológico nacional, y a las particularmente complejas y de alta inversión por hombre ocupado.

II. LA EVIDENCIA SOBRE EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

1. El proceso de crecimiento y cambio estructural desde la Segunda Guerra: breve reseña retrospectiva

A partir de 1940, el proceso de industrialización imprimió al crecimiento económico general un alto ritmo, del orden de 6 a 7% anual en promedio entre 1940 y 1985 —que se compara muy favorablemente con el de períodos anteriores de la historia económica de México (véase Solís 1967 y 1970)—, y estuvo asociado con transformaciones profundas en la estructura económica y social. El papel motriz del sector industrial en este proceso de crecimiento y cambio estructural ha sido destacado en varios estudios que, siguiendo las hipótesis de Kaldor y otros autores, han puesto énfasis en la presencia de "economías dinámicas de escala" en la industria manufacturera y las externalidades generadas por la especialización y diversificación industrial que afectan la productividad del sistema económico en su conjunto.²⁷

En la transformación de la estructura de la producción y del empleo destacan los siguientes aspectos.²⁸ A fines de los años setenta, la agricultura representaba alrededor de 9% de la producción, la mitad de su contribución en 1950; en el mismo período, su participación en el empleo se había reducido de 55 a 33%. La industria petrolera aumentó gradualmente su participación entre 1950 y 1975, y posteriormente la duplicó, hasta llegar a 8% a principios de los años ochenta. De 1950 a 1970, la participación de la industria manufacturera en la producción y el empleo se incrementó rápidamente, aunque desde entonces su aumento se volvió más lento, llegando a 24% (20% en el empleo) a fines de los años setenta. La participación en la producción del sector terciario en su conjunto se redujo ligeramente entre 1950 y 1978, aunque en este último año era todavía del orden de 54%. Esa reducción se limitó a los servicios privados (excluyendo comercio y transporte), los cuales, sin embargo, elevaron fuertemente su participación en el empleo, de 11 a 17% entre 1950 y 1978. La estructura de la inversión siguió un patrón similar al de la estructura de la producción, destacando al final del período la fuerte reorientación, ocurrida durante el auge petrolero, de la inversión pública hacia la industria petrolera y de la inversión privada hacia el comercio y los servicios, en detrimento de la industria manufacturera.

Desde el punto de vista de los cambios en la demanda, este proceso de transformación se alimentó de tres fuentes principales. En primer lugar, el comportamiento de la demanda de consumo, caracterizado por una tasa relativamente baja de crecimiento de los gastos en alimentación y vestuario, y en contraste, por un alto dinamismo de los gastos en bienes

de consumo duraderos asociado a su elevada elasticidad ingreso de la demanda y a la creciente participación de los estratos urbanos de ingresos medios en la distribución del ingreso. En segundo lugar, destaca el rápido crecimiento de los gastos de inversión en capital fijo, tanto privados como públicos, cuya participación en el producto aumentó hasta niveles del orden de 25% a principios de los años ochenta. Por último, la estructura cambiante del comercio exterior, asociada en particular a la sustitución de importación de bienes de consumo durables, insumos básicos y algunos bienes de capital ocurrida durante el período y, en menor medida, a la creciente participación en el total de exportaciones de las manufacturas y servicios (turismo), con la excepción del período final, de 1977 a 1981, marcado por el auge de la exportación petrolera.

En términos del comportamiento de los balances comercial y de pagos, este proceso de crecimiento estuvo acompañado de un déficit permanente en la balanza comercial de la industria manufacturera, cuyo financiamiento pasó por distintas fases.²⁹ Hasta 1955, el superávit en la balanza comercial agropecuaria constituyó la fuente casi exclusiva de financiamiento. Entre 1955 y 1965, el superávit en la balanza de servicios aumentó su participación, hasta llegar a niveles similares a los de la balanza agropecuaria, y el endeudamiento externo (incluida la inversión extranjera directa) se utilizó marginalmente como fuente de financiamiento. De 1965 a 1975, al agotarse el dinamismo del sector agrícola, se produjo una rápida sustitución del superávit agropecuario por el endeudamiento externo entre las fuentes de financiamiento, hasta el punto que a mediados de los años setenta, el superávit agropecuario desapareció convirtiéndose en déficit. Entre 1976 y 1981, con el auge de las exportaciones petroleras, el creciente superávit en la balanza petrolera y el recurso continuado del endeudamiento externo financiaron un déficit industrial de rápido crecimiento. Por último, a partir de la brusca interrupción de las afluencias externas de financiamiento, en 1982, el déficit industrial se redujo fuertemente con una recesión y estancamiento de 1982 en adelante, y la economía registró un considerable superávit comercial atribuible principalmente a la balanza petrolera.

Situándolo en una perspectiva latinoamericana, el proceso de industrialización en México presenta los siguientes rasgos generales. En primer lugar, el impulso industrial es relativamente reciente y adquirió un alto dinamismo sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial; a diferencia de las economías latinoamericanas más avanzadas destaca la ausencia de avance industrial durante la Primera Guerra Mundial, debido a la guerra civil interna, así como la inexistencia de un significativo proceso de sustitución de importaciones durante los años treinta, probablemente como consecuencia de la gravedad de la depresión económica en México, producto de su proximidad a los Estados Unidos.³⁰

En segundo lugar, destaca la rapidez y continuidad del crecimiento económico de 1940 en adelante, marcado en particular por una elevada tasa de absorción ocupacional en la industria, aunque también por un crecimiento demográfico muy alto. En efecto, México encabezó, junto con el Brasil el crecimiento entre los países de mayor dimensión en América Latina, y aunque en el proceso registró períodos de desaceleración en 1953, 1961, 1971, 1976-1977 y 1982-1985, éstos fueron relativamente moderados y de corta duración, con la excepción del período reciente (1982-1985). A ello se sumó un comportamiento muy dinámico del sector agrícola, que registró hasta mediados de los años sesenta tasas de crecimiento superiores a las de la población, lo que constituyó un elemento de apoyo al desarrollo industrial, a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina.

En tercer lugar, el proceso de crecimiento no logró corregir sustancialmente la fuerte concentración del ingreso personal y regional, que se ubican entre las más acentuadas de América Latina y del mundo, lo que refleja un agudo desequilibrio urbano-rural, la concentración de la actividad económica en algunos pocos centros urbanos y una fuerte polarización en el campo entre la economía campesina y la agricultura empresarial. Esta fuerte concentración sólo se vio atenuada durante parte del período, debido al rápido crecimiento de los ingresos de las familias en los estratos medios de la población urbana.³¹

Por último, al igual que en otros países de América Latina, destaca el amplio recurso al endeudamiento externo para financiar los déficit crecientes en la balanza comercial manufacturera, en especial durante el decenio de 1970, cuando la balanza comercial agropecuaria se deterioró progresivamente.

Aunque, como se ha sostenido (Solís 1967), no existe una explicación plenamente satisfactoria y generalmente aceptada del sostenido crecimiento de la economía mexicana, a continuación enumeraremos los principales factores económicos y sociales que se han mencionado en los estudios sobre el tema:

a) La naturaleza y amplitud de las funciones promotoras del Estado, que determinaron la creación de instituciones financieras y de fomento (CEPAL-NAFINSA, 1971), una orientación prioritaria de los gastos gubernamentales hacia el desarrollo del capital social (infraestructura y energéticos) (Hansen, 1971; Davis, 1967) y hacia la educación, que permitió notables mejoramientos en este campo a partir de los años treinta (Solís, 1970; Bueno 1971).

b) La continuada estabilidad política asociada a la permanencia y legitimidad de los gobiernos surgidos de la Revolución de 1910 (Urquidí, 1960; Hansen, 1971).

c) La reforma agraria y el cambio en la organización de la agricultura, que derivaron en una canalización de recursos hacia la industria y en

un ensanchamiento del mercado, producto de la redistribución de la riqueza (Solís, 1967; CEPAL-NAFINSA, 1971).

d) El alto dinamismo del sector agrícola, ya mencionado anteriormente, hasta mediados de los años sesenta, derivado del fomento estatal a la agricultura comercial y de las oportunidades de exportación otorgadas por el amplio mercado estadounidense (Hansen 1971; Bueno 1971).

e) La relativa estabilidad de precios y el tipo de cambio, durante la mayor parte del período, que redujeron la incertidumbre en materia de decisiones de inversión y contribuyeron a una participación relativamente alta y creciente del ahorro y la inversión interna en el producto (Bueno 1971). Esa estabilidad ha sido, a su vez, atribuida a la prudencia de las políticas fiscal y financiera entre 1954 y 1970 (Solís, 1970; Hansen, 1971), o bien a la capacidad del sistema político para asimilar o moderar los conflictos sociales latentes que podrían haber propagado las presiones inflacionarias (Noyola, 1956).

f) El reducido nivel de los gastos en defensa, entre los más bajos en América Latina, tanto en relación con el producto nacional como en la proporción del gasto total del gobierno (Hansen, 1971).

g) La proximidad de México a los Estados Unidos, que facilitó la transmisión de tecnología, la afluencia de inversión y la diversificación de las exportaciones, y que generó, por parte de México, una respuesta dinámica al desafío planteado por la presencia de una gran potencia en su frontera (Hansen, 1971).

En gran medida, los factores anteriores pueden sintetizarse, en dos rasgos peculiares de la historia y la geografía del país: las acciones y características del Estado, emanadas de la revolución armada de 1910, y la capacidad de generar una respuesta creativa ante la presencia de una gran potencia económica a lo largo de la extensa frontera norte.

2. La transformación de la estructura industrial y el comercio exterior

El proceso de crecimiento y cambio estructural descrito en el capítulo anterior, en gran medida, fue el resultado de un rápido proceso de expansión y diversificación del sector industrial, que a su vez modificó la composición y tendencias del comercio exterior.

En la evolución de la estructura productiva industrial y del comercio exterior pueden distinguirse varias etapas.³² Hacia 1950, como resultado de la intensa sustitución de importaciones ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial y el resto del decenio de 1940, la sustitución de importaciones en el sector de bienes de consumo no duraderos prácticamente se había completado y el avance en el sector de bienes intermedios había sido también muy significativo. En ese período, la estructura productiva

estaba dominada por las industrias de bienes de consumo generalizado y bienes intermedios necesarios para su producción, que en conjunto representaban más del 70% de la producción manufacturera y aproximadamente 80% de las exportaciones de manufacturas.

Dada la estructura productiva anterior y el intenso proceso de concentración del ingreso ocurrido durante el período inflacionario de la Segunda Guerra, la guerra de Corea y las sucesivas devaluaciones de posguerra, las posibilidades de crecimiento industrial se abrían principalmente hacia los sectores de bienes intermedios, de consumo duraderos y de capital. Así, las ramas industriales que registraron el mayor dinamismo durante los años cincuenta, con tasas muy superiores al promedio y con las reducciones más notables en los coeficientes de importación, fueron la metalurgia y productos metálicos, equipo de transporte, papel y aparatos eléctricos. En este período, los coeficientes de exportación a la producción de la industria manufacturera no registraron cambios significativos, excepto en las industrias más dinámicas del sector metalmecánico donde aumentaron sensiblemente, aunque a partir de niveles muy reducidos. En términos de los agentes que impulsaron el crecimiento industrial en los años cincuenta, el liderazgo aparece notablemente compartido entre el Estado, el capital privado nacional y la empresa extranjera. El Estado, en particular, participó activamente en algunas de las industrias más dinámicas del período, tales como metalurgia, papel y equipo de transporte (carros de ferrocarril).

Después de una moderada desaceleración a principios de los años sesenta, se inició un nuevo período de rápida expansión hasta 1970, caracterizado por una mayor actividad del proceso de sustitución de importaciones. En términos de la intensidad de este proceso y también del dinamismo de la producción y de la demanda, destacan en los años sesenta las industrias automotriz, del hule, de maquinaria no eléctrica, química y maquinaria y aparatos eléctricos. En un proceso que habría de intensificarse en la primera mitad de los años setenta, los coeficientes de exportación tendieron al alza, especialmente en el grupo de industrias metalmecánicas de mayor dinamismo. En este período, el cambio más notable en términos del liderazgo del proceso de crecimiento fue el avance notable de las empresas transnacionales, cuya presencia fue dominante en tres de las cuatro industrias más dinámicas (automotriz, maquinaria no eléctrica y aparatos eléctricos) y difundida y creciente en la cuarta más dinámica (química). La empresa pública experimentó una reducción de su papel promotor en términos relativos, aunque participó activamente en algunas ramas dinámicas, a través del desarrollo de la industria de fertilizantes y el establecimiento de la petroquímica pesada.

Como consecuencia de las tendencias anteriores, las estructuras de la producción industrial y del comercio exterior se modificaron notablemente. Las industrias de bienes de consumo generalizado e insumos

específicos a su producción redujeron su participación de 72%, en 1950, a 49% a mediados de los años setenta, mientras que el avance más notable lo registraron las industrias metalmecánicas, cuya participación pasó de 10 a 20% aproximadamente, y los insumos básicos, que pasaron de 18 a 30%. Entre las industrias metalmecánicas destaca la participación de los bienes de consumo duraderos (en especial de la industria automotriz), en contraste con los bienes de capital, que mostraron aún una reducida participación y altos coeficientes de importación. La estructura de las exportaciones registró también cambios sustanciales, siendo el más notable el aumento de la participación de las industrias metalmecánicas, que pasó de menos de 2%, en 1950, a 30% a mediados de los años setenta, dentro del total de exportaciones manufactureras. La estructura de las importaciones, sin embargo, continuó marcada por la participación dominante (del orden de 60%) de las importaciones de origen metalmecánico, como resultado de los altos coeficientes de importación en los sectores de bienes de capital y del aún elevado contenido de importación de la industria automotriz.

En los años setenta y ochenta, sin embargo, el ritmo de transformación estructural se redujo y los cambios en la estructura productiva reflejaron principalmente las tendencias de la demanda interna, que se orientó de modo creciente hacia los bienes de consumo duraderos, mientras que la sustitución de importaciones dejó de desempeñar un papel activo en el crecimiento y transformación de la estructura de la producción, con la excepción quizás de los avances de la industria petroquímica pesada, la siderurgia y algunos bienes de capital, asociados a un renovado esfuerzo de inversión de las empresas públicas. El rasgo más evidente del período es, de hecho, el sustancial aumento de la elasticidad de importaciones industriales en relación con la década de 1960, que determinó un deterioro creciente de la balanza comercial manufacturera y del ritmo de crecimiento industrial: el decenio de 1970 se inició con una significativa desaceleración del ritmo de crecimiento, que se repitió en magnitudes crecientes en 1976 y 1977 y en 1982-1985. Los problemas que enfrentó el desarrollo industrial en esta etapa han dado lugar a diversas interpretaciones, que serán objeto de análisis en el capítulo siguiente.

3. Las interpretaciones del desarrollo industrial a partir de 1970

Entre 1970 y 1977, el ritmo de crecimiento industrial se redujo en más de dos puntos, comparado con el período 1960-1970, y esta reducción estuvo asociada a una notable pérdida de dinamismo de la inversión privada y de la producción de bienes de consumo duraderos, cuya tasa de crecimiento se contrajo en más de la mitad con respecto al decenio de 1960. Aunque el

ritmo de expansión se recuperó durante el auge petrolero de 1978-1981, el crecimiento industrial resultó relativamente bajo comparado con la fuerte expansión de la demanda interna y de la producción total. Este fenómeno estuvo asociado a una notable reorientación de la estructura de la inversión privada hacia los sectores de comercio y servicios, y en detrimento de las manufacturas, así como a un acelerado deterioro del déficit manufacturero en la balanza comercial, que desembocó en la crisis de pagos de 1982 y en una profunda recesión.

Aun considerando el importante papel coyuntural desempeñado por la política macroeconómica —especialmente durante la estabilización de 1976-1977 y en el ajuste recesivo ante la crisis de la deuda en 1982-1985— la desaceleración del crecimiento industrial se ha considerado en general como un reflejo de tendencias de largo plazo. Como tal, el fenómeno ha dado lugar a diversas interpretaciones.

Una primera explicación (Villarreal, 1976; Aspra, 1977; Banco Mundial, 1977; Solís, 1981) ha puesto énfasis en las ineficiencias y distorsiones en la asignación de recursos generados por las políticas industriales tradicionalmente seguidas por el gobierno, en particular los costos estáticos de la política de protección. El rezago y lentitud del crecimiento de la agricultura a partir de 1965 tendría su origen, de acuerdo con esta visión, en el sesgo anti-agrícola del sistema de protección y en las políticas de precios agrícolas seguidas en los años sesenta (Solís, 1981). Asimismo, el excesivo énfasis puesto en la sustitución de importaciones industriales y el sesgo antiexportador a ella asociado, habrían obstaculizado el crecimiento de las exportaciones de manufacturas (Villarreal, 1976; Solís, 1981). El desequilibrio externo así generado, y agravado por políticas de expansión excesiva de la demanda interna y de sobrevaluación cambiaria, terminó por volver insostenibles los ritmos anteriores de expansión industrial.

Sin embargo, el énfasis casi exclusivo que la explicación anterior pone en el deficiente desempeño de las exportaciones ha sido cuestionado con base en dos argumentos. En primer lugar, la constatación de que la desaceleración industrial y el agravamiento del desequilibrio externo coincidieron, en la primera mitad de los años setenta, con una notable aceleración del crecimiento de las exportaciones de manufacturas a tasas que duplicaban las del comercio mundial (Ros, 1979). El origen del creciente déficit comercial en el comportamiento de las importaciones es aún más evidente en el período 1978-1981, que registra un dinamismo excepcional de las exportaciones petroleras. En segundo lugar, atendiendo a la estructura del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, algunos autores ponen énfasis en la complementariedad dinámica que en el largo plazo se manifiesta entre el crecimiento del mercado interno y el de las exportaciones (Ros, 1979 y 1980; Brailovsky, 1981; CEPAL, 1979).

Una segunda interpretación atribuye las tendencias al estancamiento al proceso de concentración del ingreso que habría dado lugar a una limitada demanda de bienes industriales, una disminución de los incentivos a la inversión y, en consecuencia, a una reducción del crecimiento (CEPAL, 1979; Ayala *et al.*, 1980; Blanco, 1980). De modo más preciso, el mercado de cúpula al cual estuvo dirigido una parte sustancial del incremento de la producción manufacturera (los bienes de consumo duraderos) vio limitado su crecimiento en el marco de una fuerte concentración del ingreso, lo que condujo a una desaceleración de la inversión por falta de suficientes proyectos rentables.

Aunque la pérdida de dinamismo de la inversión privada y del consumo de bienes durables es un fenómeno destacado en el período 1970-1977, la hipótesis implícita de saturación (o tendencia a la saturación) de los mercados de bienes de consumo durables ha sido cuestionada con base en estimaciones realizadas, a partir del ingreso y gasto de las familias en 1968, sobre la extensión del mercado y la elasticidad ingreso de la demanda de bienes de consumo durables de consumo en distintos estratos de ingreso (Lustig, 1979a) y 1979b)). De ahí que otros autores interpreten la desaceleración de la producción de bienes de consumo duraderos como un fenómeno cíclico, derivado (y no determinante) de la reducción general del dinamismo del mercado interno, atribuible principalmente, a las políticas fiscal y crediticia seguidas a partir de 1974 para frenar el deterioro del sector externo (Ros, 1979).

Un tercer grupo de explicaciones pone el acento en la restricción de la balanza de pagos para el crecimiento industrial y destaca el comportamiento de las importaciones y la evolución de la sustitución de importaciones. Brailovsky (1981) atribuye el deterioro de largo plazo de la balanza comercial hasta el bienio 1975-1976 al progresivo estancamiento de la producción agrícola y la erosión resultante del superávit comercial agrícola. El estancamiento agrícola, a su vez, sería consecuencia, en el caso de la agricultura comercial, del agotamiento de las posibilidades físicas de extender el área irrigada, junto con el aumento de los rendimientos por hectárea hasta sus límites técnicos; y en el caso de la agricultura de temporal, este estancamiento derivaría del empeoramiento secular de los términos de intercambio en parte producto de la política de precios agrícolas. De 1976 en adelante, la explicación destaca el papel del déficit comercial manufacturero, cuyo deterioro se atribuye al sustancial aumento de la elasticidad aparente de las importaciones, asociado a las políticas de liberalización comercial seguida de 1977 a 1981.

Ros (1971), Boltvinik y Hernández Laos (1981) y Casar y Ros (1983b) ponen énfasis en el papel del deterioro del déficit manufacturero, asociado al aumento de las elasticidades de importación desde principios de los años setenta. Este último fenómeno se atribuye al agotamiento de los impulsos derivados de la ola de sustitución de importaciones de los

años sesenta, encabezada por la industria automotriz y algunos bienes de capital, y a la ausencia de un factor dinámico de reemplazo. Pero, mientras para Boltvinik y Hernández Laos este agotamiento significó que el aparato industrial se enfrentase a la restricción del mercado interno, derivada de la fuerte concentración del ingreso, para Casar y Ros el factor determinante consistió en que, en condiciones de un bajo desarrollo de la industria de bienes de capital y en ausencia de efectos sustitutivos de importaciones del proceso de inversión, éste se tradujo en un rápido crecimiento de las importaciones de bienes de capital y en una reducción de sus efectos multiplicadores internos. Por otra parte, la ausencia de un cambio en la estructura de la inversión hacia nuevas áreas, como insumos básicos y bienes de capital, que habría dinamizado el proceso de sustitución de importaciones, se atribuye a la magnitud de las inversiones unitarias en esos nuevos campos y a su extensión respecto al tamaño del mercado interno, en condiciones de un desarrollo insuficiente del mercado de capitales local (Boltvinik y Hernández Laos), o bien a la tendencia espontánea del proceso de inversión, en ausencia de una política deliberada de industrialización en áreas donde el país no cuenta con ventajas comparativas estáticas (Casar y Ros, 1985).

Los factores mencionados por este tercer grupo de autores —estancamiento agrícola, liberalización de importaciones y "agotamiento" del proceso de sustitución de importaciones— no son excluyentes entre sí. Sin embargo, en la explicación del notable aumento de la "elasticidad aparente" de las importaciones industriales cabe añadir, junto a los factores anteriores, el papel que probablemente desempeñaron la mayor densidad de capital y el largo período de maduración de las inversiones en varias de las áreas con potencial de sustitución de importaciones, a las que en parte, se dirigió el esfuerzo de acumulación (petroquímica, fertilizantes, siderurgia). Es por ello que la etapa "difícil" de sustitución de importaciones a la que entró México en el decenio de 1970 —caracterizada por una creciente densidad de capital, la prolongación de los períodos de maduración y el aumento asociado en la elasticidad aparente de importación— no debe ser asimilada a un proceso "de sustitución de importaciones" (Castañares y Moreno, 1985), a pesar del aumento sustancial de los coeficientes de importación durante los períodos de auge de las inversiones. De hecho, cuando se considera un período suficientemente largo (1970 a 1985), se observa que, a pesar de la reducción del ritmo de transformación de la estructura productiva industrial, el período mencionado registra avances significativos tanto en relación con el conjunto de la industria manufacturera, como con los respectivos mercados internos en la producción de varios insumos básicos (petroquímica, fertilizantes, siderurgia) y en menor medida, de algunos bienes de capital.³³

4. La estructura y dinámica de las exportaciones manufactureras: algunas interpretaciones

Entre las tendencias de la estructura de las exportaciones de manufacturas, presentadas en el capítulo II, 2, destaca el dinamismo y la creciente participación de las industrias metalmecánicas, caracterizadas por una alta densidad de capital y un elevado crecimiento del mercado interno y externo. El fenómeno ha sido señalado en varios estudios, despertando interés y debates al considerársele como una paradoja que pone en duda la capacidad explicativa de la teoría tradicional del comercio internacional (Boatler, 1974). Las explicaciones que se han dado del fenómeno pueden entonces presentarse en relación con el cuestionamiento y abandono de uno o más de los supuestos de la teoría tradicional.³⁴

Boatler (1974) fue el primero que examinó ampliamente el fenómeno —descubierto por Hufbauer (1970)— de que la exportación de manufacturas de México presenta una densidad de capital mayor que las importaciones y, además, que las exportaciones con alta densidad de capital muestran un predominio creciente en la estructura de las exportaciones de manufacturas. Después de desechar algunas posibles explicaciones —basadas en la complementariedad entre materias primas y capital o en la consideración del capital humano—, su análisis empírico se inclina por desechar el supuesto de "funciones de producción idénticas en todos los países" y por destacar las diferencias en los niveles relativos de la tecnología adoptada entre industrias en México y los Estados Unidos. Desarrollando el modelo de Nelson (1968), muestra que las industrias "totalmente modernizadas" —donde la distancia en productividad con respecto a los Estados Unidos es menor— son las de mayor éxito en la exportación; las industrias en proceso de adopción de tecnologías modernas, donde la distancia en productividad es media, mantenían su participación en las exportaciones; mientras que las industrias "artesanales", donde la distancia en productividad es mayor, sufrían una intensa pérdida relativa en su participación.

Clavijo, Sáez y Scheuer (1978) muestran que los sectores en donde existe especialización en la producción y ventajas comparativas —reveladas por el excedente de exportaciones sobre importaciones en relación con el volumen total de comercio exterior del sector— no son iguales a los sectores que presentan los más altos coeficientes de exportación a producción. La especialización en la producción, aunque no aparece relacionada con la densidad de capital físico, resulta estar vinculada con la intensidad de mano de obra no calificada. Los coeficientes de exportación a producción, en cambio, parecen estar vinculados con otro conjunto distinto de factores: el nivel de protección —cuestionablemente asociado, sin embargo, al coeficiente de importación— y la participación de la inversión extranjera, que aparecen inversamente relacionados con la

propensión a exportar, y el tamaño del mercado, que a través de un efecto de rendimientos a escala, ejerce una influencia positiva en la propensión a exportar.

Ros y Vásquez (1980) y Brailovsky (1981) señalan —además de las diferencias internacionales de productividad— la ausencia de linealidad en las "funciones de producción" de las industrias manufactureras y la presencia, en cambio, de rendimientos crecientes a escala de tipo dinámico.³⁵ Los procesos de "causalidad acumulativa" a que ello da lugar, explicarían la estrecha correlación observada, entre industrias, entre el crecimiento a largo plazo de las exportaciones y el de la producción para el mercado interno, así como la presencia de un proceso secuencial de "importaciones-producción local-exportaciones", derivado de la estructura cambiante de la competitividad internacional entre industrias.³⁶

Por último, Ramírez de la O. (1981), en su estudio del comercio exterior de las empresas transnacionales en México, destaca el papel que desempeña la especialización de las filiales de empresas extranjeras en la explicación de los relativamente altos coeficientes de exportación de las industrias metalmecánicas. En efecto, a diferencia de otras industrias, en estos sectores de ingeniería intensiva y fuertes economías de escala, la empresa extranjera debe especializar a la filial en un pequeño número de modelos. La integración entre matriz y filial significa altos coeficientes de importación pero, simultáneamente, la especialización permite que la filial realice exportaciones, existiendo así una correlación positiva entre importaciones y exportaciones por empresa. En cambio, en sectores de diferenciación por publicidad, las exportaciones de las filiales son débiles, al tratarse de sectores donde la empresa trata de producir toda la gama de modelos de la casa matriz para aprovechar las economías de escala en la mercadotecnia. En sectores de productos no diferenciados (en tecnología o publicidad), las exportaciones de las filiales se explican principalmente por el tamaño de la planta, y no dependen de la importación de componentes, al tratarse de materiales estandarizados que pueden encontrarse en el mercado nacional.

5. Heterogeneidad tecnológica y articulaciones intersectoriales

Entre los rasgos más destacados de la estructura económica, se encuentran la marcada heterogeneidad tecnológica entre empresas y sectores y la naturaleza de las articulaciones intra e intersectoriales, que contribuye a perpetuar en el tiempo esa heterogeneidad. A estas asimetrías productivas y tecnológicas se asocian las existentes en las estructuras de mercado, capacidad de acumulación y desempeño económico, que serán objeto de análisis del capítulo II, 6.

El proceso de industrialización ha mostrado una fuerte concentración del progreso técnico en el sector industrial, con una limitada irradiación tecnológica hacia otros sectores.³⁷ En efecto, al examinar el patrón intersectorial de crecimiento de la productividad del trabajo, se observa una tendencia general a la acentuación de la heterogeneidad tecnológica inicial: mientras en 1950 la productividad en la agricultura correspondía a un tercio de la productividad media, en 1975 había caído a un cuarto de la media; en los servicios, en 1950 la productividad era similar a la de las manufacturas, y en 1975 era de sólo dos tercios de ésta.

A su vez, la relativamente lenta incorporación de progreso técnico en la agricultura ha estado concentrada en un ámbito muy restringido, constituido por la agricultura empresarial del noroeste del país y algunas regiones campesinas cercanas a centros industriales —que registraron procesos de transición y reorganización de sus métodos de producción, en el marco de una intensa migración rural-urbana—, mientras que en el resto y en la gran mayoría de las regiones rurales predominantemente campesinas, los incrementos en la productividad del trabajo y en los rendimientos por hectárea han sido muy pequeños o negativos, y el crecimiento de la población rural ha superado al de la superficie cultivada. Además, estas tendencias han profundizado la polarización productiva en la agricultura, ya que las regiones que a comienzos del decenio de 1950 tenían un mayor nivel inicial de productividad son aquellas que han registrado los ritmos más altos de incorporación de progreso técnico, con un sesgo marcado hacia la mecanización, lo cual tiende a reforzar el subempleo rural y la presión sobre la tierra en las regiones atrasadas.

En los servicios (excluidos comercio, transporte y comunicaciones), el lento crecimiento de la productividad del trabajo aparece asociado a una rápida expansión del empleo, que llevó su participación en el total de la fuerza de trabajo de 11%, en 1950, a 17%, en 1975. Este fenómeno responde en parte a la expansión de servicios auxiliares de reparación y financieros inducida por el proceso de industrialización mismo, pero está lejos de explicar toda la expansión del empleo en los servicios, y especialmente el hecho de que ese crecimiento haya estado acompañado de un estancamiento de la productividad. De hecho, en un estudio desagregado del sector servicios (MacFarland, 1973), que analiza los Censos de Servicios de 1960 y 1965, se observa que el más rápido crecimiento del empleo ocurrió en aquellos sectores de menor dinamismo en la demanda, de más bajos ingresos y con bajos niveles tecnológicos. Otro indicador que sugiere una expansión relativa de los servicios informales, inducida por la evolución de una oferta de trabajo que no encuentra mejores posibilidades de ocupación, es la participación decreciente de los asalariados en la fuerza de trabajo ocupada en los servicios, que disminuyó de 80%, en 1950, a 66%, en 1975 (SPFI, 1981).

En contraste con los procesos anteriores, la concentración del progreso técnico en los sectores industriales ha ido acompañada de una tendencia hacia la homogeneización de las productividades sectoriales al interior de la industria manufacturera, que responde principalmente a dos procesos paralelos.³⁸ Por un lado, se observa un crecimiento relativamente lento de la productividad (con respecto al alto crecimiento de la producción) en varias de las industrias inicialmente más avanzadas tecnológicamente (metalmecánica), donde la brecha tecnológica con el exterior es relativamente menor y los incrementos de productividad son más bien resultado del aprovechamiento de economías de escala que de saltos tecnológicos importantes incorporados al proceso de ampliación de la capacidad productiva. Por otra parte, un conjunto importante de ramas inicialmente atrasadas tecnológicamente y donde perduran estructuras de mercado caracterizadas por el oligopolio competitivo, ha registrado un prolongado proceso de modernización y concentración. En estas ramas, tales como la industria textil y algunas de la industria alimentaria, el margen para la incorporación de saltos tecnológicos y el desplazamiento de pequeñas empresas resultaba inicialmente muy amplio, de ahí el rápido crecimiento de la productividad que han registrado, acompañado en algunos casos por reducciones en el nivel de empleo y en el número de establecimientos.

Asociadas a los rasgos y tendencias de la incorporación y difusión del progreso técnico, se encuentran dos características de la estructura económica: la desarticulación entre agricultura y sector industrial y el relativo atraso de la industria de bienes de capital.

La relación entre agricultura e industria ha estado muy lejos de una articulación virtuosa, donde la industria provee a la agricultura de las fuentes principales de mejoras en su productividad, que a su vez se convierten en el punto de apoyo a partir del cual la agricultura ofrece a las industrias las ventajas de un mercado de expansión.³⁹ En efecto, en primer lugar, los encadenamientos hacia atrás de la industria con la agricultura, vía producción y absorción de empleo, se han visto debilitados por varios factores: la baja capacidad de arrastre de las industrias más dinámicas sobre el conjunto de la economía, y en particular sobre la agricultura (Lustig, 1981); las formas adoptadas por la modernización de las ramas industriales atrasadas (tales como la sustitución de fibras naturales por fibras sintéticas), y la baja elasticidad de ingreso de la demanda de alimentos de los estratos de ingreso más favorecidos por la expansión industrial. Además, como se mencionó anteriormente, el efecto positivo de la migración rural-urbana en la reducción del subempleo rural, la reorganización de los métodos de producción y el crecimiento de la productividad agrícola, se ha limitado a un reducido número de regiones cercanas a centros industriales, y no ha impedido el deterioro de la relación tierra-trabajo y el estancamiento de la productividad en la

mayor parte de las áreas campesinas más atrasadas. Por otra parte, los encadenamientos hacia adelante de la industria con la agricultura se han visto también debilitados por la precariedad y falta de versatilidad de los sectores productivos de bienes de capital, insumos intermedios y de servicios de investigación y extensión, así como por la misma polarización y heterogeneidad de la estructura agraria.

Un segundo rasgo importante de la estructura industrial se refiere al rezago de la producción local de bienes de capital. Aunque la participación del sector industrial en el conjunto de la economía mexicana es muy similar a la observada en economías industriales avanzadas, la estructura industrial de México aparece fuertemente sesgada hacia la producción de bienes de consumo e intermedios, con una participación muy pequeña de la industria de bienes de capital.⁴⁰ Este rezago es notable no sólo con respecto a economías industriales avanzadas sino también en relación con otras economías semiindustrializadas: por ejemplo, mientras en México el mercado interno de máquinas-herramienta se satisface en más de 90% con importaciones, este porcentaje es sólo de 20% en el Brasil y de 44% en la República de Corea, países que además lograron exportar 27 y 20% de su producción, respectivamente (NAFINSA-ONUDI, 1985).

Entre las causas de este rezago, distintos autores han mencionado las siguientes: i) la magnitud de las inversiones involucradas frente al tamaño limitado del mercado interno (Boltvinik y Hernández Laos, 1981), factor que, sin embargo, ha sido cuestionado en estudios empíricos que muestran la existencia de un amplio mercado interno y de una baja intensidad de capital para muchos bienes no producidos localmente (NAFINSA-ONUDI, 1977); ii) la estructura de la protección comercial, caracterizada por las exenciones tarifarias y otros estímulos fiscales que han discriminado en contra de la producción local de bienes de capital al subsidiar o facilitar su importación (Villarreal, 1976; Solís, 1980); iii) problemas financieros derivados de la naturaleza particularmente inestable del mercado de bienes de inversión y de las características de la competencia en estos mercados, donde la capacidad de otorgar créditos a compradores en términos favorables resulta muy importante (NAFINSA-ONUDI, 1977).

Del considerable rezago de la industria de bienes de capital, varios autores han derivado las siguientes consecuencias:

En primer lugar, una parte importante de los efectos multiplicadores de la inversión son exportados bajo la forma de importaciones adicionales de bienes de capital, de tal manera que en estas circunstancias la inversión aumenta la capacidad productiva, pero no crea en la misma medida demanda efectiva adicional (Merhav, 1972; Casar y Ros, 1983b). Asociado a ello, adquieren una mayor importancia los efectos multiplicadores indirectos de la inversión, cuando la creación de capacidad productiva ocurre en industrias que sustituyen importaciones por producción local.

De esta manera, el grado en que la inversión genera demanda efectiva depende de modo crucial de la estructura de la inversión por industrias. Esto último parece ser una de las razones principales por las cuales el proceso de crecimiento industrial aparece como una sucesión de "oleadas" de sustitución de importaciones; es decir, un proceso secuencial caracterizado por períodos de crecimiento alto y sostenido —cuando la inversión se dirige hacia nuevas industrias— e interrumpido por períodos de crecimiento lento e inestable, con un menor ritmo de cambio estructural en la producción y la inversión y un agravamiento de los problemas de balanza de pagos (Casar y Ros, 1983b). Por último, la inexistencia de una industria desarrollada de bienes de capital tiende a inhibir el establecimiento de una capacidad interna de desarrollo tecnológico (Fajnzylber, 1984).

6. Morfología de los mercados industriales, presencia de agentes y desempeño económico

Los estudios existentes sobre organización industrial en México, aunque escasos, permiten establecer un cuadro general de las principales estructuras de mercado prevalecientes en el sector industrial y del desempeño microeconómico de los distintos tipos de empresa.⁴¹ Partiendo de las tipologías propuestas por Sylos Labini (1956) y Steindl (1952), y desarrolladas por los análisis de la organización industrial en economías semiindustrializadas (Tavares, 1975 y 1980; Fajnzylber, 1975 y 1976; Possas, 1984), pueden distinguirse cinco estructuras de mercado principales: oligopolio concentrado, oligopolio concentrado y diferenciado, oligopolio diferenciado, oligopolio competitivo e industrias competitivas.

a) *Oligopolio concentrado*

Estas estructuras, caracterizadas por productos homogéneos y altos niveles de concentración —resultantes de barreras a la entrada, asociadas a la presencia de economías de escala, discontinuidades técnicas, elevados tamaños de planta y acceso restringido a tecnología e insumos— se localizan principalmente en la producción de insumos básicos (química, productos de minerales no metálicos, metalurgia y productos metálicos) y en la de bienes de capital con un grado mínimo de estandarización, que involucre economías de escala, con una presencia mucho más limitada en los bienes intermedios agroindustriales. La presencia de grandes empresas privadas nacionales, filiales de empresas transnacionales y empresas públicas es significativa y difundida, predominando cada uno de estos tres tipos de empresa en alrededor de un tercio de los sectores industriales que presentan esta estructura de mercado.

Las grandes empresas privadas nacionales predominan en sectores donde su antigüedad, la existencia de tecnología relativamente difundida y tamaños de planta relativamente más bajos hacen que las filiales de empresas transnacionales no presenten ventajas importantes o incluso puedan encontrarse en situación de desventaja (cemento, vidrio, madera y algunos productos químicos y agroindustriales).

Las filiales de empresas transnacionales predominan, en cambio, en industrias en donde presentan fuertes ventajas en cuanto al acceso de ciertas tecnologías o debido a la magnitud elevada de los tamaños de planta y de las inversiones (metalurgia de metales no ferrosos, maquinaria, motores y algunos productos químicos). La alta concentración presente en estas industrias está asociada a las condiciones prevalecientes en términos de productos homogéneos, importantes economías de escala y control de la tecnología, que hacen difícil la entrada incluso a otras filiales (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976).

Las empresas públicas participan en dos tipos de industrias. Por un lado, en aquellas que combinan una insuficiente participación privada nacional —asociada a la magnitud del esfuerzo de inversión y largos períodos de maduración—, con una cierta importancia estratégica (siderurgia, equipo ferroviario, embarcaciones, fertilizantes). Por otra parte, en actividades de apoyo a la producción y el empleo rural o a los consumos básicos, en los que por diversas razones la participación privada ha sido insuficiente o se ha reducido (agroindustrias).

En estos oligopolios, los márgenes de ganancia son similares al promedio de la industria manufacturera, mientras que los niveles salariales se encuentran entre los más altos del sector, especialmente en las industrias con predominio de filiales. Estos rasgos corresponden a industrias modernizadas, donde las cuasi rentas se han visto reducidas por la desaparición del sector artesanal y por la competencia entre las plantas modernas, a la vez que siguen pagando salarios relativamente elevados (Boatler, 1974). Lo mismo que en el modelo de Wood (1975), en los oligopolios de empresas privadas (nacionales o filiales), la determinación de los márgenes de ganancia parece estar en función de los requerimientos de inversión y autofinanciamiento, que dependen a su vez, fundamentalmente del ritmo de crecimiento del mercado y de la relación capital-producto. En los sectores con predominio de empresas públicas, la formación de los márgenes de ganancia está sujeta a la política de precios controlados seguida en cada sector más que a los requerimientos de inversión, de tal manera que los bajos márgenes tienden a ser compensados con altos grados de endeudamiento y viceversa.

Los niveles de productividad relativa frente al exterior son comparativamente altos, especialmente en industrias con amplio mercado interno y donde las grandes empresas privadas nacionales han logrado llevar a cabo un prolongado proceso de concentración y modernización

(minerales no metálicos y agroindustria), mientras que en otros casos el rezago relativo no es muy significativo (metalurgia y algunos bienes de capital), excepto en industrias cuyo establecimiento reciente y limitado mercado interno (ciertos bienes de capital) inhiben el logro de altos niveles de productividad relativa. Por otra parte, el crecimiento de la productividad a largo plazo tiende a estar en función de la ampliación del mercado, a través del aprovechamiento de economías de escala y de la incorporación de progreso técnico en las nuevas inversiones.

En términos de su desempeño en el comercio exterior, estos sectores presentan coeficientes de importación generalmente muy superiores al promedio y coeficientes de exportación también altos, especialmente en algunas industrias con fuerte presencia de filiales. En éstas, la integración entre matriz y filial y la estrategia de especialización de la empresa multinacional determina la presencia de altos coeficientes de importación y de exportación simultáneamente (Ramírez de la O., 1981, y capítulo II,4). En términos de la relación exportaciones-importaciones, los niveles más altos de competitividad se registran, sin embargo, en los sectores de empresas privadas nacionales.

b) *Oligopolio concentrado y diferenciado*

Estas estructuras combinan altos índices de concentración técnica y económica con una intensa diferenciación de productos. Las barreras a la entrada se derivan tanto de la tecnología y las condiciones de acceso a ella (como sucede en los oligopolios concentrados), como de las llamadas economías de escala de diferenciación.

Estos oligopolios se localizan típicamente en la industria de bienes de consumo durables (automóviles y electrodomésticos), con una presencia predominante de filiales de empresas transnacionales (90% de los sectores industriales involucrados), asociada a las fuertes ventajas de estas empresas en cuanto a disponibilidad de tecnologías y marcos. Estas barreras son efectivas para inhibir la entrada de empresas privadas nacionales (con pocas excepciones asociadas a la presencia de empresas conglomeradas nacionales a través de la compra de tecnología), aunque no son lo suficientemente importantes como para evitar la entrada de nuevas filiales. Ello conduce, junto con el mecanismo de rivalidad oligopólica entre filiales, al fenómeno de "réplica en miniatura", caracterizado por la proliferación de filiales con tamaños de planta y niveles de concentración inferiores a los del país de origen de aquellas, aunque superiores al promedio de la industria local.

La alta concentración y el esfuerzo permanente de diferenciación y comercialización requieren y hacen posible elevados márgenes de ganancia. Es interesante destacar que la dispersión de los márgenes de ganancia en estos sectores está en función del grado de concentración y del grado de

diferenciación de productos (gastos en publicidad como porcentaje del valor agregado), más que del crecimiento del mercado como ocurre en los oligopolios sin diferenciación de productos. Los sueldos y salarios pagados, en general son también muy superiores al promedio industrial. A diferencia de los oligopolios concentrados, sin embargo, estos rasgos no se ven contrarrestados en sus efectos sobre la eficiencia económica por el aprovechamiento de economías de escala asociado a la elevada concentración. Al contrario, la proliferación de filiales y plantas en mercados de tamaño relativamente reducido, junto con la diferenciación de productos como forma de competencia por excelencia, inhiben la especialización y el aprovechamiento de economías de escala y determinan bajos niveles de productividad relativa frente al exterior. Así, rasgos típicos de estas estructuras son precios muy altos en relación con los precios internacionales y los ingresos medios del consumidor local, excesiva diversificación de modelos y diseños, bajos niveles de productividad frente al exterior y obstáculos a la especialización y a la integración local de los proveedores de insumos, rasgos que interactúan en un círculo vicioso con la articulación de estos sectores con mercados relativamente estrechos, constituidos predominantemente por los consumidores de ingresos altos y medios.

Las características anteriores se expresan también en el comercio exterior a través de altos déficit comerciales externos, una crónica dependencia de insumos importados y un pobre desempeño exportador, que cuenta con algunas excepciones (partes automotrices), determinadas en parte por la política de regulación del Estado hacia algunos de estos sectores (véase el capítulo I, 4), y también por las estrategias de especialización de algunas empresas multinacionales y el alto dinamismo del mercado en algunos productos.

El crecimiento a largo plazo de la productividad es superior al promedio, aunque relativamente bajo cuando se le compara con el alto dinamismo de los mercados de estas industrias. Este fenómeno está posiblemente asociado a la concentración del esfuerzo competitivo en la introducción de nuevos productos y modelos, más que a la incorporación de nuevos procesos reductores de costos, así como a la alta concentración y relativa homogeneidad productiva que determinan un alto grado de estabilidad de la estructura de mercado, con pocas posibilidades para incrementar la productividad a través de un proceso de concentración creciente.

c) *Oligopolio diferenciado*

Estas estructuras se caracterizan por una marcada diferenciación de productos y por niveles medios, aunque muy variados, de concentración técnica y económica. Las barreras a la entrada se originan en las economías de escala de diferenciación, pero la ausencia de elevadas barreras

tecnológicas determina que el tamaño de planta y los niveles de concentración sean en general bastante inferiores a los prevalecientes en los oligopolios concentrados.

Estos oligopolios se localizan en la producción de bienes de consumo no durables con marcada diferenciación de productos (farmacéutica, perfumes y cosméticos, cigarros, bebidas, prendas de vestir y alimentos no tradicionales), y en ellos predominan las empresas privadas nacionales y las filiales de empresas transnacionales, mientras que la presencia de empresas estatales es insignificante. Las empresas nacionales predominan en sectores (alrededor de dos tercios de los sectores industriales involucrados) caracterizados por su antigüedad, la existencia de una gama amplia y difundida de tecnologías, un bajo monto de las inversiones iniciales y menor diferenciación (prendas de vestir, cerveza, alimentos); es decir, sectores donde las barreras a la entrada y las ventajas de las filiales son relativamente menores. Las filiales de empresas transnacionales predominan en sectores (alrededor de un tercio de los sectores industriales) de establecimiento más reciente y marcada diferenciación, en los que las ventajas de las filiales, en términos de disponibilidad de tecnología, marcas y esfuerzo de ventas, son relativamente más importantes (farmacéutica, detergentes, cosméticos, cigarros, refrescos y alimentos no tradicionales). Estos sectores presentan, generalmente, niveles de concentración y tamaños de planta superiores a los de sectores con predominio de empresas nacionales, aunque lo mismo que en el oligopolio diferenciado y concentrado, en algunos casos estos resultan inferiores a los de economías industriales avanzadas, reproduciendo así el fenómeno de "réplica en miniatura", como ocurre en forma destacada en el caso de la industria farmacéutica.

Los márgenes de ganancia son muy superiores a la media industrial, especialmente en sectores que presentan alta concentración, fuerte diferenciación y una baja elasticidad en los precios de la demanda (industria alimentaria). Los sueldos y salarios son inferiores a la media en los sectores menos concentrados donde predominan empresas nacionales, y superiores a la media en los sectores más concentrados con predominio de filiales. A pesar de la presencia del fenómeno de "réplica en miniatura", en general, los niveles de productividad relativa frente al exterior son más altos que los prevalecientes en los oligopolios concentrados y diferenciados, y alcanzan niveles similares al promedio del sector industrial. Ello parece atribuible a que la proliferación de filiales y plantas tiene menores consecuencias negativas sobre la eficiencia económica, dado el tamaño relativo del mercado de estos bienes de amplia difusión y la ausencia de importantes economías de escala y discontinuidades técnicas.

Estas características de la estructura de mercado se expresan también en el desempeño en el comercio exterior. La dependencia de importaciones es menor que en los oligopolios concentrados —debido a la

menor importancia de las economías de escala y de las barreras a la entrada, así como al tamaño del mercado interno—, aunque el desempeño en exportaciones es relativamente pobre, sobre todo en los oligopolios con predominio de filiales. Ello parece atribuible a que en estos sectores de diferenciación por publicidad la empresa filial trata de producir toda la gama de modelos de la casa matriz con el fin de aprovechar las economías de escala en la mercadotecnia, inhibiéndose así la especialización y las posibilidades de exportación (Ramírez de la O., 1981).

El crecimiento de la productividad a largo plazo se ve influido por dos tipos de procesos. En sectores relativamente heterogéneos en términos del tamaño y los niveles tecnológicos de las unidades productivas —especialmente en aquellos donde las filiales y las empresas nacionales compiten directamente entre sí—, el crecimiento de la productividad es impulsado por procesos de concentración y de modernización de empresas nacionales, ante la presión ejercida por la competencia de las filiales tecnológicamente más avanzadas (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976). Por otra parte, en los sectores relativamente más concentrados y homogéneos, dominados por empresas —especialmente filiales— con poder de acumulación y capacidad de diferenciación similares, las estructuras de mercado muestran un mayor grado de estabilidad, y el crecimiento de la productividad está en función del dinamismo del mercado y de la inversión, a través del aprovechamiento de economías de escala estáticas y dinámicas.

d) *Oligopolio competitivo*

Estas estructuras se caracterizan por la ausencia de diferenciación de productos y el bajo nivel de las barreras de tipo tecnológico a la entrada, ante la existencia de una gama amplia de tecnologías difundidas, el relativamente bajo monto de las inversiones iniciales y la ausencia de importantes economías de escala. Así, las relaciones capital-producto, los tamaños de planta y los niveles de concentración son similares o inferiores al promedio industrial. El predominio en algunos sectores de empresas líderes grandes o medianas en rápida expansión no excluye una amplia heterogeneidad y presencia de empresas pequeñas.

Estos oligopolios se ubican principalmente en sectores relativamente antiguos de producción de insumos agroindustriales, en las industrias alimentaria y textil y de bienes finales no diferenciados, y se caracterizan por una amplia y mayoritaria presencia de empresas privadas nacionales, que predominan en casi el 90% de los sectores industriales involucrados. La reducida presencia de las filiales está asociada a las características de los sectores que determinan que las ventajas de esas empresas, en términos de poder de acumulación y diferenciación, resulten poco importantes en estos sectores.

El bajo monto de las barreras a la entrada restringe el nivel que pueden alcanzar los márgenes de ganancia que, como los salarios pagados, se sitúan en general por debajo del promedio de la industria manufacturera, aunque la dispersión de los márgenes y salarios entre sectores es muy significativa. Los márgenes más elevados se presentan en sectores que combinan alta concentración con la coexistencia de empresas grandes y pequeñas, que permite a las empresas líderes la apropiación de cuasirentas o ganancias extraordinarias derivadas de la heterogeneidad de los niveles de productividad.

La relativa desconcentración y heterogeneidad técnica constituye un obstáculo para el logro de altos niveles de productividad relativa frente al exterior. De ahí que los sectores que presentan los niveles más altos de productividad relativa sean los más concentrados y homogéneos. En términos del desempeño en el comercio exterior, estos sectores presentan generalmente un alto grado de integración local, y en algunos casos, coeficientes de exportación muy superiores a la media industrial.

La heterogeneidad de la estructura por tamaños de planta, el atraso tecnológico relativo y la forma de competencia en estos sectores determinan un amplio margen para la modernización e incorporación de progreso técnico, que se expresa en un crecimiento promedio de la productividad relativamente alto comparado con el ritmo de expansión de los mercados. El grado en que ese margen es aprovechado varía considerablemente entre sectores, y en la mayoría de los casos está asociado a la evolución de la concentración, determinada por las barreras a la entrada y el dinamismo del mercado.

e) *Industrias competitivas*

Estas estructuras se caracterizan por la ausencia o un grado mínimo de diferenciación de productos, junto con una gran desconcentración técnica y económica asociada a la presencia de un gran número de micro y pequeñas empresas. Las barreras a la entrada son prácticamente inexistentes —dada la presencia de tecnologías simples y difundidas, el bajo monto de las inversiones y la ausencia de economías de escala tanto técnicas como de diferenciación—, lo que determina relaciones capital-producto, tamaños de planta y niveles de concentración muy inferiores al promedio de la industria manufacturera.

Las industrias más representativas de esta estructura de mercado se ubican, lo mismo que en el caso de los oligopolios competitivos, en la producción de bienes de consumo no diferenciados y de insumos agroindustriales, y se caracterizan por un predominio absoluto de micro y pequeñas empresas privadas nacionales (100% de los sectores involucrados). Las características de estos sectores, tanto a nivel local como en las economías industriales avanzadas, obstaculizan la presencia y desarrollo de empresas transnacionales.

m
re
de
la
La
he
de
ur
de

ex
tr
ab
de
se
ex

ge
de
ac
té
se
ci
líc
es
ca
ci
gr

El
ar
la
de

pu
to
efi
sis

La desconcentración y la inexistencia de barreras a la entrada deprimen los márgenes de ganancia, y sobre todo los niveles salariales, que registran los índices más bajos de la industria. En el caso de los márgenes de ganancia, el fenómeno puede no ser aparente, en varios casos debido a la amplia utilización de trabajo familiar no remunerado en estos sectores. La dispersión de los márgenes entre sectores parece estar en función de la heterogeneidad productiva, las posibilidades —aunque sean mínimas— de diferenciación y la elasticidad del precio de la demanda, de acuerdo con un modelo de determinación de precios y márgenes de ganancia similar al de competencia imperfecta tradicional.

Estos sectores presentan niveles de productividad relativa frente al exterior superiores al promedio industrial, a pesar de la gran desconcentración técnica y económica. El bajo nivel de las barreras a la entrada y los altos costos unitarios de transporte, explican por otra parte la casi nula dependencia en importaciones, mientras que la eficiencia relativa de estos sectores se traduce en algunos casos en significativos coeficientes de exportación, a pesar del predominio de pequeñas empresas.

El atraso tecnológico relativo otorga, en principio, un amplio margen para la modernización, aunque el lento dinamismo del mercado, la desconcentración, el reducido tamaño de las empresas y el bajo poder de acumulación tienden a frenar la generación e incorporación de progreso técnico, determinando un lento crecimiento de la productividad en los sectores más desconcentrados. En otros sectores, la presencia de innovaciones de proceso, y el fenómeno asociado de conformación de empresas líderes de mayor tamaño, pueden dar lugar a un proceso de transición de estas estructuras hacia el oligopolio competitivo o diferenciado. En este caso, el período de transformación puede ir acompañado de una aceleración del crecimiento de la productividad y una tendencia al aumento del grado de concentración.

III. LA EVALUACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL

1. Protección y eficiencia

El núcleo de la estrategia de industrialización ha sido la protección arancelaria y no arancelaria, por ello, no es de extrañar que el debate sobre la política industrial se haya dado principalmente en torno a la evaluación de los efectos de la protección.

El sistema tradicional de protección ha sido evaluado desde dos puntos de vista: la conveniencia del uso de controles cuantitativos directos frente a los aranceles y los efectos de la protección misma sobre la eficiencia económica. En relación con el primer tema, las deficiencias del sistema de controles cuantitativos que se señalan con más frecuencia, se

refieren a su falta de selectividad, las dificultades asociadas con la tramitación administrativa de los permisos de importación y la generación de ingresos adicionales para los intermediarios y no para el fisco (Bueno, 1971; Solís, 1980; Balassa, 1983). Entre las ventajas del sistema, se ha destacado su utilidad —dada la certidumbre que provee— para la promoción y orientación de las inversiones industriales, en particular en la instrumentación de programas específicos de integración industrial, la canalización de la inversión extranjera hacia actividades determinadas y la expansión de la producción de artículos considerados prioritarios; además, el sistema habría facilitado la corrección de desajustes temporales en la balanza de pagos (Ibarra, 1970; CEPAL-NAFINSA, 1971; CEPAL, 1976).

La sustitución, entre 1978 y 1981, de permisos a la importación por aranceles y el relajamiento aparente en el otorgamiento de permisos fue motivo de una intensa controversia en torno al papel desempeñado por la liberalización comercial, en el explosivo crecimiento de las importaciones que acompañó al auge petrolero, en relación con otros factores como las políticas expansivas y la sobrevaluación del tipo de cambio real.⁴² Aunque el impacto cuantitativo del relajamiento general de controles directos es muy difícil de evaluar, en su conjunto, la evidencia —que incluye estimaciones econométricas de funciones de importación (Salas, 1982) y el análisis desagregado del crecimiento de las importaciones controladas y no controladas (Schatan, 1981)— parece apoyar, desde nuestro punto de vista, la tesis según la cual las políticas de liberalización desempeñaron un papel importante, aunque no exclusivo, en el acelerado crecimiento de las importaciones.

Los efectos de la protección misma en la eficiencia económica han sido también objeto de controversia. La evaluación más usual, basada en la teoría tradicional de las ventajas comparativas, destaca los efectos estáticos negativos de la protección sobre la eficiencia económica, al generar una serie de distorsiones en la asignación de recursos, en particular, en detrimento de la agricultura y de las exportaciones.⁴³ En el único estudio empírico de los costos de la protección en México, Bergsman (1974) los divide en tres categorías: i) el costo derivado de la ineficiencia en la asignación de recursos, es decir, el costo de mantener industrias que no sobrevivirían en condiciones de libre comercio, y que debido a la protección absorben recursos que estarían empleados con más eficiencia en otros usos; ii) el costo derivado de la "ineficiencia", asociada al relajamiento en los esfuerzos de reducción de costos, y en consecuencia a la producción inferior a las posibilidades técnicas; iii) el costo derivado de prácticas monopólicas, donde los efectos de la protección se expresan, no en un nivel menor de eficiencia técnica, sino en altos beneficios y niveles salariales. En 1960, el costo estimado de la protección para México, fue de 2.5% del producto nacional bruto, donde la fuente principal consistió en

la "ineficiencia", más rendimientos monopolísticos (2.2%), y sólo 0.3% provendría de la ineficiencia en la asignación de recursos. En su estudio sobre el sector manufacturero de México, el Banco Mundial (1977) sugiere que los cambios ocurridos desde 1960 pueden haber elevado el total de los tres costos en 2.5 puntos porcentuales del valor agregado manufacturero.

Los críticos del enfoque anterior han destacado la poca significación cuantitativa de los efectos negativos de la protección en un sentido estático, que puede deducirse del estudio de Bergsman, así como la ausencia de medición de los efectos dinámicos y macroeconómicos de la protección.⁴⁴ En esta visión, la abolición indiscriminada de la protección podría tener efectos negativos sobre el crecimiento económico, como consecuencia de: i) el agravamiento de las restricciones macroeconómicas de demanda al nivel y crecimiento de la producción agregada, como resultado del deterioro de la balanza comercial (correspondiente a un nivel dado de utilización de los recursos); ii) la existencia de discrepancias entre ventajas comparativas estáticas y dinámicas, en la medida en que las industrias favorecidas por una liberalización no fuesen las de mayor crecimiento comparativo de la productividad, las de mayores economías dinámicas a escala o de más alto dinamismo de los mercados internos y externos. Además, en la medida en que lo planteado en el punto i) pudiera ser compensado por una devaluación del tipo de cambio en términos reales, cabe tener en cuenta los efectos de ésta sobre la distribución del ingreso.

Los argumentos anteriores apuntan hacia una evaluación más comprensiva de los efectos de la protección, que supere el fuerte sesgo del análisis tradicional en relación con los aspectos de eficiencia estática y microeconómica, y ponen en evidencia la necesidad de realizar estudios empíricos que tomen en cuenta, precisamente, los efectos macroeconómicos de las políticas comerciales, así como su impacto en la eficiencia dinámica del sistema productivo.

2. Efectos en la absorción de empleo

El proceso de industrialización ha registrado una tendencia al empleo creciente de tecnologías intensivas en capital, así como a una disminución de largo plazo en la elasticidad producto del empleo en el sector manufacturero, que pasó de 0.72 en los años cincuenta a 0.55 en los años sesenta y a 0.50 en el decenio de 1970. En los años sesenta, la reducción en la elasticidad fue más que compensada por la aceleración del crecimiento de la producción manufacturera, dando lugar a un aumento moderado en el ritmo de crecimiento del empleo con respecto al decenio anterior. Por el contrario, en los años setenta la caída en la elasticidad producto del

empleo, aunque más moderada, se sumó a una sensible reducción en el ritmo de expansión de la producción, generándose una notable reducción en la tasa de crecimiento del empleo manufacturero.

Los fenómenos anteriores han sido objeto de varias interpretaciones. La explicación más usual se apoya en la idea según la cual un conjunto de medidas de política económica e industrial habrían provocado una distorsión creciente de los precios relativos de los factores productivos, que a su vez habrían estimulado una sustitución creciente de trabajo por capital:⁴⁵ i) la estructura de la protección y la política de estímulos fiscales (Regla XIV de la Tarifa de Importación, Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) han tendido a subsidiar la inversión y las importaciones de bienes de capital; ii) la sobrevaluación del tipo de cambio ha significado también un subsidio implícito para el capital importado respecto al capital y mano de obra nacionales; iii) la legislación de salarios mínimos y los impuestos a la nómina de salarios habrían provocado un encarecimiento del trabajo con respecto al capital.

En términos empíricos, la tesis anterior se apoya en estimaciones de corte transversal por regiones de la elasticidad de sustitución entre factores en distintas ramas (2 dígitos en la clasificación industrial) de la industria manufacturera (Witte, 1971; Syrquin, 1971; Bruton, 1972). Estos estudios encuentran sobre todo una correlación positiva y alta, entre regiones, entre la relación capital-trabajo y la tasa de salarios o el precio relativo del trabajo frente al capital. De aquí se deduce que la tendencia a la disminución del índice de costos relativos del capital observada a lo largo del tiempo, ha constituido un estímulo poderoso a la adopción creciente de técnicas intensivas en capital.

En otros estudios sobre el tema se han cuestionado la interpretación anterior. En su estudio de los determinantes del crecimiento de la productividad y el empleo en la industria manufacturera —con base en análisis de regresión de series de tiempo para 208 clases industriales (4 dígitos en la clasificación industrial)—, Casar, Kurczyn y Márquez (1984) encontraron que la variable "precios relativos de los factores" resultó significativa y positiva en la explicación del comportamiento de la producción por hombre empleado, en sólo 20% de los casos examinados, correspondientes a industrias con bajas relaciones capital-trabajo, relativamente desconcentradas y con bajos tamaños promedio de planta. Asimismo, la síntesis de 36 estudios de caso, realizada en ese trabajo, sugiere también que el precio del trabajo o de la maquinaria y equipo parece tener un papel secundario como determinante de la selección o adaptación de tecnologías.⁴⁶

Estos resultados sugieren que la asociación encontrada en los estudios de corte transversal entre densidad de capital y precio relativo de la mano de obra puede ser el resultado de una causalidad distinta a la propuesta en la interpretación tradicional. Es decir, dada la alta correla-

ción existente entre la relación capital-trabajo y la productividad del trabajo, en las industrias o regiones donde la productividad del trabajo es más alta, es donde, por ello mismo, tienden a presentarse las relaciones capital-trabajo más altas y a pagarse los mayores salarios. Un problema adicional consiste en que atribuir el crecimiento del producto por hombre empleado y de la relación capital-trabajo al comportamiento de los precios relativos de los factores nos llevaría a concluir que la modernización tecnológica de la industria manufacturera debe interpretarse, principalmente, como el resultado de la sustitución, al interior de una misma función de producción, de ciertas técnicas por otras, y no como el resultado del desplazamiento de una función de producción a otra. En este último caso, los cambios en los precios relativos de los factores no constituyen una condición necesaria para el aumento de la relación capital-trabajo, y ambos resultan ser una consecuencia del progreso técnico que conlleva una tendencia al aumento en las relaciones capital-trabajo y en los salarios reales (Casar y Ros, 1983a). Estas observaciones y resultados no descartan por completo un papel para los precios relativos de los factores en la selección tecnológica, pero posiblemente reducen la importancia cuantitativa que con frecuencia se le asigna.

Una segunda interpretación de las tendencias de la densidad de capital y de la elasticidad producto del empleo en la industria manufacturera pone énfasis en el patrón sectorial de crecimiento de la producción, donde las industrias con alta densidad de capital crecen más rápidamente que las industrias con tecnología más intensiva en trabajo, al haberse visto favorecidas por la estrategia de industrialización y el patrón de demanda resultante de la concentración del ingreso y su evolución.⁴⁷

Así, las tendencias resultantes de la estructura de la producción habrían dado lugar a un "efecto de composición" sobre el ritmo de absorción de empleo tal, que para una tasa dada de crecimiento de la producción total se habría producido una pérdida de dinamismo en el crecimiento del empleo.

En el estudio ya aludido de Casar, Kurczyn y Márquez (1984) se encontró, sin embargo, que al descomponer el crecimiento del empleo manufacturero entre 1950 y 1980 en tres elementos atribuibles, respectivamente, al crecimiento de la producción, al crecimiento del producto por hombre ocupado y al cambio en la composición de la producción industrial, este último factor tuvo escasa influencia sobre el empleo en el transcurso de los tres decenios considerados. El comportamiento del empleo fue el resultado, en lo fundamental, de la evolución de la producción y de la absorción de empleo por unidad de crecimiento del producto a nivel de cada rama industrial. Además, y con ello pasamos a una tercera y final interpretación, se observa que con frecuencia las ramas con menor intensidad de capital son las que más rápidamente incrementan su rela-

ción capital-trabajo y viceversa, dando así lugar a que las primeras muestren un ritmo de crecimiento del empleo, respecto al de su producción, inferior al de las ramas más intensivas en capital. Este fenómeno de modernización de las industrias tradicionales —determinado por la competencia ejercida por las filiales de empresas multinacionales o por grandes empresas nacionales, en estructuras de mercado relativamente poco concentradas y con un alto grado inicial de heterogeneidad y atraso cronológicos (véase el capítulo II,5)— en varios estudios se ha puesto de relieve como el principal determinante de la evolución de la elasticidad producto del empleo al interior de la industria manufacturera.⁴⁸

3. Sustitución de importaciones y distribución del ingreso

Desde cualquier punto de vista, la concentración del ingreso en México es muy alta, una de las más altas del mundo. Los coeficientes Gini estimados han oscilado en alrededor de 0.5 durante los últimos 30 años. De acuerdo con los últimos resultados disponibles —la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de las Familias, realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en 1977—, el 5% de las familias con ingresos más bajos recibía el 0.4% del ingreso total, mientras que el 5% de las familias de mayores ingresos absorbía el 24% del ingreso. Alrededor del 40% de las familias percibía un ingreso familiar inferior a un salario mínimo.⁴⁹

Las repercusiones de las distintas estrategias de industrialización sobre la distribución del ingreso han sido objeto de estudio, aunque en menor medida que en el caso de la eficiencia, el crecimiento y el empleo. En un influyente estudio sobre el tema, Chenery (1973) comparó la distribución del ingreso entre un grupo de países, incluido México, que habían seguido una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones con otro grupo de países que habían seguido un modelo de especialización industrial, encontrando que en estos últimos la distribución del ingreso es menos desigual que en los primeros. A partir de este estudio, se ha atribuido al empleo de tecnologías intensivas en capital y al carácter oligopólico de las estructuras de mercado —características de la industrialización por sustitución de importaciones— una buena parte de la concentración del ingreso prevaleciente en México (Villarreal, 1976). La lógica del argumento ha sido desarrollada en el marco de la teoría tradicional del comercio internacional: en la medida en que el sector exportador es relativamente más intensivo en el uso del factor más abundante (trabajo en el caso de los países en desarrollo), su expansión llevará a un aumento de los ingresos reales de los propietarios del factor abundante, produciendo un efecto positivo sobre la distribución del ingreso (Todaro, 1977; Thoumi, 1981).

En el único estudio empírico realizado sobre México acerca del tema (Kim y Turrubiate, 1984), los autores concluyen, sin embargo, que las modificaciones en la estructura de la producción y del comercio exterior, asociadas a distintas políticas comerciales, no afectan por sí solas en forma significativa la distribución personal del ingreso. En el ejercicio realizado, la expansión de las exportaciones de manufacturas y de petróleo no muestra un efecto favorable sobre la participación en el ingreso de los estratos de bajos ingresos, debido a la intensidad de capital relativamente alta de esas exportaciones. Por último, cabe observar, que para profundizar en el tema parece necesario tomar en cuenta las repercusiones dinámicas y macroeconómicas de distintas políticas de industrialización, y además, examinar el papel relativo de éstas frente a otros factores de tipo socioinstitucional —tales como los sistemas de tenencia de la tierra y la distribución de los activos físicos, financieros y humanos—, que tienen una importancia central entre los determinantes de la distribución del ingreso.

Notas

¹Véase el capítulo III.

²Sobre este tema, véase el influyente libro de R. Vernon (1963).

³Véanse Casar y Ros (1983a); Casar (1985).

⁴Véanse, entre otros, Villarreal (1976), Aspra (1977), Banco Mundial (1977), Solís (1977, 1980).

⁵Véanse, por ejemplo, CEPAL (1979); Ayala, *et al.* (1980); Blanco (1980).

⁶Véanse Fajnzylber (1984), Casar y Ros (1983b), Ros (1979), Boltvinik y Hernández Laos (1981).

⁷Para una descripción de las orientaciones de la política industrial en este período, véanse CEPAL-NAFINSA (1971); King (1970); Villarreal (1976) y Solís (1980).

⁸Sobre el tema de la diversificación de los objetivos de la política industrial en los años setenta, véanse Solís (1980); CEPAL (1979), así como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.

⁹La evolución del sistema de protección ha sido descrita y analizada en varios estudios. CEPAL-NAFINSA (1971), Bueno (1971) y King (1970) describen las políticas seguidas hasta fines de los años sesenta. Villarreal (1976), Cavazos (1977), Cárdenas (1976) y Solís (1980) cubren el período comprendido hasta mediados de los años setenta. Estudios más recientes, que incorporan en particular un análisis de las reformas emprendidas a partir de 1977, son: CEPAL (1979), Schatan (1981, 1986), Balassa (1983) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, que presenta la política actual de protección.

¹⁰El reglamento de 1956 que fijó los criterios para la concesión de permisos se analiza en CEPAL-NAFINSA (1971) y Cavazos (1977); véanse también Izquierdo (1964), Solís (1980) y Balassa (1977). El sexenio 1970-1976 incluyó nuevas metas de política económica que se reflejaron en los criterios de concesión de permisos. Estos comprendieron consideraciones de empleo, integración local, competitividad externa, tecnología, balanza comercial y localización regional (Cavazos, 1977).

¹¹Los estudios disponibles sobre protección efectiva se refieren a los siguientes años: 1960 (Bueno, 1971; Ten Kate y Wallace, 1979); 1970 (Ten Kate y Wallace, 1979); 1975 (Cavazos, 1977) y 1979-1983 (IMCE, 1983).

¹²Para un análisis detallado de estas reformas, véanse Bravo Aguilera (1975), Villarreal (1976), Cavazos (1977) y Solís (1980).

¹³Véase, Presidencia de la República (1985); para un análisis de los posibles efectos de la liberalización, Schatan (1986).

¹⁴Para una descripción y análisis detallado de los estímulos fiscales a la exportación, véanse CEPAL-NAFINSA (1971), CEPAL (1976), Cavazos (1978), CEPAL (1979), Solís (1980) y Balassa (1983).

¹⁵El comportamiento dinámico de la exportación de manufacturas, en la segunda mitad de los años sesenta, parece atribuible a medidas de fomento distintas a los estímulos fiscales. En efecto, el desempeño más dinámico lo tuvieron las exportaciones de partes automotrices, al condicionarse el aumento de las cuotas anuales de producción de las empresas automotrices a la compensación de las importaciones de insumos con exportaciones (véase el capítulo I,4).

¹⁶Este último aspecto ha sido criticado por discriminar en contra de los exportadores grandes y establecidos; además, por imprimir un carácter procíclico al mecanismo, ya que una recesión externa, que requiere una reducción de las exportaciones, hace que disminuya el subsidio, precisamente cuando se necesita lo contrario (Cavazos, 1978).

¹⁷Véanse los decretos del 6 de junio de 1985 y las modificaciones introducidas en el Decreto del 25 de julio de 1985.

¹⁸Para un análisis muy detallado del financiamiento al comercio exterior, véase Alvarez Uriarte (1985). Véanse también CEPAL (1976 y 1979) y Solís (1980).

¹⁹Para una descripción de estos instrumentos, véanse CEPAL-NAFINSA (1971); CEPAL (1976 y 1979); Solís (1980), y CEPAL-IMCE (1984).

²⁰Para una descripción de las políticas de incentivos fiscales en distintos períodos, véanse Ross y Christensen (1959), Morán de León (1960), Vásquez Tercero (1962), Martínez de Navarrete (1967), Martínez Godín (1967), CEPAL-NAFINSA (1971), CEPAL (1979), Solís (1980), SPFI (1979) y Poder Ejecutivo Federal (1984).

²¹Véanse los decretos publicados en el Diario Oficial del 2 de febrero y 6 de marzo de 1979, y las modificaciones recientes introducidas en el Decreto del 22 de enero de 1986, que fundamentalmente consisten en la elevación del monto de los incentivos.

²²El enfoque seguido, consistente en "desconcentrar concentrando", pretende superar las limitaciones de los decretos de descentralización de principios de los años setenta, que promovían indiscriminadamente la localización fuera de los grandes centros urbano-industriales. Con ello, las empresas terminaron ubicándose en municipios cercanos a los de mayor concentración industrial (véase CEPAL, 1979, con base en un estudio realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

²³Para una descripción y análisis de las políticas de apoyo financiero, véanse CEPAL-NAFINSA (1971), Villa (1976), Solís (1980), NAFINSA (1985), y para un análisis comparativo con otros países de la relación banca-industria en México, Jacobs y Peres (1983).

²⁴Para un análisis de la participación de la empresa pública en el sector industrial y de los criterios que la han guiado, véanse CEPAL-NAFINSA (1971); Solís (1980); Peres (1982); Delgado, Machado y Peres (1985), y Tamayo (1985).

²⁵Para una evaluación del proceso reciente de racionalización, véase Machado y Peres (1985).

²⁶Sobre la política de inversión extranjera existe una abundante bibliografía; véanse, en particular, Wionczek (1968); Sepúlveda y Chumacero (1973); Fajnzylber y Martínez T. (1976); CEPAL (1979); Solís (1980), y Villarreal (1984). Para un análisis de la participación del capital extranjero en el sector industrial, véase el capítulo II.

²⁷Sobre el papel motriz del sector industrial en la posguerra, véanse Boltvinik y Hernández Laos (1981) y Brailovsky (1981). Entre los estudios sobre el tema con base en muestras de países que incluyen a México, véanse Brailovsky, Eatwell y Ros (1981) y Ros (1981).

²⁸Estos cambios estructurales han sido descritos en varios estudios. Véanse, al respecto, Solís (1970); Villarreal (1976), y Brailovsky (1981).

²⁹Para un análisis del desequilibrio externo en la industrialización, véanse Villarreal (1976); CIDE (1979); Ros y Vásquez (1980).

³⁰Véanse Solís (1970) y Villarreal (1976). El punto de vista tradicional en relación con la ausencia de sustitución de importaciones en los años treinta ha sido cuestionado.

³¹Entre los estudios recientes de la concentración del ingreso en México, véanse Diez Canedo y Vera (1981); Rouzar (1981); Altimir (1982); Bergsman (1982), y Lustig (1982).

³²Son varios los estudios donde se han examinado los cambios de la estructura industrial a lo largo del proceso de industrialización: Villarreal (1976); Ros y Vásquez (1980); Boltvinik y Hernández Laos (1981); Brailovsky (1981); Casar (1980).

³³El fenómeno descrito en el texto, asociado a alargamiento de los períodos de maduración de las inversiones, se observa en la experiencia reciente del Brasil, con una magnitud mucho mayor que en México. Véase, al respecto, Barros de Castro y Pires de Souza (1985).

³⁴Para ello, quizás convenga recordar brevemente los supuestos básicos de la teoría de Heckscher y Ohlin: a) Funciones de producción homogéneas, lineales e idénticas para todos los bienes en todos los países. b) Dos factores homogéneos, trabajo y capital, uno de los cuales debe ser inmóvil en todos los países. c) Competencia perfecta en los mercados de factores. d) Si se utilizan en la producción otros insumos, éstos se encuentran en cantidades iguales en todos los países. e) Una estratificación idéntica de las industrias por su proporción de capital, independientemente de las diferencias existentes entre los países en cuanto a las relaciones de precios de los factores.

³⁵CEPAL (1976) menciona también este factor y el papel complementario que, en consecuencia, tendría el desarrollo del mercado interno en el crecimiento de las exportaciones a largo plazo.

³⁶Estas hipótesis se inspiran en las teorías no tradicionales del comercio internacional, y en particular en la teoría del ciclo del producto de Vernon (1970) y en los planteamientos de Kaldor (1970) sobre el desarrollo regional y el proceso de crecimiento industrial.

³⁷Para un análisis del proceso de incorporación y difusión del progreso técnico, véanse Casar y Ros (1983a) y Ros (1984).

³⁸Para un análisis de las tendencias de la productividad del trabajo al interior de la industria manufacturera, véanse Trejo (1973); Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976); Vásquez (1981); Casar, Kurczyn y Márquez (1984), y Ros (1984).

³⁹Sobre el tema de las relaciones entre agricultura e industria, véanse Casar y Ros (1983a) y Rodríguez y Vuskovic (1984).

⁴⁰Existen varios estudios sobre la industria de bienes de capital en México. Véanse, en particular, NAFINSA-ONUDI (1977); Banco Mundial (1977, Anexo V) y NAFINSA-ONUDI (1985).

⁴¹El principal estudio sobre el tema, referido a 1970, es el de Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976). Otros estudios han examinado la evolución de la concentración (Jacobs y Martínez, 1980; Trejo, 1983a); la presencia y el comportamiento de las empresas transnacionales (Fajnzylber y Martínez Tarragó; Jacobs y Martínez, 1980); de las empresas públicas (Peres 1982; Delgado, Machado y Peres 1985; Tamayo 1986); de los conglomerados de capital privado nacional (Jacobs 1981; Jacobs y Peres 1982), y de la pequeña y mediana empresa (Jacobs y Mattar, 1985). Para un análisis preliminar de la relación entre estructuras de mercado y desempeño económico en México, véase Ros (1985). Este capítulo sintetiza varios aspectos de los trabajos mencionados, y se apoya en particular en Ros (1985).

⁴²Véase el ensayo de Brailovsky (1981) y los comentarios de Bazdresch (1981) y Singh (1981), en Barker y Brailovsky (1981), así como los estudios de Eatwell y Singh (1981); Schatan (1981); Salas (1982); Balassa (1983); Barker y Brailovsky (1984), y Castañares y Moreno (1985).

⁴³Véanse, por ejemplo, Bueno (1971); Bergsman (1974); Villarreal (1976); Banco Mundial (1977); Solís (1980), y Balassa (1983), así como los estudios sobre protección efectiva citados en el capítulo 1,2.

⁴⁴Para una discusión crítica amplia del estudio de Bergsman, véase Brailovsky (1981). Sobre el tema, véanse también Ros (1985b) y Schatan (1986).

⁴⁵MacFarland (1973); Villarreal (1976); Solís (1977, 1981), y Banco Mundial (1977), que a su vez se apoyan en los estudios empíricos sobre la elasticidad de sustitución de las funciones de producción en la industria manufacturera mexicana, de Witte (1971, 1973); Syrquin (1971) y Bruton (1972).

⁴⁶Véase Casar, Kurczyn y Márquez (1984). Los estudios de caso se refieren a 39 sectores industriales, y fueron realizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (26 estudios), El Colegio de México (cinco estudios) y el Programa de investigaciones sobre desarrollo científico y tecnológico, apoyado por BID, CEPAL, CIID y PNUD.

⁴⁷Véanse, por ejemplo, el Programa Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1980) y Ayala *et al.* (1979).

⁴⁸Véanse Fajnzylber y Martínez Tarragó (1976); Vásquez (1981), y Casar, Kurczyn y Márquez (1984).

⁴⁹Entre los estudios sobre distribución del ingreso basados en la encuesta de 1977, véanse Diez Canedo y Vera (1981); Rouzar (1981); Altimir (1982); Bergsman (1982), y Lustig (1982).

Bibliografía

- Altimir, O., "La distribución del ingreso en México 1950-1977", *Distribución del ingreso en México. Ensayos: Análisis Estructural*, Cuaderno 2, tomo 1, Banco de México, 1982.
- Alvarez Uriarte, M., *Financiamiento al comercio exterior de México*, El Colegio de México, México, 1985.
- Aspra, A., "Import substitution in Mexico: Past and Present", *World Development*, Vol. 5, Nueva York, 1977.
- Ayala, J., J. Blanco, R. Cordera, G. Knockenhauer y A. Labra, "La crisis económica: evolución y perspectivas", González Casanova y E. E. Florescano (coord.), *México, hoy*. Siglo XXI, México, 1979.
- Balassa, B., "Política comercial de México: Análisis y proposiciones", *Comercio Exterior*, Vol. XX, N° II, México, noviembre, 1970.
- , "Foreign trade and industrial policy in Mexico", B. Balassa, *Policy Reform in Developing Countries*, Pergamon Press, Oxford, 1977.
- , "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, Vol. 33, N° 3, México, marzo, 1983.
- Barker, T. y V. Brailovsky, *Oil or Industry*, Academic Press, Londres, 1981.
- , "La política económica 1976-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", *Investigación Económica*, N° 166, UNAM, México, 1984.
- Barros de Castro, A. y E. Pires de Souza, *A economía brasileira em marcha forçada*, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1985.
- Bergsman, J., "Commercial policy, allocative efficiency and X-efficiency", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXVIII, N° 3, Universidad de Harvard, agosto, 1974.
- , "La distribución del ingreso y la pobreza en México", *Distribución del ingreso en México. Ensayos, Análisis Estructural*, Cuaderno 2, tomo 1, Banco de México, 1982.
- BIRF, México, *Manufacturing sector: situation, prospects and policies*, Documento del Banco Mundial, Washington, D.C., 1977.
- Blanco, J., "El fin del milagro", *Nexos*, N° 26, febrero, México, 1980.
- Boatler, R. W., "Las predicciones de la teoría del comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de México", *El Trimestre Económico*, Vol. XLI (4), N° 164, México, octubre-diciembre, 1974.
- Boltvinik, I. y E. Hernández Laos, "Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Selección de R. Cordera, Lecturas N° 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Brailovsky, V., "Industrialization and oil in Mexico: a long term perspective", T. Barker y V. Brailovsky, *Oil or Industry*, Academic Press, Londres, 1981.
- , J. Eatwell y J. Ros, *Cumulative causation in industrial development* (mimeo), CIDE-SPFI, México, 1981.
- Bravo Aguilera, L., "Las nuevas tarifas de los impuestos generales de importación y exportación de México", *Comercio Exterior*, Vol. 25, N° 3, México, marzo, 1975.
- Bruton, H., "The elasticity of substitution in developing countries", Research Memorandum N° 45, Center for Development Economics, Williams College, abril, 1972.
- Bueno, G., "Structure of protection in Mexico", B. Balassa, *The Structure of Protection in Developing Countries*, The John Hopkins Press, Nueva York, 1971.
- Cárdenas, A., "Algunos aspectos sobre instrumentos de control en la política de comercio exterior", *Investigación económica*, enero-marzo, México, 1976.
- Cárdenas, E., "La industrialización en México durante la gran recesión: política pública y respuesta privada", El Colegio de México, Documento de trabajo N° X, México, 1982.
- Casar, J., "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones: 1950-1980", *Economía Mexicana*, N° 4, CIDE, México, 1982.
- , "Sobre el agotamiento del patrón de desarrollo en México", *Investigación Económica*, N° 174, octubre-diciembre, México, 1985.
- , S. Kurczyn y C. Márquez, "Los determinantes del crecimiento de la productividad y la capacidad de absorción de empleo en el sector manufacturero", *Economía Mexicana*, N° 6, CIDE, México, 1984.
- y J. Ros, "Problemas estructurales de la industrialización en México", *Investigación Económica*, Vol. XLII, N° 164, México, abril-junio (1983a).

- , "Trade and capital accumulation in a process of import-substitution", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 7, Nº 3/4, septiembre/diciembre, Cambridge (1983b).
- , "Un modelo de ciclos industriales", CIDE (mimeo), 1985.
- Castañares, J. y F. Moreno, "Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-1982", *Comercio Exterior*, Vol. 35, Nº 4, México, abril, 1985.
- Cavazos, M., "Evolución del proteccionismo en México", *Comercio y Desarrollo*, Año 1, Vol. I, Nº 2, México, noviembre-diciembre, 1977.
- , "La promoción de exportaciones en México. Análisis y Propuestas", *Comercio y Desarrollo*, Año 1, Vol. II, Nº 8, México, noviembre-diciembre, 1978.
- CEPAL, *La exportación de manufacturas en México y la política de promoción*, CEPAL/MEX/76/10 Rev.1, México, 1976.
- , *Principales rasgos del proceso de industrialización y de la política industrial de México en la década de los setenta*, CEPAL/MEX/1011/Rev.1, 1979.
- CEPAL-IMCE, *México: sector automotriz y comercio exterior*, México, 1984.
- CEPAL-NAFINSA, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, NAFINSA, México, 1971.
- CIDE, "La economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", *Economía Mexicana*, Nº 1, CIDE, México, 1979.
- Clavijo, F., W. Saez y P. Scheuer, "¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas?", *El Trimestre Económico*, Vol. XLV (1), Nº 177, México, enero-marzo, 1978.
- Chenery, H., *Alternative strategies for development*, Bank staff working paper, 165, Washington, D.C., 1973.
- Davis, T. (comp.), *Mexico's recent economic growth*, University of Texas Press, Texas, 1967.
- Delgado, O., J. Machado y W. Peres, "La estructura de la industria estatal mexicana, 1975-1983", *Investigación Económica*, Nº 176, abril-junio, México, 1986.
- Diez Canedo, J. y G. Vera, "Distribución del ingreso en México: 1977", *Análisis Estructural*, Cuaderno 1, Banco de México, 1981.
- Eatwell, J. y A. Singh, "¿Está sobrecalentada la economía mexicana?", *Economía Mexicana*, Nº 3, CIDE, México, 1981.
- Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.
- , "Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo", *El Trimestre Económico*, Vol. XLIII, Nº 171, julio-septiembre, 1976.
- y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Hansen, R., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1971.
- Hernández Laos, E., "Productividad y desarrollo industrial en México", *Comercio Exterior*, Vol. 33, Nº 8, México, agosto, 1983.
- Hufbauer, G. C., "The impact of national characteristics and technology on the commodity composition of trade in manufactured goods", R. Vernon (comp.), *The technology factor in international trade*, National Bureau Conference Series, Nueva York, 1970.
- Ibarra, D., "Mercados, desarrollo y política económica", *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1970.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior, *La protección efectiva en México 1979-1983*, México, 1984.
- Izquierdo, R., "Imports and import controls", R. Vernon, *Public and Private Enterprise*, Harvard University Press, EE.UU., 1964.
- Jacobs, E., "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", *Economía Mexicana*, Nº 3, CIDE, México, 1981.
- y J. Martínez, "Competencia y concentración: el caso del sector manufacturero, 1970-75", *Economía Mexicana*, Nº 2, CIDE, México, 1980.
- y J. Mattar, "La industria pequeña y mediana en México", ONUDI-SECOFI, México (inédito), 1985.
- y W. Peres, "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", *Economía Mexicana*, Nº 4, CIDE, México, 1982.
- , "Tamaño de planta y financiamiento: dos problemas centrales del desarrollo industrial", *Economía Mexicana*, Nº 5, CIDE, México, 1983.
- Kaldor, N., *Strategic factors in economic development*, Universidad de Cornell, Nueva York, 1967.
- , "The case for regional policies", *Scottish Journal of Political Economy*, 1970.

- Katz, J., "Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos", *Revista de la CEPAL*, N° 19, abril, Santiago de Chile, 1983.
- Kim, K. S. y G. Turrubiate, "Structures of foreign trade and income distribution: The case of Mexico", *Journal of development economics*, Vol. 16, N° 3, diciembre, Berkeley, California, 1984.
- King, T., *Mexico. Industrialization and trade policies, since 1940*, Oxford University Press, Londres, 1970.
- Lustig, N., "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", *Comercio Exterior*, Vol. 23, N° 5, México, 1979.
- , *Distribución del ingreso y crecimiento en México*, El Colegio de México, México, 1981.
- , "Distribución del ingreso y consumo de alimentos: estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel nacional", *Demografía y Economía*, XVI, 2, México, 1982.
- MacFarland, E., "Service employment: Mexico, 1950-1969", México (mimeo), 1973.
- Machado, J. y W. Peres, "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", ponencia presentada en el *Simposio Internacional sobre la Empresa Pública*, CIDE, México, 1985.
- Martínez Godín, F., *Los incentivos fiscales a la industria en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1967.
- Martínez de Navarrete, I., *Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México*, UNAM, México, 1967.
- Merhav, M., *Dependencia tecnológica, monopolio y crecimiento*, Periferia, Buenos Aires, 1972.
- Morán de León, L., *Los regímenes fiscales enfocados a las industrias nuevas y necesarias*, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1960.
- NAFINSA, *Nacional Financiera 1934-1984. Medio siglo de banca de desarrollo*, Nacional Financiera, S.A., México, 1985.
- NAFINSA-ONUDI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, NAFINSA, México, 1977.
- , *México: los bienes de capital en la situación económica presente*, NAFINSA, México, 1985.
- Nelson, R., "A 'diffusion' model of international productivity differences in manufacturing industry", *American Economic Review*, 58, 1968.
- Noyola, J., "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", L. Solís (comp.), *La economía mexicana*, Vol. 2, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.
- ONUDI/TCA/310, *Industrial Protection in Mexico: an evaluation*.
- Peres, W., "La estructura de la industria estatal", *Economía Mexicana*, N° 4, CIDE, México, 1982.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1984.
- Possas, M., *Estructuras de mercado em oligopólio*, Editora HUCITEC, Sao Paulo, Brasil, 1985.
- Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para 1986*, México, 1985.
- Ramírez de la O., R., "Las empresas transnacionales y el comercio de México. Un estudio empírico del comportamiento de las empresas", *Comercio Exterior*, Vol. 31, N° 10, México, octubre, 1981.
- Rodríguez G. y P. Vuskovic, "Notas sobre la articulación agricultura-industria", *Economía Mexicana*, N° 6, CIDE, México, 1984.
- Ros, J., "La desaceleración de la expansión industrial en los setenta", *Investigación Económica*, Vol. XXXVIII, N° 150, México, octubre-diciembre, 1979.
- , *Crecimiento de la productividad y de la producción en países semiindustrializados*, CIDE (mimeo), 1981.
- , "La desigualdad en el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico", R. Cordero y C. Tello, *La desigualdad en México, Siglo XXI*, México, 1984.
- , "Estructuras de mercado y desempeño económico en la industria mexicana", ILET (mimeo), 1985.
- , "Trade, growth and the pattern of specialization", Documento de Trabajo, El Colegio de México, México (1985b).
- y A. Vásquez, "Industrialización y Comercio Exterior, 1950-1977", *Economía Mexicana*, N° 2, CIDE, México, 1980.
- Ross, S.G. y J. B. Christensen, *Tax incentives for industry in Mexico*, Law School of Harvard University, Harvard, 1959.
- Rouzar, E., "Análisis de las tendencias en la distribución del ingreso en México (1958-1977)", *Economía Mexicana*, N° 3, CIDE, México, 1981.
- Salas, J., "Estimation of the structure and elasticities of Mexican imports in the period 1961-1979", *Journal of Development Economics*, junio, Berkeley, California, 1982.

- Schatan, C., "Efectos de la liberalización del comercio exterior en México", *Economía Mexicana*, N° 3, CIDE, México, 1981.
- , "Algunos aspectos de la política de liberalización de importaciones", *Economía Mexicana*, N° 7, CIDE, México, 1986.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Población económicamente activa, total y por sectores, 1950-1975* (mimeo), 1981.
- , *Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982*, México, 1979.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa Nacional de Empleo*, México, 1980.
- Sepúlveda, B. y A. Chumacero, *La inversión extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Solís, L., "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", *Demografía y Economía*, 1, México, 1967.
- , *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970.
- , *A monetary will-o' the wisp. The pursuit of equity through deficit spending*, OIT, Ginebra, 1977.
- , "Prioridades industriales en México", ONUDI, *Prioridades industriales en países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1980.
- , *Economic Policy Reform in Mexico. A case study for developing countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1981.
- Steindl, J., *Maturity and stagnation of the American capitalism*, Basil Blackwell, Oxford, 1952.
- Sylos-Labini, P., *Oligopolio y progreso técnico* (traducción española, 1966), Oikos-Tau, Barcelona, 1956.
- Syrquin, M., *Production function and regional efficiency in the manufacturing sector in Mexico in 1965*, Ph.D. Dissertation, Universidad de Harvard, 1971.
- Tamayo, J., "El sector paraestatal en México" (inédito), 1985.
- Tavares, M., *Acumulacao de capital e industrializacao no Brasil*, tesis de libre docencia, U.F.R.J., Rio de Janeiro (mimeo), 1975.
- , "La dinámica cíclica de la industrialización reciente en Brasil", *El Trimestre Económico*, Vol. XLVII, N° 185, enero-marzo, 1980.
- Ten Kate, A. y R.B. Wallace, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Teutli, G., "La industria maquiladora como generadora de divisas y empleo", *El Economista Mexicano*, Vol. XV, N° 3, mayo-junio, México, 1981.
- Thoumi, F.F., "International trade strategies, employment and income distribution in Colombia", A. Krueger et al. (eds.), *Trade and employment in developing countries*, Chicago University Press, Chicago, 1981.
- Taro, M.P., *Economic development in the Third World*, Longman, Londres/Nueva York, 1977.
- Trejo, S., *Industrialización y empleo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- , "La concentración industrial en México. El tamaño mínimo eficiente y el papel de las empresas", *Comercio Exterior*, Vol. 33, N° 8, México, agosto (1983a).
- , "Concentración industrial y política económica en México", *Comercio Exterior*, Vol. 33, N° 9, México, septiembre (1983b).
- Urquidí, V., "El desarrollo económico de México", *Cuadernos Americanos*, México, 1960.
- Vásquez, A., "Crecimiento económico y productividad en la industria manufacturera", *Economía Mexicana*, N° 3, CIDE, México, 1981.
- Vásquez Tercero, H., *Fomento industrial en México*, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1962.
- Vernon, R., *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, S.A., México, 1966.
- , "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics* 80, Cambridge, 1966.
- Villa, R.O., *Nacional Financiera: Banco de fomento del desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, S.A., México, 1976.
- Villarreal, R., *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- , *Política económica y empresas transnacionales*, CET-IPAL, Buenos Aires, 1984.
- Wionczek, M., *Las inversiones extranjeras en México*, Siglo XXI, México, 1968.
- Witte, A.D., *Employment in the manufacturing sector of developing economies: A study of Mexico, Peru and Venezuela*, North Carolina State University, Ph.D. Dissertation, Carolina del Norte, 1971.

———, "Employment in the manufacturing sector of developing economies: a study of Mexico and Peru", *Journal of Development Studies*, Vol. 10, N° 1, octobre, Londres, 1973.
Wood, A., *A theory of profits*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.

F
Z
p
d
le
re
Li
Li
U

E:
Al

72
72
72
72
72
72
72
72
72
72
72
72



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.
1988,	741 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.
1988,	637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)