

AMÉRICA LATINA: ¿DESPEGUE O MÁS DE LO MISMO?

PRESENTACIÓN

David Félix ha dedicado gran parte de su análisis económico al estudio del desarrollo de América Latina. El ensayo que se presenta a continuación es fruto de un exámen profundo de los problemas de la región. En esta ocasión nos ofrece una crítica a las estrategias de crecimiento implantadas en las pasadas cuatro décadas, entre las que destacan: la industrialización por sustitución de importaciones, la integración regional y la exportación orientada a la industrialización. Aunque el artículo fue escrito en febrero de 1976, antes de la crisis de la deuda, los planteamientos de su crítica siguen siendo válidos.

En torno a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI en adelante), David Félix esclarece cuestiones importantes, no contempladas en la literatura existente. Por un lado, señala, es erróneo pensar que la ISI distorsionó los precios relativos. La razón interna de los precios industriales respecto de los agrícolas, ya era sustancialmente mayor durante la Segunda Guerra Mundial, a la de Estados Unidos y Europa Occidental, debido a los costos de transporte y las imperfecciones del mercado. El dualismo y el desempleo rural no son sólo consecuencias del modelo ISI, sino una característica endémica de la región por muchas décadas. Por otro lado, la política económica, no logró disminuir los coeficientes de importación y las crecientes necesidades de importación se satisficieron, no con ahorro interno, sino con flujos de capital externo y exportaciones de bienes primarios. En otras palabras, la ISI no pudo superar la dependencia del exterior.

Además de buscar superar las limitaciones que se derivan de la insuficiente capacidad de importación, la ISI tuvo dos objetivos suplementarios: impulsar la inversión industrial mediante la socialización del riesgo del inversionista privado, y desarrollar la capacidad empresarial y tecnológica. Sin embargo, en su implantación se incurrió en dos fallas: en primer lugar, cuando existen preferencias por bienes importados, la ISI no puede generar las divisas necesarias para mantener altas tasas de crecimiento; una segunda falla es que las importaciones intensivas desvían el cálculo de las ganancias empresariales a la importación de investigación, técnicas y productos extranjeros, en lugar de desarrollar o aprovechar esfuerzos innovadores internos.

En relación a la integración económica regional, David Félix señala que es una estrategia que intenta romper las limitaciones de la ISI, y hacer que mediante la unión de los mercados nacionales surja una base económica eficiente. Sin embargo, esta intención se ve limitada principalmente por las diferencias entre las

distintas estructuras productivas de los países de la región. Con estructuras productivas dispares, el mercado latinoamericano no puede por sí mismo generar grandes ganancias netas, una distribución mutuamente benéfica de actividades y ajustes moderados en los costos. En estas circunstancias, el éxito de la integración dependerá de un compromiso ideológico que mantenga a los ganadores generosos y a los perdedores pacientes, condiciones que desafortunadamente no existen en América Latina.

Del análisis de las principales variables macroeconómicas de América Latina, David Felix concluye que la estrategia de industrialización orientada hacia el exterior tampoco es viable, ésta requiere de montos importantes de ahorro interno y una considerable capacidad para importar, condiciones que no se presentan fácilmente en la región.

¿Por qué ninguna de las estrategias parece ser probable para América Latina? La respuesta de David Felix está fundamentada en la perspectiva histórica del desarrollo latinoamericano, basado principalmente en la expansión de un solo sector moderno industrial. Todos los países de desarrollo tardío pasaron por una etapa dual, sin embargo, ninguno terminó su dualismo expandiendo la producción y productividad sólo en un sector moderno. Se desarrollaron "sobre dos piernas" de acuerdo con el lema de Mao. En su fase dual, si bien con un paso más lento que el del sector moderno, se incrementó la productividad de los campesinos y los artesanos, y la interdependencia tecnológica entre el sector moderno y el tradicional se fortaleció en vez de erosionarse.

Para lograr un desarrollo "sobre dos piernas", América Latina no debe sucumbir a la dinámica del mercado mundial, sin antes haber construido una base amplia de habilidades productivas y capacidades innovadoras.

Flor Brown Grossman ¹

¹ Profesora de la Maestría en Docencia Económica de la Unidad de Posgrado del CCH-UNAM.

AMÉRICA LATINA: ¿DESPEGUE O MÁS DE LO MISMO?*

DAVID FELIX**

Las profecías acerca del futuro de las economías latinoamericanas se dividen en dos grandes grupos: por un lado, las proyecciones optimistas sobre el despegue y, por el otro, las investigaciones escépticas *plus ça change plus, c'est la meme chose*. Las profecías en torno al despegue, aparecen generalmente cuando las conjeturas favorables generan repuntes significativos en ciertas variables claves de la economía: tasas de crecimiento del PNB, ganancias de exportación, flujo de inversión extranjera o el valor industrial agregado. En la medida en que la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado uno o más repuntes durante el siglo pasado, surgieron una serie de profecías tipo *take off*, (despegue) tanto para los países en lo individual como para toda la región. Los repuntes sucesivos dejaron en los países cambios permanentes: niveles de ingreso superiores, mejoramientos tecnológicos tanto en el equipo como en la destreza en el trabajo, una amplia gama de actividades económicas, ciudades grandes, modernas infraestructuras, cambios institucionales y tranferencias parciales de poder político.

Pero también se han sumado atractivos menores al escenario socio-económico: elevada desigualdad en el ingreso, aumento en la diferencia de productividades entre sectores económicos y otras manifestaciones de profundización del dualismo socio-económico. Los “despegues” (*take offs*) sucesivos, además, fueron eliminados por las crisis en la balanza de pagos, y/o la inestabilidad política exacerbada por las ten-

* Traducción, Flor Brown Grossman.

** Washington University. St. Louis, Missouri.

siones sociales relacionadas con la fase precedente de crecimiento económico desigual y su desenlace. En consecuencia el poder latinoamericano no se ha incrementado paulatinamente con sus avances económicos. En el siglo pasado, permaneció como una región políticamente inestable, con una tecnología atrasada, dependiendo para su crecimiento de estímulos externos, de las exportaciones o de modestas entradas de capital extranjero. El impedimento para crecer como un centro económico autónomo con poder político internacional se explica por los fallidos intentos para lograr una amplia base de crecimiento económico sostenido con una distribución del ingreso equitativa.

Los pronósticos *plus ca change* adecuados para algunos aspectos del pasado, poco lograron en cuanto al ordenamiento de los problemas. En esta sección analizamos una vez más sí los sucesos recientes en lo externo y en lo interno presagian para América Latina un resurgimiento sostenido de su poder económico en relación a Estados Unidos u otras regiones desarrolladas.

Este ensayo versa, brevemente, sobre *plus ca change*. Su tesis es la siguiente: mientras América Latina se concentre exclusivamente en desarrollar su sector moderno, los efectos benéficos serán lentos y vacilantes. La dependencia tecnológica, el dualismo y la polarización, mantendrán a los países de la región políticamente frágiles, motivando que el crecimiento internacional de la región sea más bien un fenómeno retórico y no real. La tesis se desarrolla en cinco secciones. La primera discute la aparente relación favorable de los recientes acontecimientos, en correspondencia con el endémico patrón de crecimiento desigual y el dualismo. Las tres siguientes analizan, sucesivamente, las limitaciones de las estrategias de crecimiento seguidas en los tres sectores más importantes en las cuatro décadas pasadas: industrialización por sustitución de importaciones, integración regional y exportación orientada a la industrialización. La sección final ofrece algunos argumentos de historia comparativa para plantear la posibilidad general de abordar el desarrollo de América Latina.

Las limitaciones de espacio forzan a evitar un tratamiento sustancial, cambiando los detalles analíticos y la documentación de las diferentes secciones. Una explicación profunda está disponible en artículos publicados y ensayos propios, muchos de los cuales se mencionarán a pie de página a lo largo de este ensayo. ¿Qué mejor autoridad que esa?

¿DESPEGUE FINALMENTE?

Las siguientes consideraciones son una expresión evidente de que se estaba llevando a cabo en América Latina, un rápido crecimiento de su poder de negociación internacional.

1. El aumento de los precios de las exportaciones primarias de América Latina durante el periodo 1971-1974, apoyado por un incremento en la sofisticación, organización y manejo de los carteles de exportación de estos países.

2. La recuperación de Europa Occidental y el crecimiento de Japón y el bloque soviético como competidores de Estados Unidos, en cuanto al otorgamiento de capital extranjero y tecnología a América Latina.

3. Un cambio parcial de muchos países latinoamericanos durante la década pasada, de "una orientación hacia adentro", o de industrialización por sustitución de importaciones, a estrategias orientadas "hacia afuera" enfocadas a la exportación industrial.

4. Un torrente de programas de integración regional iniciados durante las pasadas décadas, por ejemplo: LAFTA, CALM, El Pacto Andino, La Comunidad Caribeña, SELA (Sistema Económico Latinoamericano), y programas subregionales más específicos en transporte, energía y finanzas.

5. Algunos crecimientos espectaculares recientes: el milagro brasileño, el resurgimiento de la economía petrolera venezolana, evidencias concretas del despegue en proceso y de políticas ejemplares para otros países latinoamericanos.

Obviamente cada uno de estos logros hubiera resaltado con mayor fuerza hace dos o tres años. Por ejemplo, la elevación de los precios de exportación, es más bien una copia del pasado patrón cíclico del comercio de la mayoría de los países latinoamericanos. Con excepción de los países exportadores de petróleo, los términos del intercambio han retrocedido drásticamente. Después del año pico de 1973, surgieron serios problemas de balanza de pagos. El cuadro 1 resume dicha situación divergente.

Indicadores preliminares para 1975, mostraban que la balanza favorable de los países exportadores de petróleo se contraería, y que el déficit en cuenta corriente del resto de los países de América Latina, tendería a deteriorarse relativamente con respecto a 1974.

CUADRO 1. *Balanza de pagos de América Latina*
(millones de dólares)

	<i>Balanza comercial</i>		<i>Pagos netos de intereses y ganancias</i>		<i>Cuenta corriente</i>	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974
(Venezuela, Bolivia, Ecuador y Trinidad Tobago)	2.201	11.260	—1.890	—5.000	371	6.260
Otros países	—0.37	—8.726	—3.245	—4.240	—3.882	—12.966
Total América Latina	1.624	2.534	—5.135	—9.240	—3.511	—6.706

FUENTE: ECLA, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*. Segunda parte. *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la coyuntura internacional*, Santiago de Chile, 1975.

Por otro lado, la pérdida de importancia de la segunda evidencia se debe a una sobrestimación de las expectativas. El capital y la tecnología de fuentes distintas a la norteamericana son ahora más accesibles para América Latina que hace dos o más décadas. Sin embargo, el cuadro 2 sugiere que esta situación no ha mejorado la posición negociadora de Brasil, país que se caracterizó en la última década por sus grandes importaciones de tecnología y capital. En el cuadro, realizado por una comisión parlamentaria brasileña que investiga las operaciones de las empresas transnacionales de Brasil, se incluyeron cinco compañías subsidiarias de Estados Unidos, y seis sin ningún vínculo con Estados Unidos. El promedio de las multinacionales no americanas, en la columna 7, muestra una alta tasa de remesas de capital (columna 5/1 + 2); mientras que ambos promedios son similares con respecto al superávit de capital (columna 6/1 + 2). Las diferencias en tecnología, diversificación de productos y fecha de entrada a Brasil afectan dichas tasas, no obstante, el cuadro 2 sugiere que la comisión parlamentaria no pudo concluir que el grupo no estadounidense fuera más generoso que el estadounidense con Brasil.

CUADRO 2. *Compañías transnacionales en Brasil*
enero 1965 — julio 1975

	1	2	3	4	5	6	7
	<i>Total capital extranjero (hasta 1965)</i>	<i>Reinver- sión</i>	<i>Pagos en ganancias y divi- dendos</i>	<i>Pagos en tec- nología</i>	<i>Total en en pagos (3 + 4)</i>	<i>Excedente generado en Bra- sil (2 + 3 + 4)</i>	<i>Excedente entre capital (6:1)</i>
Volkswagen	119.5	72.8	70.6	208.5	279.1	351.9	2.94
Rhodia	14.3	108.7	39.9	20.7	60.6	169.3	11.84
Exxon	1.8	67.7	44.5	—	44.5	112.2	62.33
Pirelli	28.7	37.8	45.1	19.8	64.9	102.7	3.58
Phillips	9.9	51.2	5.0	9.4	14.4	65.6	6.63
Firestone	4.1	44.5	48.1	2.1	50.2	94.7	23.1
General Electric	13.9	32.2	19.4	4.3	23.7	55.9	4.02
Souza Cruz	2.5	129.5	81.3	1.0	82.3	211.8	84.7
Johnson & Johnson	0.7	34.0	17.0	5.7	22.7	56.7	81.0
Anderson Clayton	1.4	28.2	16.8	—	16.8	45.0	32.14
Brazilian Light	102.0	86.4	114.7	0.6	115.3	201.7	1.98
T o t a l	298.8	693.0	502.4	272.1	774.5	1 467.7	4.91

FUENTE: *Latin America Economic Report*, 9 enero, 1976, volumen iv, número 2.

La falta de claridad en estos dos eventos, significa justamente que la situación internacional no ha mejorado para América Latina. Por otro lado, las posibilidades de los otros tres, relacionadas principalmente con las estrategias iniciadas en los años recientes, son un asunto de largo plazo. No es suficiente, por tanto, mencionar que los recientes obstáculos han obscurecido también dichas iniciativas. El fin del milagro brasileño, su reversión hacia los controles de importación, el reciente crecimiento lento del PNB de México, el estancamiento de LAFTA, el CALM y el descenso en las metas de integración del Pacto Andino, son descalabros, pero en sí mismos no prueban que las iniciativas estratégicas no sean posibles en el largo plazo o que América Latina, o la mayoría de sus subregiones no puedan desarrollarse como centros económicos importantes a nivel internacional. Lo que sugieren es que si continúa el mismo desarrollo, seguirá el lento y desigual ritmo del pasado; es decir, *plus ça change*, más bien que despegue.

¿Por qué debe ser así? Existen varias explicaciones importantes, sin embargo, la mayoría comparten una perspectiva básica. El desarrollo de los países subdesarrollados (*LDCs*) como los de América Latina, es un proceso que busca su difusión mediante la modernización de un sector. Este polo generador del proceso de desarrollo, se nutre de la combinación de tecnología, organización y recursos financieros importados, y de inversión interna. En esta perspectiva, la principal tarea del sector tradicional —campesinos y artesanos— es ofrecer alimento y trabajo para la expansión del sector moderno y soportar, dada la competencia industria-agricultura, la contracción progresiva de sus mercados hasta que en el desenlace final, sean absorbidos por el sector moderno. En este contexto, los análisis para el desarrollo intentan identificar cuáles son los obstáculos que impiden la llegada de los flujos externos e internos de inversión hacia el sector moderno y, por lo tanto, planear estrategias para acelerar su crecimiento. Los más acalorados debates de la política de posguerra sobre inflación, ayuda externa, inversión extranjera, industrialización hacia adentro *vs* hacia afuera, integración regional, mercado planeado *vs* inversión de mercado directo, han compartido esta perspectiva básica. Sus desacuerdos han versado más bien en definir la mejor estrategia para el fortalecimiento del sector moderno como motor del crecimiento.

Entre los países del Tercer Mundo, las estrategias orientadas al sector moderno, han dado a América Latina tanto el nivel como la tasa de crecimiento del ingreso per cápita más alta.² Como lo muestran los cuadros 3 y 4, la expansión del sector moderno es considerablemente menos impresionante cuando se toma como medida el empleo en lugar de la producción. Bajo esta perspectiva el dualismo económico, no es solamente un problema de diferencias en las productividades urbanas y rurales. La tendencia de la productividad de los grandes sectores intermedios es indudablemente vertical en lugar de horizontal, por lo que es poco probable que a la fecha, la productividad de más de dos quintas partes de la fuerza de trabajo de la región, haya sido incrementada significativamente por las técnicas y el equipo moderno.

De acuerdo con los cuadros 3 y 4, en Argentina el dualismo se en-

² Esta situación es más evidente, si para cada uno de los países, se ponderan los niveles de ingreso y las tasas de crecimiento con la población, en vez de la participación del ingreso. Véase: Kuznets, Simon. "Problems in Comparing Recent Growth Rates for Developed and Less Developed Countries", en: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 20, enero 1972.

CUADRO 3. *Composición estimada del empleo y producto, al final de los años 1960, por niveles sectoriales de productividad*

	<i>América Latina</i>				<i>América Central</i>				<i>Argentina</i>			
	<i>Estrato tecnológico</i>											
	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atrasado</i>	<i>Total</i>	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atrasado</i>	<i>Total</i>	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atrasado</i>	<i>Total</i>
<i>Todos los sectores:</i>	<i>Porcentaje con respecto al total</i>											
Empleo	12.4	53.3	34.3	100	8.1	33.6	55.0	100	21.3	65.8	5.3	100
Producto	53.3	41.6	5.1	100	42.6	48.0	9.4	100	58.6	40.5	0.9	100
<i>Agricultura</i>												
Empleo	6.8	27.7	65.5	100	5.0	15.0	80.0	100	25.0	57.0	18.0	100
Producto	47.5	33.2	19.3	100	43.9	30.6	25.5	100	65.1	32.3	2.6	100
<i>Industria</i>												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100	14.0	57.4	28.6	100	25.6	70.6	3.8	100
Producto	62.5	36.0	1.5	100	63.6	30.4	3.3	100	62.1	37.5	0.4	100
<i>Minería</i>												
Empleo	38.0	34.2	27.8	100	20.0	60.0	20.0	100	50.0	40.0	10.0	100
Producto	91.5	7.5	1.0	100	57.2	40.0	2.8	100	77.8	21.6	0.6	100

AMÉRICA LATINA

FUENTE: CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, (E/CN.12/L.1), Anibal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", CEPAL Working paper ECLA/IDE/Draft/103, diciembre, 1973.

CUADRO 4. *Diferencias relativas en la productividad del trabajo por estrato y sector*

<i>Producto por trabajador</i>	<i>América Latina</i>			<i>América Central</i>			<i>Argentina</i>		
	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atra-sado</i>	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atra-sado</i>	<i>Moderno</i>	<i>Inter-medio</i>	<i>Atra-sado</i>
T o t a l	2 867	520	100	3 094	412	100	1 618	359	100
Agricultura	2 407	414	100	2 744	638	100	1 857	407	100
Industria	4 462	687	100	4 127	482	100	2 430	530	100
Minería	6 025	550	100	2 043	479	100	2 600	900	100

FUENTE: Datos obtenidos del cuadro 3.

cuentra por arriba del promedio regional y en América Central por debajo. Sería desafortunado, sin embargo, deducir de ello una relación lineal negativa entre dualismo e ingreso per cápita. Argentina y Uruguay son los dos países de América Latina que nacieron libres, de acuerdo con la terminología económica de Rostow, poblados después de la primera mitad del siglo XIX, principalmente por inmigrantes europeos. Estos países registraron el más bajo crecimiento de la producción per cápita de la región en el período posbélico, lo cual sugiere que mientras en los países de desarrollo tardío, la relación entre dualismo e ingreso per cápita sea cóncava, la relación entre la tasa de crecimiento y el dualismo es monótonamente positiva; es decir, un lento crecimiento del ingreso retarda el descenso del dualismo, cuando los países subdesarrollados se incorporan a los niveles de ingreso más altos.

La hipótesis se refuerza por la tendencia que siguió la distribución del ingreso en los países latinoamericanos que registraron un crecimiento acelerado, durante la etapa de posguerra. Para los países que se encontraban en la mitad más baja del nivel del ingreso per cápita de la región, la evidencia muestra que su crecimiento estuvo acompañado por la profundización del dualismo y la desigualdad. La distribución inequitativa del milagro brasileño es bien conocida, pero el caso mexicano es quizás el más revelador. El crecimiento del ingreso per cápita en México a partir de 1940, fue aproximadamente en promedio del 3% anual, más alto y con menor variación que el representativo de la región, un logro impresionante, aun cuando la verdadera tasa sea menor

a la registrada.³ México no ha recurrido a la supresión total de las garantías políticas y sociales de los campesinos y la clase trabajadora o a una estrategia de mano dura para promover un sector moderno de acumulación de capital, deprimiendo salarios reales y participación de los salarios en la distribución del ingreso, como en el modelo militar brasileño, uruguayo o chileno de los años recientes. La estrategia mexicana ha sido más ágil, su acumulación de capital fue matizada por una redistribución de tierras y otras gestiones igualitarias. Aun cuando el crecimiento de la concentración del ingreso se llevó a cabo sucesivamente en cada década desde 1940, todo el ingreso absoluto se ubicó en el 60% de los poseedores, y dentro de este grupo en el 40% más alto. Comparativamente con los parámetros de los países subdesarrollados, el crecimiento de México durante las tres últimas décadas fue sobresaliente, pero también lo fue la concentración del ingreso al final del periodo.⁴

¿Puede ser remediada esta industrialización trunca ajustando políticas para mejorar la estrategia de diseminación, o existe una falla básica en la estrategia? Si lo último es el caso, podemos esperar un crecimiento poco importante del poder económico externo de la región. He llegado a creer que la estrategia de modernización es básicamente errónea y en recientes ensayos he afirmado esta conclusión.⁵ A continuación presento un análisis breve de la viabilidad de cada una de las principales formas de aplicación de la estrategia de transmisión: sustitución de importaciones, integración económica regional y exportación orientada.

INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI)

Poco queda en América Latina del entusiasmo inicial por el modelo ISI de la posguerra, como el camino más adecuado hacia la modernización económica y la independencia. En literatura económica reciente se en-

³ Es decir, si se realizan los ajustes para obtener la tasa indicada y recomendada por Kuznets para los países subdesarrollados duales. Véase: Kuznets, *op. cit.*

⁴ Véase las estimaciones en detalle en: "Trickling Down in Mexico and the Debate over Long Term Growth-Equity Relationships in the LDCs" (mimeo).

⁵ Felix, David, "The Technological Factor in Socio-Economic Dualism: Toward an Economy of Scale Paradigm for Development Theory", en Bert F. Hoselitz: "Technological Dualism in Late Industrializers; on Theory, History and Policy", *Journal of Economic History* xxxiv, Marzo 1974. "Trickling Down in Mexico", *op. cit. Technology and Socio-Economic Development in Latin America: A General Analysis and Recommendations for Technological* CEPAL, noviembre, 1974.

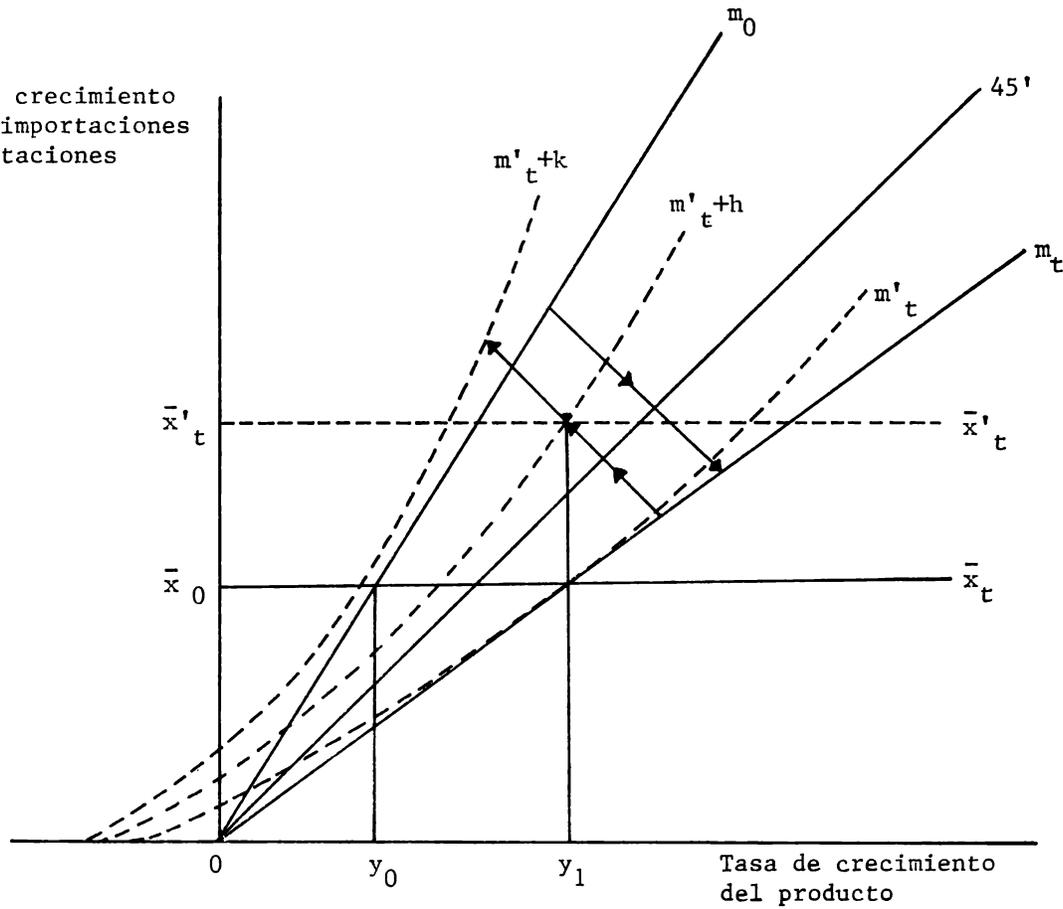
cuentra, en vez de una confianza excesiva en el modelo ISI, una recriminación de los males económicos que ahora afligen la industrialización de los países latinoamericanos. En realidad, basándose en estas críticas, la integración regional y política del desarrollo "hacia afuera" como alternativa al modelo ISI, trata de cimentar el crecimiento del sector moderno en una estrategia de mayor viabilidad. Parecería existir poca necesidad de revisar las críticas del modelo ISI excepto por dos razones. Una es que la estrategia ISI permanece de hecho en la política de industrialización de los principales países latinoamericanos. Aun los países caracterizados por una industrialización basada en la exportación como Brasil, exportan un pequeño porcentaje de su producción industrial y su inversión industrial está todavía guiada por la demanda interna, principalmente. La segunda razón se debe a que las críticas comunes al modelo ISI olvidan puntos esenciales de su dinámica.

Algunas críticas del dominio común exageran el estado preindustrial de América Latina. La política de ISI no rompió un estado preexistente de equilibrio competitivo distorsionando los precios relativos. La tasa interna de precios industriales agrícolas anterior a la Segunda Guerra Mundial era ya, sustancialmente mayor que en Estados Unidos y Europa Occidental, debido a los costos de transporte y a las imperfecciones del mercado. Dualismo y desempleo rural no son sólo consecuencia del modelo ISI, han sido una característica endémica de la región por muchas décadas y persisten hoy en día, tanto en la orientación hacia afuera como en los países no industrializados de la región. En relación con el crecimiento económico, la sustitución de importaciones no fue un desastre absoluto. En los países pioneros de la industrialización, como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay, estimuló la tasa de crecimiento hasta los años cincuenta, cuando empezó a mostrar sus limitaciones como estrategia de largo plazo.

Una limitación básica de la sustitución de importaciones como estrategia de crecimiento acelerado puede ser explicada con la ayuda de la gráfica 1. Los vectores de líneas continuas muestran la racionalidad temprana de la posguerra respecto a la sustitución de importaciones. La tasa de crecimiento de las exportaciones Xt , está determinada exógenamente por la demanda externa. Asumiendo que los flujos netos de servicios y de capital neto tienden a cero en el largo plazo, Xt mide el crecimiento de largo plazo de la capacidad de importación de la economía. La pendiente $M_0 > 1$ es la elasticidad ingreso de la demanda para importaciones en ausencia de una política de sustitución de

GRÁFICA 1

Tasa de crecimiento
de las importaciones
y exportaciones



importaciones, con lo cual Y_0 es la tasa de crecimiento máxima en el largo plazo, congruente con la capacidad para importar. El objetivo de la política de sustitución de importaciones es hacer girar a M_0 a la derecha, es decir a M_1 cuya pendiente es menor que 1, lo que permite que la tasa de crecimiento se eleve a Y_1 antes de encontrarse con la limitación que impone la capacidad de importación.

Por lo tanto, el éxito en la política de sustitución de importaciones implica un descenso de la tasa m/y . Hasta el momento esta condición no se ha alcanzado. En los países que instrumentaron una ISI, la caída en m/y estuvo limitada a los años 30 y 40, mientras que subsecuentemente dicha tasa ha oscilado alrededor de un comportamiento constante o con una tendencia a su elevación. Esto significa que en el último periodo, a pesar de haberse instrumentado durante la posguerra, una ISI intensiva, MT rebotó hacia la línea de 45° ó aún más a la izquierda.⁶ Desde los primeros años de la década de los 50 las políticas ISI implantadas en los países más industrializados de América Latina no fueron capaces de producir el ahorro neto para el intercambio con el exterior, necesario para sostener una elevada tasa de crecimiento. Este fracaso descansó en el cambio gradual de dos hechos externos, el elevado y creciente flujo de capital del exterior neto y un incremento de las exportaciones. En particular, el último es una determinante importante de la solvencia del país y de su capacidad para atraer capitales externos; de esta manera, la tasa de crecimiento de los países con ISI se vinculó una vez más con la tasa de crecimiento de las exportaciones. Como la mayor parte del crecimiento de las exportaciones de la posguerra fueron de bienes primarios, las variaciones del PNB de los distintos países dependió nuevamente de la demanda externa, tendencia que la ISI había tratado de superar.

El argumento anterior se ilustra en el cuadro 5. Los datos de 1950-1967 son parte de un ensayo publicado en 1969, para el presente ensayo

⁶ Las razones anuales m/y del periodo oscilan reflejando las variaciones en los valores y volúmenes de importación y en la utilización de la capacidad industrial. Las variaciones en los volúmenes de importación dependen de los cambios en la utilización de la capacidad industrial y de las especulaciones de importaciones en el corto plazo. Las variaciones en los valores de importación reflejan las oscilaciones de los precios internacionales de importación y los tipos de cambio. Como el modelo ISI se relaciona con la razón m/y que se refiere a la máxima capacidad de crecimiento, es necesario estimar m/y con matrices insumo-producto intertemporales debidamente deflactadas y ajustadas a los tipos de cambio. En el caso de Argentina, país para el cual estimé el ajuste, la razón m/y muestra un aumento a partir de 1953. Véase Felix, David, "The Dilemma of Import Substitution" in Papanek, G. F. *Development Policy: Theory and Practice*, Harvard U. Press, 1968.

CUADRO 5. *Correlación entre el nivel del ingreso per cápita y la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en América Latina*¹

	<i>Coefficiente Spearman</i>
A. 1955, nivel del ingreso per cápita con la tasa de crecimiento del PIB de 1950-1967	0.10
B. 1969, nivel del ingreso per cápita con la tasa de crecimiento del PIB de 1950-1972	0.26
C. 1965, tasas del valor industrial agregado al PIB	
1950-1967 crecimiento del PIB	0.03
1950-1972 crecimiento del PIB	0.14
1959-1972 crecimiento del PIB	-0.26
D. 1950-1967, tasa de crecimiento de las exportaciones con la tasa de crecimiento del PIB per cápita de 1950-1967	0.63
E. 1965-1972, tasa de crecimiento de las exportaciones con la tasa de crecimiento del PIB de 1965-1972	0.59

¹ Para los 18 países latinoamericanos del cuadro 6.

FUENTE: 1950-1967 Felix, David, "Economic Development: Take-offs into Unsustained Growth", *Social Research* (verano, 1969), tablas 1, 2; 1968-1972, ECLA, *Economic Survey of Latin America*, 1968-1973 issues.

las correlaciones se extienden hasta 1972. La pequeña diferencia entre los dos grupos de correlaciones sugiere que las estructuras y las dinámicas anteriores permanecieron intactas. La sección *C*, indica que no existe aparente relación entre el grado de industrialización y las tasas de crecimiento de la posguerra, mientras que las secciones *D* y *E*, muestran que las tasas de crecimientos estuvieron fuertemente correlacionadas con el crecimiento de las exportaciones de 18 países. Adicionalmente la hipótesis de la modernización trunca, se sustenta por las insignificantes correlaciones entre los niveles de ingreso per cápita de 1955 y las tasas de crecimiento de 1950-1967 (sección *A*), y entre los niveles de ingreso per cápita de 1969 y las tasas de crecimiento de 1950-1972 (sección *B*).

CUADRO 6. *Crecimiento del PIB per cápita y correlaciones interperiodo por país en latinoamerica después de la Segunda Guerra Mundial*

	1950-1955	1956-1961	1962-1967	1968-1972
I. Tasas de crecimiento, medias anuales del PIB per cápita	2.3	2.1	1.5	2.9
II. Coeficientes de correlación de Spearman para las tasas de crecimiento entre países				
	1950-1955	1.0		
	1956-1961	-0.01	1.0	
	1962-1967	0.004	0.01	1.8
	1968-1972	-0.20	0.52	-0.18
				1.0

¹ Tasas de crecimiento para cada subperiodo de los 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

FUENTE: La misma del cuadro 5.

¿Por qué m/y deja de caer? Una explicación común es ligar su estancamiento con el fin de la etapa de sustitución fácil; es decir, cuando las importaciones de consumo caen a una tasa mínima dentro del total de las importaciones. Se dice, entonces, que la ISI se debe concentrar en sustituir importaciones de bienes intermedios y de capital; pero como este esfuerzo se enfrenta a severas barreras de economía de escala y mayores riesgos técnicos y financieros que la ISI de bienes de consumo, la sustitución de importaciones se retarda en esta fase difícil. Existe una coincidencia temporal entre la nivelación de m/y y la fecha en que la tasa de importación de los bienes de consumo llega a un tope, sin embargo, esta explicación es engañosa en dos sentidos. Crea una ilusión estadística; la producción doméstica de nuevos bienes de consumo —principalmente de diseño importado— no cesó cuando la tasa de importación de los bienes de consumo llegó a su tope mínimo;⁷ es equivocado pensar que la ISI en bienes intermedios y de capital se abatió, por el contrario, se aceleró en los países latinoamericanos más

⁷ Con respecto a este hecho, las estadísticas oficiales subestiman la verdadera tasa de importación, ya que no incluyen el endémico contrabando en los países con ISI.

grandes. Es decir, la tasa de inversión industrial en relación al PNB no declinó, hasta después de 1950.

Para explicar por qué la sustitución de importaciones de la posguerra fracasó para niveles bajos de m/y , se debe incorporar al análisis la nueva producción de bienes de consumo y sus determinantes. Al final de la "fase fácil" esos nuevos bienes no eran precisamente sustitución de importaciones, ya que se reemplazaron viejas importaciones y productos artesanales en una sucesión dinámica, a la que llamaré sustitución en cadena. No es difícil identificar estas cadenas. En la industria textil, por ejemplo, se han dado cambios relativos en la demanda y la producción: del consumo típico de algodón y lana al del rayón y telas sintéticas; a nuevas modas, tejidos y terminados; cadenas similares aparecen, también, en bienes de consumo electrónico, transporte privado, muebles de hogar etcétera. Ahora bien, como las conexiones entre los productos internos intermedios especializados y el equipo de inversión, generalmente desarrollan una respuesta retrasada en la expansión de la demanda de productos finales; la nueva sustitución de importaciones tiene, al principio, un coeficiente de importación más alto que la de los bienes que se están sustituyendo. Por lo tanto, una rápida tasa de sustitución en cadena puede intensificar las importaciones en todo el sector de bienes de consumo, a pesar de un sostenido proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, cuando existen restricciones a las importaciones, esta tendencia no aparecerá como un aumento en la tasa de importación de los bienes de consumo, en relación con las importaciones totales, sino como un incremento en la relación m/y , debido, principalmente, al rápido crecimiento de la importación de bienes intermedios y de capital, necesarios para la nueva producción de bienes de consumo y para los encadenamientos de actividades que surgen como consecuencia de esta producción. Si la cadena de sustitución en bienes de consumo, deja atrás a la ISI, como consecuencia del encadenamiento de nuevas actividades, m/y se eleva a pesar de los esfuerzos por ahorrar en el intercambio.

La cadena de sustitución se elevó después de la Segunda Guerra Mundial por una serie de razones, algunas inherentes a la estrategia ISI, mientras que otras son consecuencia de las limitaciones históricas específicas de tales cadenas. Veamos primero las razones inherentes.

Además de buscar superar las limitaciones que se derivan de la capacidad de importación, la ISI tuvo dos objetivos suplementarios: primero, desarrollar la inversión industrial a través de la socialización del riesgo

del inversionista privado, mediante la protección contra la competencia en la importación, los impuestos directos y las tasas de cambio subsidiadas; o segundo, desarrollar la capacidad empresarial y tecnológica. Para lograr dichos objetivos se establecieron restricciones a la importación que presionaron fuertemente a los productos importados "no esenciales", pero más críticamente sobre los bienes competitivos importados intermedios y de capital. Como consecuencia, la ávida demanda de la posguerra hacia bienes de consumo importados europeos y estadounidenses, se desvió a la sustitución de importaciones. La desviación se facilitó por la elevada y creciente sofisticación de las firmas locales y las subsidiarias multinacionales que contaban, dada la situación, con una estimación de las perspectivas del mercado interno para nuevos bienes, sin necesidad de un periodo anterior de importaciones directas. En los años de la posguerra, un gran número de nuevos bienes de consumo no pasaron por la fase de importaciones directas.

La cadena de sustitución se aceleró, también, por la sofisticación del mercado impuesta, casi por completo, por la tercera parte de los tenedores del ingreso y los principales beneficiarios del crecimiento de la posguerra. Debido a las limitaciones del mercado, las empresas no implantaron políticas de precios para su financiamiento, ello les permitió copiar, en una escala reducida, los diseños y la tecnología para diferenciar los productos de la estrategia que se llevaba a cabo en las economías de mercado avanzadas. Ayudados por los controles a la importación y los subsidios, también la nueva producción en bienes de consumo encauzó, en gran medida, la expansión comercial de la posguerra y la concomitante inversión industrial. Similarmente, los servicios requeridos, tanto en el sector moderno de consumidores como en el de los productores, guiaron en gran parte la inversión en infraestructura del sector público: transporte urbano, telecomunicaciones, plantas de energía, aeropuertos, etcétera.

Así pues, existe cierta racionalidad intrínseca del mercado hacia la dinámica de la ISI. Las intensas preferencias por bienes importados de la tercera parte de las familias con ingresos altos, propiciaron la mayor parte de la expansión del mercado de consumo y determinaron, en gran medida, la canalización de la inversión bajo la ISI. Sin embargo, en la instrumentación de la ISI se presentaron dos fallas. En primer lugar, cuando existen preferencias por importaciones, la ISI no puede generar las divisas necesarias para mantener altas tasas de crecimiento: el ingreso en los países latinoamericanos está fuertemente concentrado

en manos de quienes tienen patrones externos y en una clase media alta con un comportamiento imitativo, por lo tanto, en comparación con los países del este asiático, están menos dotados culturalmente para mantener un crecimiento acelerado a través de la ISI. Una segunda falla, relacionada con la situación anterior, es que las importaciones intensivas desvían el cálculo del riesgo de las ganancias empresariales en la importación de investigación, técnica y productos extranjeros, en lugar de desarrollar o aprovechar esfuerzos innovadores internos. Bajo la ISI, los gastos en servicios crecen rápidamente: el pago de derechos por tecnología y licencias de marcas comerciales de empresas locales, transferencias similares, particularmente las relaciones con mercancías y servicios hechos por subsidiarias extranjeras.⁸

La caída rápida de la relación m/y , experimentada por los países pioneros de la ISI en los años 30 y 40, no se debió a la fase temprana de la misma, sino a la depresión mundial que disminuyó tanto la innovación en bienes de consumo, como la inversión extranjera de los países capitalistas avanzados y a la Segunda Guerra Mundial que cortó el acceso normal de importaciones de refacciones y equipos industriales a América Latina. Estas condiciones externas especiales, favorecieron un avance lento en la cadena de sustituciones durante los años de la guerra y un incipiente resurgimiento de la inventiva local, la mayor parte ubicada en pequeñas empresas artesanales que aprovecharon la oportunidad para satisfacer la demanda de importación de equipo, y productos de consumo. La producción industrial fue, por fuerza, ahorradora en importaciones e intensiva en trabajo, m/y cayó y el empleo industrial creció rápidamente. Después de la guerra, las condiciones externas favorecieron una aceleración de la cadena de sustituciones con productos de diseño extranjero. La innovación nacional declinó,⁹ la industria disminuyó la cantidad que utilizaba de mano de obra y m/y dejó de disminuir. Países como Venezuela y Ecuador, que iniciaron sus ISI bajo las condiciones de posguerra, nunca experimentaron, como los viejos países en los años 30 y 40, un fuerte descenso en m/y cuando los bienes de consumo disminuyeron su participación en las importaciones totales.

El análisis precedente de la dinámica de la ISI, se resume en la grá-

⁸ Los pagos por derechos extranjeros mexicanos y brasileños se elevaron a un 20% anual desde 1960.

⁹ Las estadísticas de Argentina y Chile muestran una tendencia descendente en el registro de patentes de empresas locales e individuos a partir de 1940.

fica 1. Los vectores mo y mt se derivan del siguiente argumento: los requerimientos de importación están ligados a un monto constante de preferencias de los consumidores por bienes importados. La homogeneidad lineal de los vectores implica, también, que las preferencias son invariables con respecto a la distribución del ingreso, ya que se encuentran asociadas a una elasticidad ingreso de la demanda constante con un paquete de bienes importables. De tal manera, el giro de mo al sureste a mt requiere de una estructura productiva más acorde con la demanda, a su vez, las variaciones en las combinaciones productivas deben coordinarse con los cambios en la demanda de productos importados que resultan de la elevación del ingreso y los coeficientes de elasticidad constantes.

Desde mi punto de vista, las intensas importaciones en América Latina se explican por las preferencias de los estratos más altos de ingreso, de manera que el incremento en la concentración, asociado generalmente con un rápido crecimiento, eleva la elasticidad ingreso de la demanda agregada para importaciones de bienes de consumo. La convexidad de la curva punteada m' es una representación del argumento anterior. La tendencia hacia la preferencia de mayores importaciones de consumo, y el sesgo empresarial hacia la tecnología extranjera se ilustra con el traslado a la izquierda de las curvas m' cuyos subíndices indican cambios en distintas fechas. La no homogeneidad en las curvas implica que la tasa de crecimiento de la demanda de importaciones es positiva cuando el ingreso es igual a cero.¹⁰

Mi opinión al respecto es que la línea del análisis menosprecia la verdadera dinámica de la demanda, impidiendo que la ISI logre una aceleración sustantiva en su crecimiento. Manteniendo plena capacidad, se requiere para que m/y aumente o bien, un aumento sucesivo de las conexiones hacia atrás de la ISI, lo que consecuentemente incrementa la escala y riesgos de inversión, o bien, disminuir la intensidad de las importaciones en bienes de consumo, ya sea mediante políticas redistributivas o modificando las preferencias, cualquiera de las dos opciones incentivaría la inversión privada, lográndose de esta manera uno de los objetivos de la ISI. Un país puede permanecer en yl

¹⁰ Este caso se ilustra con Uruguay cuya tasa de crecimiento ha sido negativa desde mediados de los cincuenta. La cadena de sustitución disminuyó por el descenso en la tasa de crecimiento, pero crecimiento negativo y capacidad ociosa fueron los mecanismos que hicieron posible que m/y disminuyera por debajo de la plena capacidad, eliminado el exceso de demanda por productos extranjeros.

por un tiempo, no obstante una elevación de m/y , cuando recibe préstamos extranjeros y flujos de inversión externa, ya que le permiten incrementar su capacidad para importar a xt' . Pero, en el largo plazo, aparecerá en la balanza de pagos un aumento en el pago por servicios, ello hará que se acelere el movimiento de m' a la izquierda, requiriéndose un aumento en la tasa de crecimiento de los flujos de capital externos. Tarde o temprano una crisis de crédito bloqueará la aceleración de los flujos de capital, por lo que m/y tendrá que retroceder a su respectiva capacidad para importar, por lo tanto, la alternativa es reducir el crecimiento de y . En las economías viejas de la ISI, lo anterior significó, sobre todo en el periodo de la posguerra, una disminución de la demanda por debajo de la capacidad industrial.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

La integración es esfuerzo para romper las limitaciones de la ISI y para hacer que del sector moderno crezca y emerja una base económica más eficiente al unir los mercados nacionales. Los mercados regionales, se argumenta, superarán las barreras de las economías a escala provenientes de las inversiones realizadas por las conexiones hacia atrás, además, los costos de producción se reducirán al redistribuirse las distintas actividades de las regiones, de acuerdo con sus ventajas comparativas. Sin embargo, no obstante la continua recurrencia de estos argumentos, la integración de América Latina ha presentado dificultades para su implantación. Debido a la prolongación de la crisis por varios años, tanto LAFTA como CACM se encuentran detenidos y, más recientemente, el Pacto Andino parece enfrentar su primera crisis.

Los problemas de implantación se han atribuido a defectos en los mecanismos para llevar a cabo la integración y a políticas inadecuadas. De los dos argumentos, el primero es claramente el menos importante. La debilidad de la estructura de LAFTA no es un error; los países fundadores simplemente rechazaron una estructura más rigurosa, propuesta por los consejeros de ECLA, por considerarla poco viable desde el punto de vista político. CACM y el Pacto Andino —estructurados de manera más cercana a la concepción de ECLA, la cual a su vez la tomo prestada del tratado de ECE de Roma— han tenido que hacer frente a diversas crisis.

Los problemas económicos explican la mayoría de las resistencias

políticas para integrarse a los distintos esquemas, ya que existen tanto costos económicos importantes, como ganancias considerables de dicha integración. Un conjunto de costos se deriva de la desviación del comercio. Un país importador al bajar sus tarifas regionales pierde ingresos aduanales, requiriendo, para compensar el efecto, incrementar los impuestos o reducir los programas del gobierno. Si el esquema requiere también de la elevación de tarifas o la eliminación de las tasas de cambio preferentes en importaciones extraregionales, los precios de importación se elevarán en el mercado interno. Otro grupo de costos está relacionado con la creación del comercio. El mejoramiento de la especialización regional requiere eliminar ciertas actividades internas, junto con la expansión de otras. De aquí que haya ajustes en los costos relacionados con la redistribución de los recursos internos impuestos por la integración.

Ambos tipos de costos pueden ser mitigados por mecanismos que compensen su desigual incidencia, como la redistribución de algunas ganancias netas de la integración. Si estas ganancias son grandes y la redistribución es aceptada políticamente, el compromiso para proceder puede mantenerse. Cuando los países participantes tienen niveles similares de destreza y de estructuras productivas y cuando todos están creciendo rápidamente, el mercado por sí mismo es el mejor compensador. Bajo estas circunstancias, la dinámica del mercado puede asegurar grandes ganancias netas, una distribución mutuamente benéfica de actividades y ajustes moderados en los costos. Pero cuando alguna de estas condiciones no se tiene, la integración requiere una transferencia formal de mecanismos basada en un fuerte compromiso ideológico, suficiente para mantener a los ganadores generosos y a los perdedores pacientes.

Desafortunadamente, pocas de estas condiciones prevalecen en América Latina. Antes de la integración, el comercio entre los países participantes estuvo limitado a productos naturales. Los países en algunos tratados —por ejemplo en el de LAFTA— difieren ampliamente en sus niveles de habilidad y estructuras productivas. Todos han sufrido diversos grados de desempleo crónico y tasas variables de crecimiento, con tensiones políticas que reducen el horizonte de los líderes políticos; por ello, no obstante de su compromiso genuino, se requiere de rápidos éxitos económicos para lograr que los riesgos políticos de la implantación sean políticamente aceptables.

La mayoría de estos problemas han sido reconocidos por los planifi-

cadores de la integración, al inicio o como resultado del estancamiento de LAFTA. La inmigración al Pacto Andino de LAFTA se debió, en gran parte, a que Argentina y Brasil con sus grandes plantas y base industrial estuvieron capturando la mayoría de las ganancias de la exportación industrial regional. El mayor rigor del esquema de implantación del Pacto Andino y los acuerdos de compensación intentaron eliminar el empantanamiento de las negociaciones y el intercambio industrial desigual que se había dado en LAFTA. Pero lo que ninguno de los tratados ha sido capaz de hacer, es la sincronización del crecimiento de sus miembros.

El cuadro 6 indica que no existe correlación entre el crecimiento relativo. Los países que crecen por encima del promedio en un periodo crecen lentamente en el siguiente, las oscilaciones reflejan, principalmente, la inestabilidad de los mercados de exportación no regionales. Lo anterior hace difícil la compensación de los mercados o la implantación de mecanismos formales de compensación, aun cuando, como en el caso de CACM y el Pacto Andino, la mayoría de los países miembros tienen estructuras y niveles de destreza relativamente similares. En cualquier intervalo de tiempo, cuando alguno de los países miembro está en la parte descendente del ciclo económico, el desempleo y el exceso de capacidad aumentan, la oposición interna hacia las medidas que incrementan la importación competitiva se intensifica, presionando a los gobiernos para que no vayan más allá de ciertas medidas. Cuando los países se encuentran en la parte expansiva de su ciclo, realizan concesiones *ad hoc* con sus riesgos políticos o bien retrasan la integración.

El genio de los políticos latinoamericanos les ha permitido actuar detrás de una cortina de humo de r torica entusiasta manejando la crisis sin romper los esquemas. Pero la ropa ficticia del emperador no los proteger  de los vientos o de la realidad. La realidad es que los compromisos de integración son muy difíciles de mantener cuando las economías participantes dependen para su crecimiento, más de los impredecibles y desincronizados estímulos externos que del mercado regional. Si todos los países se estancaran o crecieran al mismo tiempo, el clima político para mantener los compromisos de integración probablemente mejoraría. Pero estas condiciones no se pueden dar con estrategias exclusivamente dirigidas al crecimiento del sector moderno.

Industrialización orientada hacia el exterior

La industrialización orientada hacia el exterior, es una estrategia que dirige la inversión lejos de la ISI, a la producción para mercados mundiales, bajo la premisa de que esta es una manera más eficiente de superar las limitaciones que la importación imprime al crecimiento económico. Se argumenta que un rápido crecimiento, aumenta la absorción del empleo y disminuye la relación capital trabajo del sector industrial. Dentro de la literatura, se han incrementado los temas que tienen que ver con la promoción de las exportaciones y las técnicas de liberalización, pero en esta sección nos limitaremos sólo a presentar un análisis de la posibilidad de una estrategia general, principalmente mediante un ejercicio de simulación.

Las pruebas de simulación muestran el efecto de un aumento en la tasa de crecimiento del producto, como resultado de una estrategia orientada hacia el aumento del empleo en el sector moderno y del comercio internacional. Las condiciones iniciales para 1970, son las mismas que presentamos en los cuadros 7 y 8. Por simplicidad, eliminamos al sector intermedio de los cuadros 3 y 4, distribuyendo parte de su trabajo y producción en el sector moderno y primario. Inicialmente se asume que para toda la región, el gran sector moderno del cuadro 8, empleó el 20% de la fuerza de trabajo total y produjo el 60% de la producción total, con una productividad del trabajo de alrededor del 75% de la Europa Occidental.

Posteriormente elevamos la tasa de crecimiento de la producción promedio de 5% de 1940-1970 al 7% para 1970-2000. Para estimar el crecimiento del producto per cápita, supusimos una tasa de crecimiento de la población del 2% anual para el periodo 1970-2000, además que el incremento en la producción per cápita se da en el sector de expansión moderno.¹¹ Asumimos, de manera poco real, un descenso brusco en el crecimiento demográfico, para ajustar de manera indirecta la noción de que una estrategia de economía abierta disminuye la relación capital-trabajo del sector moderno y, por tanto, aumenta la participación del empleo. El considerable descenso en las tasas de fertili-

¹¹ Por lo tanto, la producción del sector moderno aumenta a una tasa anual del 8.7%, su empleo a una tasa del 5.5% y la productividad del trabajo al 3%. La fuerza de trabajo del "resto de la economía" crece a una tasa del 1%, lo mismo que su producción. Por consiguiente, 2/3 partes del 4.5% de aumento en la productividad del trabajo nacional se debe al aumento en la productividad del trabajo del sector moderno y 1/3 es consecuencia del aumento en la fuerza de trabajo nacional.

CUADRO 7. Proyecciones del producto per cápita y producto por trabajador para Europa Occidental y América Latina: 1970-2000, estimadas con un 7% de crecimiento anual del PIB de América Latina

	Valores iniciales para 1970 ^a		Tasas de crecimiento anuales 1970-2000				Valores para el año 2000 ^a	
	Producto per cápita	Producto por miembro de la fuerza de trabajo	PIB	Población	PIB per cápita	Producto por miembro de la fuerza de trabajo	PIB per cápita	Producto por miembro de la fuerza de trabajo
Promedio de Europa Occidental	2 960	6 920	3.0	0.5	2.5	2.5	6 210	14 510
Promedio de América Latina	540	1 795	7.0	2.0	5.0	4.5	2 335	6 500
Argentina	1 050	2 880	6.0	1.0	5.0	4.5	4 540	10 780
América Central	300	970	7.0	2.0	5.0	4.5	1 300	3 625

AMÉRICA LATINA

^a Valores a dólares constantes de 1970.

FUENTE: Rollins Charles, "El proceso técnico y el desarrollo de América Latina", *International document of the Economic Development División, ECLA.*

CUADRO 8. *Cambios en la productividad y la producción 1970-2000 con un sector moderno*

	Desarrollo de América Latina				Participación en el	
	Producto del trabajo promedio (en dls. de 1970)		Porcentaje de la fuerza de trabajo		producto total (porcentaje)	
	1970	2000	1970	2000	1970	2000
Promedio de Europa Occidental	6 920	14 510	100	100	100	100
América Latina	1 735	6 500	100	100	100	100
Sector moderno	5 200	12 620	20	48	60	93
Resto de la economía	870	870	80	52	40	7

FUENTE: Rollins, *op. cit.*

dad, aumenta la proporción de la población en edad de trabajar, de manera tal que un crecimiento del 4.5% en la productividad del trabajo es suficiente para lograr una tasa de crecimiento en la producción per cápita del 5%.¹²

El cuadro 8 muestra que si se alcanza esa producción per cápita y si la tasa de crecimiento del producto per cápita de Europa Occidental en el periodo 1970-2000 es del 2.5% —un poco menor que la de 1950-1970— el producto per cápita de América Latina aumentaría

¹² La tasa de crecimiento de la población fue del 2.9% anual en los años 60. Dada la concentración de la pirámide poblacional, se requiere de un colapso fuerte en las tasas de fertilidad para reducir la tasa de crecimiento de la población al 2% promedio en tres décadas. Una tasa de crecimiento del 2% en la región haría que la población fuera de 510 millones en el año 2000, cifra que es 25% menor a los 640 millones estimados por César Pelaez y George Martine, "Population Trends in the 1960's: Some Implications for Development", *UN Economic Bulletin for America*, xviii, 1973, pp. 95-124.

El supuesto en torno a la disminución de la relación capital-trabajo como consecuencia de una política de economía abierta, también es muy cuestionable. Su racionalidad radica en la función de producción neoclásica, en la que los precios relativos determinan la elección de los factores. En "The Technological Factor in Socioeconomic Dualism" *op. cit.* sostenemos que teórica y empíricamente, la función de producción no determina la elección tecnológica. Las conclusiones de esta crítica muestran que las relaciones físicas entre los insumos para distintas escalas económicas son más importantes que los precios relativos en las decisiones de elección tecnológica. Si la liberación del mercado altera los precios relativos su efecto en la relación capital-trabajo podría ser problemática.

del 18% al 37% en comparación con el promedio de Europa. La participación en el trabajo del sector moderno, de acuerdo con el mismo cuadro, aumentaría del 20 al 48% y su participación en el producto del 60 al 93%. Sin embargo, estos resultados impresionantes sólo se lograrían ensanchando la brecha entre la producción del sector moderno y el primario en un 140%.

CUDRO 9. Requerimientos de crecimiento del sector industrial latinoamericano y sus exportaciones, 1970-2000 con un sector moderno

Crecimiento acelerado variante I

	PIB per PIB cápita		Impor- taciones	Expor- taciones	Expor- tacio- nes pri- marias ^a	Expor- tacio- nes indus- triales ^b	Expor- taciones mundiales ^c
A. Tasas de crecimiento anuales (precios constantes)	7%	5%	9%	10%	5%	17.5%	5%
B. Valores en el año 2000 (dólares de 1970) billones de dólares	1 150	2 355	207	267	59	208	810
	Importacio- nes con PIB	Exportacio- nes con PIB	Exportacio- nes indus- triales con exportacio- nes totales	Exportaciones industriales de América Latina con exportaciones mundiales	Empleo en el sector mo- derno ^c con total de fuer- za de trabajo		
C. Razones en el año 2000	0.21	0.28	0.76	0.26	0.48		

Crecimiento acelerado variante II

	PIB per PIB cápita		Impor- taciones	Expor- taciones	Expor- tacio- nes pri- marias ^a	Expor- tacio- nes indus- triales ^b	Expor- taciones mundiales ^c
A. Tasas de crecimiento anuales precios constantes	7%	5%	8%	9%	5%	16.0%	5%
B. Valores en el año 2000 (dólares de 1970) billones de dólares	1 150	2 335	165	203	59	144	810

CUADRO 9. (Continúa)

	<i>Importaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones industriales con exportaciones totales</i>	<i>Exportaciones industriales de América Latina con exportaciones mundiales</i>	<i>Empleo en el sector moderno con total de fuerza de trabajo</i>
C. Relaciones	0.15	0.18	0.71	0.18	0.48

Crecimiento acelerado variante III

	<i>PIB</i>	<i>PIB per cápita</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Exportaciones primarias^a</i>	<i>Exportaciones industriales^b</i>	<i>Exportaciones mundiales^c</i>
A. Tasas de crecimiento anuales precios constantes	6%	4%	7.5%	8.5%	5%	15%	5%
B. Valores para el año 2000 (dólares de 1970) billones de dólares	865	1 750	136	178	59	119	810

	<i>Importaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones industriales con exportaciones totales</i>	<i>Exportaciones industriales de América Latina con exportaciones mundiales</i>	<i>Empleo en el sector moderno con total de fuerza de trabajo</i>
C. Relaciones en el año 2000	0.16	0.21	0.67	0.15	0.34

Continuación de las tasas de crecimiento de la posguerra

	<i>PIB</i>	<i>PIB per cápita</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Exportaciones primarias^a</i>	<i>Exportaciones industriales^b</i>	<i>Exportaciones mundiales^c</i>
A. Tasas de crecimiento anuales precios constantes	5%	3%	6%	7%	5%	12%	5%
B. Valores para el año 2000 (dólares de 1970) billones de dólares	652	1.310	89	116	59	57	810

CUADRO 9. (Continúa)

	<i>Importaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones con PIB</i>	<i>Exportaciones industriales con exportaciones totales</i>	<i>Exportaciones industriales de América Latina con exportaciones mundiales</i>	<i>Empleo en el sector moderno con total de fuerza de trabajo</i>
C. Relaciones	0.14	0.18	0.49	0.07	0.24

FUENTE: "The 1970 Latin American and World trade data are from ECLA", *Latin American and the International Development Strategy: First Regional Appraisal*, E/CN.12/947/Add.1 (febrero, 1973) Part II, pp. 68, 70; tablas 1 y 2.

* srsc Secciones 0-4 y División 68 de Sección 6; ^b srsc Secciones; 5, 6, 7, 2, excepto División 68; ^c mundo no socialista.

¿Sería esto sostenible? Un análisis macroeconómico simple identifica como crítica la relación entre: ahorro interno, relación capital producto y capacidad para importar. Sin flujos de capital externo, un crecimiento del 7% requeriría o bien, de un incremento del 30% en la tasa de ahorro interno con respecto al PNB, o una caída del 25% en la relación capital-producto, o combinaciones intermedias que elevarían *s/y* o bajarían *k/or*, ninguno de estos hechos parece factible dado el comportamiento pasado. Las tasas de ahorro internas de la posguerra han permanecido constantes aun en los países latinoamericanos de más rápido crecimiento, mientras que la relación capital-producto —si las estimaciones de los acervos de capital fueran válidas— han sido constantes o se han elevado. Los dos obstáculos, sin embargo, pueden resolverse aumentando la capacidad para importar, vía la expansión de las exportaciones y las entradas de capital externo. En el cuadro 9 se muestran los resultados de esta posibilidad.

En la variante I del cuadro 9, un crecimiento del 7% en términos reales requiere un crecimiento anual de 19% en términos reales de las importaciones. Lo anterior es congruente, tanto con las tasas de crecimiento de las relaciones importación-producto del milagro brasileño y del mexicano durante su rápido crecimiento de los años 60, como con el análisis previo de las intensivas importaciones en bienes de consumo de América Latina, exacerbadas por la liberación de las importaciones. Incluimos en las gastos de importación, derechos por el uso de

marcas, dividendos, intereses y transferencias relacionadas con adquisiciones de tecnología y con entradas de capital. Supusimos un crecimiento del 15% anual por pago en los derechos por el uso de marcas y un 10% de crecimiento anual en las transferencias por inversión extranjera, los cuales unidos a los intereses de los créditos externos, ocasionan un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a pesar del crecimiento anual en las exportaciones del 10%. De acuerdo con el cuadro 9, el superávit en la balanza comercial sería en el año 2000 de 60 billones, pero el déficit en el resto de la balanza haría que las necesidades de flujo de capital neto fuera de 70 billones.

Para sostener una tasa de crecimiento en el PNB del 7% tendría que mantenerse como condición *sine qua non* una tasa de crecimiento real de las exportaciones del 10%. Si las exportaciones primarias de América Latina crecieran a una tasa mayor que la de la posguerra, al 5% por ejemplo, las exportaciones industriales tendrían que crecer al 17.5%, para que se alcanzara la meta global del 10% de crecimiento en las exportaciones. En el año 2000, el 76% de las exportaciones de América Latina serían industriales y sus exportaciones, dentro del total de las exportaciones mundiales, habrían crecido al 26%.

¿Sería posible este crecimiento de las exportaciones? Consideremos primero las implicaciones que traería un cambio en el comercio. En 1970, el 94% de las exportaciones industriales del mundo no socialista provenían de los países avanzados, el restante 5% de los países subdesarrollados o latinoamericanos y menos del 1% de latinoamérica. Si las exportaciones de los países subdesarrollados o latinoamericanos, crecieran a una tasa del 10% en el periodo 1970-2000, la participación en el comercio de los avanzados descendería del 94% al 58%; su tasa de crecimiento de las exportaciones anuales para 1970-2000, bajaría en un 3%, es decir, por debajo de la tasa de sus importaciones industriales y primarias. Para ajustar el crecimiento del PNB latinoamericano al 7% se requeriría que en unas tres décadas, las economías avanzadas, se transformaran en economías rentistas que cubrirían su déficit comercial con las ganancias provenientes de sus exportaciones de capital y de los servicios comerciales y técnicos a los países subdesarrollados.¹⁸

Consideremos ahora la dinámica socioeconómica de tal transformación. Cambios similares le ocurrieron a Gran Bretaña en 1880 cuando

¹⁸ Nos centramos en el comercio de los países no socialistas porque las estrategias convencionales con respecto al comercio, fortalecen, principalmente, los vínculos tecnológicos y financieros con los mercados de las economías avanzadas.

perdió su supremacía industrial tecnológica. Las principales fuerzas competitivas que presionaron por el cambio vinieron de los centros innovadores rivales, principalmente Alemania y Estados Unidos, que tenían salarios reales similares, y no de los países competidores con bajos salarios. Para las hipótesis del ciclo del producto y la innovación tecnológica en voga, esta última, es el motor del comercio internacional, explicar al comercio de acuerdo con las teorías basadas en los costos de los factores, es como describir a Hamlet sin mencionar que era príncipe. Así como en el comercio internacional de productos primarios, la principal fuente de ganancias no se encuentra en la diferencia de salarios, sino en la superioridad de los recursos naturales, en el intercambio industrial la ganancia se encuentra fundamentalmente en las ventajas tecnológicas y de mercado. En un mundo competitivo, estas ventajas tecnológicas requieren de una constante innovación, por tanto, las ganancias las adquiere el país más creativo y no el que tiene salarios menores.

La dependencia tecnológica de América Latina, la obliga a adquirir estrategias que aceleran la importación de nuevos productos y procesos, con lo que pierde uno de los instrumentos competitivos más poderosos para aumentar sus exportaciones industriales. Por ello, la tarea cae en otros instrumentos: las disminuciones de salarios, las industrias contaminantes o presiones a las economías avanzadas para que disminuyan los impuestos a las importaciones de la región.

Sin embargo, estos instrumentos no tienen fuerza para convertirse en réplicas de lo sucedido a Gran Bretaña. La baja movilidad de los salarios pone a América Latina en competencia con el resto del Tercer Mundo. Los bajos salarios para las multinacionales de los países avanzados y las zonas libres fronterizas, reducen la contribución de las exportaciones casi al pago de los salarios. Algunas de las nuevas actividades modifican los salarios en distintas regiones, volviendo frágil el instrumento basado en los salarios, sobre todo cuando no existe una legislación cuidadosa de las actividades de las empresas transnacionales en los países huéspedes. La mayor parte de las industrias contaminantes: químicos, cemento, papel, fundición, refinería, acero, plantas de energía eléctrica, tienen una localización basada en costos de transporte. Con aumentos de éstos, las empresas sólo se reubicarían lejos de sus mercados de insumos y productos, si ello compensa la disminución en las ganancias por la implantación de controles para disminuir la contaminación. Su localización podría modificarse si se contara con una

infraestructura portuaria adecuada, que América Latina no tiene. Por otro lado, las necesidades crónicas de capital externo de América Latina para cubrir sus necesidades de balanza de pagos, le impide realizar negociaciones tarifarias con los países avanzados.

En esencia la tasa de penetración de América Latina a los mercados mundiales dependerá, en gran medida, de decisiones que están bajo el control de las economías avanzadas. Además, no existe ninguna presión ni beneficio económico para hacer que las economías avanzadas ajusten de manera importante sus costos para convertirse en economías rentistas. Si para el año 2000, la tasa de crecimiento del 17.5% de las exportaciones industriales y el 26% de ellas en la participación de las exportaciones mundiales no se puede alcanzar, tampoco se podrá alcanzar la tasa de crecimiento del 7% como consecuencia de una política de industrialización orientada hacia afuera.

La conclusión también se mantiene cuando las necesidades de importación y exportación se reducen como en la variante II, al 8% y 9% respectivamente. La participación de América Latina en las exportaciones mundiales se eleva al 18% al final del siglo, y la participación de los países avanzados disminuye al 66%. La velocidad de transformación que requerirían las economías avanzadas con los supuestos de la variante II es más lenta, pero la capacidad para impedir que se den las transformaciones son las mismas.

En las variantes III y IV, las exigencias de exportaciones industriales mundiales son menores como consecuencia de la disminución en las tasas de crecimiento de los PNB, pero su costo es la reducción en la tasa de absorción de mano de obra en el sector moderno. En la variante IV, la menos demandante, la tasa de crecimiento del PNB es mayor a la de la posguerra e igual a la tasa de crecimiento del producto per cápita. La tasa de crecimiento del 7% de las exportaciones industriales para América Latina al final del siglo no requiere de cambios estructurales importantes en las economías avanzadas; a cambio de un crecimiento poco importante en el empleo del sector moderno del 20% en 1970, al 24% en el año 2000.

Los descensos en la productividad del sector moderno y las transferencias de ingreso "al resto de las economías" da mayor realismo a la simulación sin cambiar las conclusiones principales. Con una tasa de crecimiento del PNB del 7% y una generosa transferencia de ingreso, la concentración de éste descende un poco en relación al modelo latinoamericano de los años 60. Con una tasa de crecimiento más factible,

por ejemplo del 5%, la concentración del ingreso se agravaría, a pesar de las transferencias de ingreso.¹⁴

En las simulaciones se supone que toda América Latina sigue una estrategia orientada hacia afuera. Claramente, entre menor sea la parte de la región que siga esta estrategia más pequeños serán los requerimientos de reestructuración de las economías avanzadas. Un 7% en la tasa de crecimiento del PNB para una subregión que representara el 30% de la población de América Latina, necesitaría el mismo aumento en la participación de las exportaciones mundiales que requeriría un aumento del 5% en la tasa de crecimiento para toda la región. Pero los instrumentos competitivos para incentivar la expansión exportadora —importación tecnológica, bajos salarios, liberalización de importaciones, concesiones tarifarias de los países avanzados— se llevarían a cabo por todos los países de la región y en todos los países subdesarrollados. Por tanto, el éxito inicial favorece una difusión competitiva más rápida de la estrategia y la aparición de ganancias diferenciales entre los países competidores. Por consiguiente, la falacia descansa, principalmente, en la estrategia industrial orientada hacia afuera, implantada por las economías tecnológicamente dependientes.

EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA DESDE SU PERSPECTIVA HISTÓRICA

Todos los países de desarrollo tardío pasaron por una etapa dual. Sin embargo, ninguno terminó su dualismo expandiendo la productividad y la producción sólo del sector moderno. Se desarrollaron “sobre dos piernas” de acuerdo con el lema de Mao. En su fase dual, si bien a un paso más lento que el del sector moderno, se incrementó la productividad de los campesinos y de los artesanos, la interdependencia tecnológica entre el sector moderno y el “tradicional” se fortaleció en vez de erosionarse.

Como el irreversible progreso tecnológico altera el “estado del mundo” al que hacen frente los países de industrialización tardía en las distintas etapas históricas, los mecanismos para llevar a cabo un crecimiento sobre dos piernas cambian en cada periodo. Para los países de industrialización tardía de Europa en la mitad del siglo XIX, las fuerzas

¹⁴ Véase: Félix, David: “Technology and Social-Economic Development in Latin America” *op. cit.*, pp. 87-93.

del mercado eran suficientes. En el “estado tecnológico del mundo” del periodo, la principal fuente de innovación se basaba todavía en el empirismo artesanal, la maquinaria de producción en masa no se había perfeccionado lo suficiente para ofrecer productos finales. El incremento en la demanda, debido al aumento en el ingreso de las clases medias y altas, se satisfacía, en gran parte, por la producción artesanal, así como la demanda de máquinas y equipo para la agricultura y la industria. La literatura histórica se concentra demasiado en cómo se resolvieron los obstáculos para el desarrollo de la producción en masa y los transportes y en el desplazamiento de los campesinos y los artesanos como resultado de ello. Se ha ignorado, o tomado como dado, el crecimiento paralelo de importantes sectores artesanales y campesinos y la favorable dinámica de la demanda que estimularon la acumulación, innovación y mejoramiento de la habilidad de los sectores con escalas de producción pequeñas. Sin embargo, estos factores tuvieron una importancia vital en el desarrollo del siglo XIX, ya que, durante el mismo, la gran empresa sólo empleó a una pequeña parte de la creciente mano de obra industrial.

Al final del siglo XIX, los países de industrialización tardía enfrentaron un “estado tecnológico” más difícil. Las bases cognitivas de la innovación se desviaron rápidamente hacia su formalización científica tecnológica. El refinamiento de los métodos fabriles permitió una mayor penetración de la producción en masa basada en la maquinaria y los bienes de consumo. El crecimiento “sobre dos piernas” requiere en estas circunstancias de condiciones especiales o de una educación deliberada. Japón tiene las dos. En la cultura japonesa, las preferencias por los bienes tradicionales permaneció hasta muy recientemente. La elasticidad del ingreso estimuló la expansión y producción del sector artesanal japonés. Educación en masa, escuelas técnicas e institutos así como la exclusión de la inversión extranjera fueron los pilares de su educación especial. Los dos primeros difundieron habilidades y tecnologías, el último ayudó a preservar la penetración cultural y la intensidad en las importaciones.

Las condiciones del mundo en la mitad del siglo XX exigen más para lograr un “desarrollo sobre dos piernas” y América Latina ilustra lo que sucede con los países de desarrollo tardío que sucumben libremente a la dinámica del mercado de “ese estado del mundo”, antes de construir una base amplia de habilidades productivas y de capacidad innovadora. Crecen sobre una sola pierna. El viejo lamento, “Pobre Amé-

rica Latina tan lejos de Dios pero tan cerca de Miami” se percibe también desde el punto de vista económico.

El crecimiento sobre una pierna puede ser impresionante pero es internamente inestable, si se toma en cuenta el crecimiento real y no la afirmación retórica de poder. El poder de negociación requiere de flexibilidad económica y coherencia política, la habilidad de suprimir los servicios y mercancías de otros, con poco sacrificio económico o político. La dependencia del sector moderno de América Latina, en cuanto a comercio externo, tecnología y flujos financieros, es muy grande como para permitir flexibilidad económica y la coherencia política es, en el contexto de una intensificación del dualismo y concentración del ingreso, muy frágil. Por último, como mostramos, ninguna de las variantes en la estrategia hacia afuera que se pueden implantar para el sector moderno, revertirá la tendencia dual, ni tampoco aumentará la fortaleza económica y política de la región en un futuro cercano.

Por lo tanto, *plus ça change* bloquea el cambio hacia cualquier estrategia basada en dos piernas. Como el desarrollo en una sola pierna no es consecuencia de un error intelectual, el cambio hacia otra estrategia de desarrollo indudablemente requiere de cambios políticos dramáticos. La definición de estos cambios la dejó a los expertos políticos.