

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA EN ECONOMIA

Sustitución de Importaciones, Alternativas:  
Enfoques Neoclásico y Estructurales

Jesús I. Navarro Zermeño

Promoción 1983-85

Asesor: Profr. Kurt Unger

1986

## Indice

	Págs.
I. Introducción .....	1
II. Diferentes interpretaciones de la sustitución de importaciones.....	3
A.- INTERPRETACION NEOCLASICA .....	4
1.- Principios de asignación de recursos .....	4
2.- Implementación de los principios deri- vados de las teorías del crecimiento .....	7
3.- Interpretación de la sustitución de importaciones .....	10
4.- Conclusiones .....	14
B.- INTERPRETACION ESTRUCTURALISTA .....	19
1.- Punto común .....	19
2.- Estructural C .....	24
3.- Recomendaciones del análisis estructu- ralista C .....	27
4.- Conclusiones (Estructural C) .....	29
5.- La propuesta estructural de continuar la sustitución de importaciones .....	30
6.- Ineficiencia y protección .....	34
7.- Protección y la fase avanzada .....	35
8.- Deseabilidad de completar el desarrollo del sector bienes de capital .....	39
9.- Instrumentación .....	41
10.- Implicaciones .....	42
11.- Conclusiones (Estructural F) .....	48
III.- Conclusiones Generales .....	52
Referencias .....	57

## I. Introducción

En la década de los setenta y como resultado del desencanto y la desilusión de usar la estrategia de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo, se desencadena un debate sobre las posibles alternativas a implementar como solución a los desequilibrios y deficiencias que el proceso de sustitución de importaciones había generado.

Las primeras alternativas propuestas se dejan sentir en el ámbito de una liberalización económica y de promoción de exportaciones por oposición al modelo de sustitución de importaciones que se había venido implementando en base a "proteccionismo". Sin embargo, esta última estrategia también ha sido defendida proponiéndose continuar la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital.

En torno a este debate sobre alternativas de industrialización en este trabajo se analizan dos ópticas bajo las cuales se interpreta el proceso de sustitución de importaciones en México y de las cuales surgen las principales propuestas: la neoclásica y la estructural. Una vez interpretado el proceso se procede a evaluar las propuestas que emanan de cada enfoque.

Dentro de la corriente estructuralista es necesario diferenciar explícitamente desde un principio dos vertientes que, a pesar de conducir a propuestas muy diferentes, utilizan el mismo término estructuralista para denominarse. Una vertiente es el

conocido estructuralismo latinoamericano, mientras la otra faceta es desarrollada a partir de modelos macroeconómicos tales como el modelo de las "dos brechas" de Chenery. En la aplicación de modelos estructuralistas al caso mexicano puede surgir confusión respecto a qué faceta se está utilizando, pues a pesar de autodenominar los análisis como un análisis estructuralista, sus recomendaciones de política económica son muy distintas de las que se derivan del estructuralismo latinoamericano. Es por tal razón que inicialmente se establecen los puntos en común de las dos facetas estructuralistas y después se procede a diferenciarlas.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en la Sección II se ofrece la interpretación del proceso de sustitución de importaciones en México, los problemas y desequilibrios a que ha conducido, llegando a las propuestas de solución tanto de la escuela neoclásica como de las dos facetas estructuralistas. También se incorpora una evaluación crítica de cada una de las propuestas. Finalmente, en la sección III se encuentran las conclusiones generales del trabajo, en que se cuestiona el agotamiento del potencial para sustituir importaciones sugerido por las interpretaciones neoclásica y estructural no latinoame-ricanista.

## II. Diferentes interpretaciones de la sustitución de importaciones.

En esta sección se describen las interpretaciones que los enfoques neoclásico y estructural ofrecen acerca del proceso de industrialización via sustitución de importaciones, así como las posibles alternativas que surgen directamente de cada visión. La descripción del proceso sólo se hace en base a hechos estilizados de la historia económica del país y se observan principalmente los rasgos generales que caracterizan la evolución del proceso con el objetivo de tratar de comprender mejor la mecánica que los enfoques neoclásico y estructural utilizan al analizar el problema.

En la primera parte de la sección se muestra la interpretación neoclásica y después dividimos la explicación estructural en dos vertientes que generan diferentes alternativas: estructural derivado del modelo de las "brechas" de Chenery, y estructural derivado de los planteamientos de economistas latinoamericanos (Fajnzylber).

## A. INTERPRETACION NEOCLASICA

### 1. Principios de Asignación de Recursos

Chenery (1961) plantea que los criterios en cuanto a la mejor asignación de los recursos de inversión difieren según la teoría que se este usando. La conjunción de modelos llamada teorías del crecimiento estudian las causas que determinan el crecimiento económico mediante el uso de herramientas keynesianas y modelos agregados. Las teorías del crecimiento proveen criterios como la máxima tasa de reinversión o los derivados de los modelos Feldman-Mahalanobis como principios para lograr un mayor crecimiento.

Por otro lado, el criterio de la teoría neoclásica para la óptima asignación de recursos se basa en el principio de ventajas comparativas derivado de la teoría de comercio internacional.

Los sectores o actividades a los cuales debe dirigirse la inversión son generalmente diferentes según se aplique un tipo de criterio u otro.

La principal crítica del planteamiento neoclásico al proceso de sustitución de importaciones reside precisamente en no usar el principio de ventajas comparativas como rector de la asignación de la inversión entre sectores. Más bien usan cri

terios derivados de las teorías del crecimiento.

Según Chenery, las diferencias en los principios pueden explicarse como resultado de la orientación y de los supuestos inherentes de cada enfoque. El enfoque neoclásico se centra en condiciones de equilibrio y tendencias a largo plazo mientras que las teorías del crecimiento lo hacen en la interacción entre las unidades productivas y consumidoras en un sistema dinámico. Por tanto, explicaremos brevemente como surgen los criterios en cada enfoque para reconocer en qué se basa la crítica neoclásica al proceso de sustitución de importaciones.

a) Ventajas Comparativas

- Clásica. El patrón de producción y de comercio de un país se determina de la comparación del costo de oportunidad de producir una mercancía y el precio al cual ese producto se podría importar. Ninguna mercancía que puede importarse a un costo menor será producida y las exportaciones se expanden hasta que el ingreso marginal de ellas derivado se iguale a su costo marginal.
  
- Neoclásica. Un país se beneficiará del comercio si exporta aquél bien producido intensivamente con el recurso relativamente más abundante. Esta versión, dado su carácter normativo, es ampliamente usada, pues a diferencia de la versión clásica ésta no depende de la existencia de competencia perfecta (Heckscher - Ohlin).

Las críticas a estas dos versiones de la ventaja comparativa se basan en que no incluyen diferencias de calidad en los factores productivos y que es un concepto estático que no toma en cuenta los posibles cambios en las condiciones. Asimismo, se critica la falta de consideración de las economías externas.

#### b) Teoría del crecimiento y asignación de recursos

La teoría moderna del crecimiento se centra en la interacción entre productores, consumidores e inversionistas, en sectores interrelacionados en un contexto dinámico. El énfasis de esta teoría está dirigido a detectar los sectores en los cuales la asignación de los recursos de inversión con propósitos de crecimiento sea óptima. De aquí que se preocupe de la secuencia de expansión de la producción en los sectores.

Aunque en las teorías de crecimiento se encuentra una dicotomía que oscila entre el crecimiento sectorial balanceado o desbalanceado (véase Chenery (1961)), el efecto combinado del debate es que en aras de obtener un mayor crecimiento, la competencia perfecta si es que es susceptible de obtenerse no conlleva la asignación de recursos adecuada. Los sectores o actividades a los cuales debemos asignar la inversión son los que generen la máxima tasa de reinversión y por lo tanto la mayor tasa de crecimiento. Las teorías del crecimiento tratan de detectar cuáles son las actividades más importantes para dirigir la inversión hacia ellas con objeto de que estas actividades no obstaculicen el crecimiento. Es decir, tratar de igualar oferta y demanda en esos sectores para que

esos sectores no se conviertan en cuellos de botella y detengan el crecimiento. De aquí resulta que los sectores que se escojan como promotores no son elegidos de manera tal que en oportunidad de exportar estos sectores sean los que tengan una ventaja comparativa.

En las teorías del crecimiento pues, las posibilidades de comercio casi no se consideran, como tampoco las ventajas comparativas que reciben un tratamiento más bien residual.

## 2. La implementación de los principios derivados de las teorías del crecimiento.

La crítica neoclásica al proceso de sustitución de importaciones es la ausencia de las ventajas comparativas como criterio de selección de sectores, sin embargo, esta misma crítica es extensiva a cualquier principio derivado de las teorías de crecimiento mientras las ventajas comparativas no se usen como creterio de selección.

Los programas de gobierno deben enfrentar dos tipos de dificultades muy relacionados a la dicotomía en los principios de asignación de recursos:

- Desequilibrio en los mercados de factores y algunos bienes que pueden frenar el desarrollo en el corto plazo.

Este desequilibrio se visualiza en los problemas de balanza de pagos que enfrentan los países subdesarrollados al tratar de acelerar el crecimiento.

- Seleccionar los sectores que a largo plazo indicarán el patrón de producción y crecimiento. Esta selección es muy importante ya que la estructura productiva que tendremos en el futuro es consecuencia de las inversiones que se realicen previamente.

Los programas que son influenciados por desequilibrios estructurales acentúan la necesidad de balance entre oferta y demanda, usando frecuentemente los modelos desarrollados por las teorías del crecimiento. A su vez, los programas más influenciados por el segundo punto enfatizan la necesidad de detectar la eficiencia relativa de los sectores por medio de las ventajas comparativas.

En general los planes incorporan los dos aspectos pero rara vez se lleva a cabo el análisis de las ventajas comparativas a satisfacción, y en el caso mexicano es obvio que este aspecto es eliminado completamente, concentrándose la política de industrialización en los aspectos del desequilibrio.

Ejemplos de programas orientados a la reducción de desequilibrios internos enfatizando la necesidad de balance en sectores escogidos son el programa ruso y el hindú (Chenery, 1961)

donde se hace un programa detallado de balance material expresado en términos cuantitativos y donde se enfatiza el desarrollo de la industria pesada y ligera, sectores en los cuales se espera la contribución mayor al crecimiento posterior.

Se parte del supuesto de que la tasa de inversión está determinada por la producción de bienes de capital. Así, para obtener una mayor tasa de inversión -y por lo tanto mayor tasa de crecimiento-, el excedente debe destinarse al sector bienes de capital. Este modelo desarrollado por Feldman en principio y después por Mahalanobis hace énfasis en que las necesidades futuras de bienes de capital deben ser satisfechas para no frenar el crecimiento. Es decir, se enfatiza la igualación entre oferta y demanda de este sector como imprescindible. Las consideraciones de óptima utilización de recursos desde el punto de vista neoclásico son pasadas por alto al igual que las consideraciones de precios.

En recomendaciones menos extremas para Latinoamérica, la CEPAL ha influido en la configuración de los programas de gobierno también señalando la necesidad del balance entre sectores. Dada la premisa de que las exportaciones crecen a un ritmo menor que la demanda de los bienes que actualmente se importan, la inversión debe orientarse a la sustitución de importaciones para que el estrangulamiento del sector externo no sea la causa de la reducción de la tasa de crecimiento. La sustitución de importaciones inicia generalmente con la sustitución de bienes de consu

mo no-duradero y puede continuar hasta culminar con la de bienes de capital. Aquí el principio de las ventajas comparativas -que en principio si puede ser usado para elegir las industrias sustitutivas de importaciones- tampoco encuentra la implementación adecuada.

### 3. Interpretación de la sustitución de importaciones

Teniendo en cuenta los elementos teóricos antes expresados tanto de la teoría neoclásica de comercio internacional y su relación con las teorías del crecimiento, es más fácil comprender el proceso de sustitución de importaciones y las fallas fundamentales que este proceso tiene -con mención especial el caso mexicano- según se puede deducir de la teoría neoclásica.

En México, debido a las dificultades de provisión de mercancías importadas se emprende una política de industrialización mediante la sustitución de importaciones. El primer paso se dio con la sustitución de bienes de consumo no duradero a mediados de la década de los cuarenta, y a finales de la década de los cincuenta se amplió hacia la sustitución de bienes de capital e intermedios.

La implementación de un sistema de protección distorsiona la estructura de precios relativos y orienta los flujos de inversión hacia los sectores según sea el nivel de protección ofrecido. En la primera fase del proceso, llamada la fase "fácil",

el sector bienes de consumo no-duradero es el que resulta más favorecido, desarrollándose en mayor magnitud que el resto de los sectores.

La forma de financiamiento de la economía fue la emisión monetaria que tuvo altas tasas de crecimiento, la inflación fue alta y el desequilibrio externo fue cada vez más creciente. Este desequilibrio trató de corregirse con devaluaciones que sin embargo no tuvieron el efecto deseado.

Al terminar la fase "fácil", el cambio en la forma de financiamiento relaja la restricción del excedente de inversión. Se sigue una política de estabilidad de precios y fijación de la tasa de cambio y las necesidades de divisas se financiaban con deuda e inversión extranjera. Vendría entonces una fase de crecimiento donde se pondera más fuertemente el balance en cada uno de los sectores, alentándose ahora la sustitución de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, a pesar de que la política estaba encaminada hacia una profundización vertical de los sectores, esta se da a niveles superficiales debido a la creciente dificultad de sustituir las importaciones de mayor grado de elaboración ó complejidad tecnológica.

Siguiendo a la crítica neoclásica, se trató de igualar oferta y demanda primero en los bienes de consumo no duradero y después en los bienes de capital e intermedios sin ninguna consideración sobre las ventajas comparativas. La indiscriminación

en la aplicación de la producción generó ineficiencias y falta de integración industrial.

Las ventajas comparativas, criterio de eficiencia y óptima asignación de recursos en la teoría neoclásica conduce a una especialización intersectorial. Es decir, unos sectores exportan gran parte de su producción mientras que otros importan gran parte de la demanda interna.

A diferencia, la protección conduce a una especialización intrasectorial al distorsionar los precios relativos. Es decir, dentro de cada sector existen coeficientes elevados de exportación/producción e importación/producción. Así, los productos exportados tienen un alto contenido de importaciones, y ya que las importaciones tienen protección, es decir precios mayores a los internacionales, los productos comerciables son producidos ineficientemente.

Frente a la visión de las ventajas comparativas que vincula la especialización de la producción a la estructura que tienen o debieran tener las exportaciones resultado de la asignación de la inversión preferentemente en actividades intensivas en recursos abundantes, está el proceso de sustitución de importaciones, que al amparo de altas tasas de protección, conducen a un tipo de especialización intrasectorial que concentra la producción en ciertos sectores que no aseguran la compatibilidad de esta especialización con la estructura de exportaciones.

"Un signo de la incompatibilidad entre la política de industrialización y la estructura de las exportaciones es el caso de los sectores más 'abiertos' al comercio; es decir, los sectores de mayor exportación con relación a la producción, que son generalmente más intensivos en recursos menos abundantes y relativamente más caros.." (Clavijo, Saez, Scheuer, 1978, p. 115).

Los resultados del proteccionismo están reflejados en el tipo de especialización industrial. Esta se da en actividades que usan técnicas intensivas en capital, recurso hacia el cual la protección efectiva está sesgada, favoreciendo así una mayor producción en actividades o sectores intensivos en el factor más escaso. Al ser así, se desaprovecha la dotación relativa de factores y por lo tanto las políticas de promoción de exportaciones con base en ayudas e incentivos, aunque reducen el sesgo que pudieran tener los exportables en cuanto a sobrevaluación de la moneda o subsidios al alto costo de los insumos, no pueden tener resultados importantes pues no modifican las características de la estructura productiva. Estructura que esconde las ventajas comparativas.

Asimismo, el proteccionismo además de inducir este tipo de especialización genera otras fuentes de ineficiencia: monopolios, pérdida de incentivos para reducir costos por falta de competitividad, costos crecientes para la industria que usa insumos de una actividad protegida, altos márgenes de ganancia, etc. Un da-

to sobre lo inadecuado de la selección de técnicas es el gran desperdicio de recursos de inversión en México al sólo operar al 63% de la capacidad instalada en 1974 (NAFINSA-ONUDI, p. 165).

#### Conclusiones.

El análisis neoclásico no juzga la actuación del aparato industrial en cuanto a los requerimientos de bienes de importación sino que se centra en el pobre desarrollo de las exportaciones para explicar la causa del desequilibrio. Por lo tanto el estrangulamiento de la economía en el sector externo que culmina con la devaluación de 1976 es juzgado a la luz de la ineficiencia del aparato productivo y su incapacidad para exportar.

La estrategia implica por lo tanto un cambio en la estructura productiva de la economía hacia una economía especializada intersectorialmente en base a las ventajas comparativas. Quizá la aportación más importante de la teoría neoclásica reside en que se debe aprovechar la escasez relativa de factores de la economía, lo que nos hará más competitivos.

Sin embargo, la implementación de la estrategia presenta dificultades una vez que escudriñemos más a fondo la estructura productiva, especialmente del lado de las importaciones que es en donde parece haber un hueco de la teoría neoclásica. La especialización intersectorial que se intenta formar es aquella

en que algunas ramas o actividades tienen altos coeficientes de exportación-producción y otras ramas tendrán altos coeficientes de importación-producción. El papel de las importaciones es el de satisfacer los requerimientos de demanda interna en productos que tenemos desventaja comparativa y por lo tanto, no adquieren relevancia estratégica dentro de la propuesta. Todos los productos que presentan desventaja entonces no serán producidos y tendrán que importarse, o dependiendo de la disponibilidad de divisas, se podrá producir el remanente de lo que no se pueda importar dado el monto de divisas disponible. Este resultado es derivado directamente del modelo de Heckscher-Ohlin en el cual existen como recursos un monto fijo de capital y trabajo los cuales son movibles entre los sectores, lo que implica que el capital tiene una gran maleabilidad. Aquí es precisamente donde encontramos una ruptura entre teoría y realidad. El modelo ignora la interdependencia sectorial de la economía. La producción de un sector necesita de la producción de otro sector, mientras que el modelo neoclásico tiene en consideración productos sólo destinados a la demanda final. Los insumos se obtienen del capital y del trabajo. Esto implica que si en un momento dado el sector bienes de consumo necesita de maquinaria que el sector bienes de inversión produce, el capital suple la función de este último sector asignando una mayor proporción del capital al primero, con lo cual se satisfacen sus requerimientos de maquinaria. En la realidad el capital que está en uso en un sector difícilmente puede ser trasladado instantáneamente a otro sector, por lo que esa demanda necesariamente tiene que importarse. Más aún si esta maquinaria es producida más eficientemente en el ex-

terior (como puede ser el caso más usual), las posibilidades de que el bien se produzca en el futuro son muy reducidas. Así, la integración nacional del sector o rama que tiene la ventaja comparativa se verá muy limitada. El tipo de especialización que el paradigma neoclásico encierra es entonces uno en que el sector exportador tendrá también un alto coeficiente de importaciones y bajo grado de integración nacional.

El impacto global de una liberalización a ultranza será entonces un mayor monto de importaciones y una tasa de crecimiento menor. Claro que la magnitud del impacto depende del grado de traslado del capital hacia sus nuevos usos, es decir, de su maleabilidad.

Entonces se puede argumentar que la liberalización de la economía puede gradualizarse de acuerdo al grado de maleabilidad, de manera tal que se le dé oportunidad al capital de movilizarse y de que integre más profundamente los sectores de exportación.

Sin embargo, en un contexto dinámico, el sector de bienes de inversión es el que hace crecer el "stock" de capital y el que ofrecerá a los sectores demandantes el capital necesario para su crecimiento. El hecho es que precisamente es este sector el que está menos desarrollado por lo que esas demandas tendrán que satisfacerse con importaciones.

Las dos opciones de la propuesta neoclásica presentan inconvenientes, la liberalización total e inmediata redundará en una

magnitud mayor de importaciones de las que teníamos. Como ejemplo, en Chile, a raíz de la liberalización de la economía se ha "desindustrializado" (presumiblemente en los sectores donde tenía desventaja comparativa) impactando directamente el nivel de importaciones, mientras que por otro lado, las exportaciones no han respondido a la "eficiencia" que se supone que se adquiere en el proceso.

En una liberalización gradualizada, podremos tener una relocalización más adecuada del capital pero no impedirá que se tenga un mayor nivel de importaciones, pues muchos de los productos antes producidos dejarán de serlo. Paradójicamente esta liberalización gradualizada sería más benéfica si se completa el desarrollo del sector bienes de capital ya que entonces se integrarían los sectores de exportación con un nivel nacional mayor, reduciendo así el nivel de importaciones que tendríamos en la ausencia de este desarrollo.

Podemos concluir que a pesar de que la recomendación neoclásica pudiera llevar a la eficiencia, la transición será más dañina mientras menos maleabilidad tenga el capital. El lapso de tiempo necesario para que se dé el proceso es probablemente largo y necesariamente implica una ruptura muy fuerte en el proceso de crecimiento. También podemos notar que el proceso de crecimiento posterior se verá influenciado por el grado de desarrollo del sector bienes de capital, sector que no tenemos desarrollado completamente. Entonces, además de otras ventajas que implica desarrollar el sector bienes de capital y que veremos posteriormente, tenemos que un

paso necesario para que el desarrollo posterior sea más eficiente, menos doloroso y más autónomo del exterior, se necesita desarrollar el sector bienes de capital antes de proceder a una liberalización.

## B. INTERPRETACION ESTRUCTURALISTA.

### 1. Punto Común

Prebisch con su famoso artículo sobre la declinación de los términos de intercambio para los países exportadores de bienes primarios y la relativa inestabilidad de esos mercados, dá el sustento intelectual a la política de industrialización vía sustitución de importaciones que los países latinoamericanos ya habían comenzado a implementar. A raíz de esto, los enfoques es tructuralistas empiezan a difundirse.

Esta visión estructuralista tiene diversos matices pero só lo me concentraré en dos de ellos por los resultados que han generado al aplicarse a la economía mexicana. Uno de ellos, cuya propuesta es la promoción de exportaciones, es derivado del modelo de las "dos brechas" desarrollado por Chenery y Bruno (1962) y que Villarreal (1976) aplica el caso de México. El otro matiz estructuralista que propone la "sustitución de importaciones", es el basado en proposiciones de organización industrial muy bien sustentado en Fajnzylber (1983). A estos los diferenciaremos llamándolos propuesta estructural C y propuesta estructural F respectivamente.

Podemos rescatar el punto común del cual surgen interpretaciones estructuralistas, que es el trabajo pionero de la CEPAL (1957), ofreciendo la explicación inicial del proceso, para después analizar cada propuesta por separado en base al modelo que específicamente usan.

La CEPAL es de los primeros en estudiar el desarrollo mexi-

cano bajo la perspectiva estructuralista (CEPAL, 1957), especialmente respecto al desequilibrio en el sector externo. Concluye la CEPAL que el desequilibrio externo puede ser explicado fundamentalmente por el cambio estructural de la economía, de una economía tradicional de exportación de bienes primarios a una que se orientaba hacia la industrialización con crecimiento acelerado.

La explicación estructuralista es la siguiente: La economía cambia su estructura productiva hacia una compatible con el proyecto de industrialización. Es decir, se necesita de una diversificación en la estructura que sea capaz de producir una variedad de productos. Ya que no se pueden empezar a producir todos al mismo tiempo, se establece una estructura proteccionista que fomente el desarrollo de la producción de bienes de consumo no duradero. Cuando se inicia este proceso de sustitución surge una demanda derivada de bienes intermedios y de capital que precisamente por encontrarse en esa etapa inicial del proceso no pueden producirse. Se genera así una dependencia de importaciones de ese tipo de bienes que la nueva estructura productiva provoca.

La conclusión más importante del estudio es, sin duda, que la elasticidad de importaciones con respecto al ingreso está directamente relacionada con la tasa de crecimiento de la economía, y además la elasticidad de las importaciones respecto a los precios relativos es muy baja (todo esto para la llamada fase fácil de la sustitución de importaciones).

La explicación estructuralista del proceso de sustitución

de importaciones puede entonces sintetizarse de la siguiente manera:

La etapa inicial de sustitución hacia una estructura de producción que apoye el proyecto de industrializar toda la economía, provoca una dependencia de la planta industrial hacia las importaciones que no pueden producirse por encontrarse precisamente en la primera etapa, de aquí que el desequilibrio sea estructural.

Al agotarse la primera etapa, se protege la industria de bienes intermedios y de capital. Visto de otro ángulo, inducir mediante la protección al desarrollo de estas industrias es un intento de reducir los desequilibrios entre oferta y demanda que estos sectores generan y evitar que se traduzcan en desequilibrios en balanza comercial. Si bien se sustituyen algunas compras al exterior por producción interna, esta nueva producción condujo a otros requerimientos de importación.

La sustitución de importaciones para ser completa necesita profundizarse e integrar verticalmente los sectores. Si esto no sucede, en lugar de reducción de importaciones tenemos un cambio en la estructura de éstas. Además esta estructura se torna rígida. "Hacia 1970, cerca del 60% de las importaciones estaba constituido por bienes de mantenimiento -materias primas, partes, refacciones, lubricantes, etc.- y poco menos de un 20% estaba integrada por bienes de expansión. Es decir, ese primer 60% no se podía detener sin riesgo de paralizar lo que ya se tenía y el segundo 20% no se podía detener sin riesgo de no aumentar lo existente". (Gazol, 1982, p. 47).

Esta alta dependencia de las importaciones aunada a la premisa

de lento crecimiento de exportaciones, se refleja en un creciente deterioro en la balanza comercial. Además de la baja elasticidad de precios relativos hace que una devaluación de la moneda no sea una solución accesible para mejorar la balanza comercial a largo plazo.

Según el estudio de la CEPAL el ajuste óptimo sería el de una "reorientación de los recursos productivos que se basara en las tendencias de desarrollo de la demanda y de la capacidad para importar que haría posible que los cambios estructurales de la oferta se realizaran en forma más gradual, reduciéndose la tendencia a los desequilibrios en la balanza de pagos, es decir, una orientación de las inversiones tendientes a lograr la tasa requerida de sustitución de importaciones contribuiría ampliamente a reducir o eliminar la tendencia al desequilibrio externo" (CEPAL, 1957, p. 99).

La CEPAL recomendaba el inicio de la diversificación de la estructura industrial -bienes intermedios y de capital- que eran los que mayormente contribuían al déficit de la cuenta corriente. Se tenía la opción de cerrar la brecha entre demanda y oferta de ese tipo de bienes y por medio de ese mecanismo afectar favorablemente el déficit externo.

Las recomendaciones de la CEPAL tuvieron la aceptación de los rectores del país y la economía pasa a la etapa avanzada de sustitución de importaciones: bienes intermedios y de capital. La estructura proteccionista se encamina a la protección de los sectores ahora más "importantes" de sustituir según la etapa de la estrategia de industrialización. Los aranceles, subsidios a las exportaciones y especialmente el control cuantitativo son los instrumentos más usados para tratar de corregir el desequilibrio externo, mientras el tipo de cambio no es utilizado como mecanismo corrector. La permanencia del tipo de cambio fijo actúa contrariamente a los aranceles, es un mecanismo desprotector.

Todas estas características de la economía mexicana en sus primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones, vistas a través del lente estructuralista, sirven de plataforma para continuar la interpretación del proceso a partir de un punto común. El análisis estructuralista, a partir de este punto común, se divide en dos vertientes que parten de dos criterios diferentes. Las diferencias son resultado de la forma como se analiza la característica que hace llamar estructural a estos modelos. En el primer caso, estructural C, el análisis se centra en componentes agregados macroeconómicos; en el segundo caso, estructural F, el análisis es más especí-

fico, llevándolo a nivel de sectores económicos y bajo una perspectiva de organización industrial. Estas diferentes formas de analizar la misma estructura son las que introducimos a continuación.

## 2. Estructural C.

Villarreal (1976) rescata los elementos generales del estructuralismo de la CEPAL y completa la interpretación y la propuesta estructural C con la aplicación del modelo de las "dos brechas" de Chenery y Bruno (1962). Este modelo se enfoca a la de detección de las limitantes del crecimiento en alguna de las dos brechas: la de ahorro interno (I-S) o la del desequilibrio externo (X-M), por lo que la atención se dirige a los elementos agregados de la brecha de divisas principalmente (X-M), brecha que restringe a la economía en los últimos quinquenios.

Para completar el análisis Villarreal (1976) estima económicamente las funciones de exportación e importación para reconocer las medidas de política que podrían influenciar la brecha de divisas.

En la etapa inicial de sustitución de importaciones encuentra el mismo resultado que la CEPAL y concluye que la elevada intensidad de importaciones del proceso de sustitución y la carencia de sustitutos domésticos son las causas de la alta elasticidad de importaciones-ingreso y la baja elasticidad de precios relativos.

Por otro lado, las exportaciones todavía se concentran en productos primarios y materias primas y cuyo crecimiento no depende de las condiciones domésticas. Los productos manufacturados son resultado de industrias en gestación y aún no están en condiciones de competir en mercados internacionales.

Todo esto origina un creciente déficit en la cuenta corriente que dadas las elasticidades no puede ser corregido ni a mediano ni a largo plazo con devaluaciones, como sucedió con las devaluaciones de 1948-49 y de 1954. La imposibilidad de reducir el déficit con este instrumento refleja el carácter estructural del mismo, independiente de los precios relativos, estructura dada por el proyecto de industrialización.

En la etapa avanzada de sustitución de importaciones la ampliación en los bienes a sustituir provoca otro cambio estructural que la función de importaciones resiente. La elasticidad ingreso se reduce y la elasticidad de precios relativos aumenta, esto como consecuencia de la presencia de sustitutos producidos domésticamente. Precisamente por esta mayor elasticidad de precios relativos, la devaluación de la moneda sí puede ayudar a corregir el desequilibrio. Sin embargo, a pesar de que se redujo la elasticidad ingreso, esta sigue estando cercana a uno, constituyéndose las importaciones de bienes de capital e intermedios en las principales. De aquí que la protección refleja ahora un desequilibrio semiestructural.

El lento crecimiento de las exportaciones es explicado por varias razones, siendo las mas significativas el uso de insumos producidos doméesticamente que por la protección tienen precios altos, y el impuesto implícito que la sobrevaluación de la moneda provocó.

"El impuesto implícito por la sobrevaluación de la tasa de cambio y la protección, los impuestos explícitos y los controles a la exportación indican que el problema de las exportaciones de manufacturas es mas un problema de obstáculos internos a las mismas que de demanda externa y/o políticas externas de los países desarrollados, en lo que respecta al segundo período (fase avanzada)" (Villarreal, 1976, p. 183).

El desequilibrio en la balanza de pagos es la manifestación de un proceso de desajuste en el crecimiento con el comercio exterior, que se puede traducir en un desajuste entre oferta y demanda sectorial que se transmite a la cuenta comercial.

Del lado de las importaciones existe una dependencia estructural o semiestructural que hace difícil de reducirlas, pero en las exportaciones la deficiencia no es estructural, sino que los obstáculos inherentes al proceso (protección, sobrevaluación, etc.), parecen ser las causantes del pobre desempeño de éstas.

Con estas deficiencias, el proceso puede llevarse a cabo

siempre y cuando el desequilibrio externo pueda financiarse con capital extranjero. Sin embargo, en un mediano plazo el pago de utilidades, intereses y amortizaciones llegan a un nivel en que ellas en sí mismas son causa del desequilibrio.

### 3. Recomendaciones del Análisis Estructuralista C.

Las posibles recomendaciones de este esquema tienen que considerar las causas que nos llevaron a los desequilibrios actuales. Podemos concentrarnos en la brecha de divisas (X-M). No es posible seguirla financiando con deuda externa que ya por sí misma es un grave problema. Se observa que la estrategia de sustitución de importaciones ha provocado el crecimiento del déficit externo y que las causas que lo originaron deben ser removidas.

Según Villarreal (1976), en lo que respecta a las exportaciones dado que éstas no tienen problemas estructurales, la promoción de ellas es indispensable para superar el sesgo que la estrategia de crecimiento ha creado en contra de ellas. Como pasos para eliminar este sesgo es necesaria la eliminación de la sobrevaluación así también como el proteccionismo. Con estas medidas se asegura una mayor competitividad internacional en cuanto al precio de producción y un menor costo en el uso de los insumos.

El comercio exterior no debe basarse solamente en la exportación de productos primarios sino que la estrategia es de susti

tución hacia la exportación de bienes manufacturados. Esta recomendación surge de la imposibilidad de que el primer tipo de bienes genere las divisas suficientes para permitir el financiamiento de las demandas de importación.

Este resultado implica que el sistema productivo ha crecido con ineficiencias que se reflejan en las exportaciones poco dinámicas y que las importaciones, dada su importancia para el sistema productivo, no pueden ser reducidas sin afectar el crecimiento. Es decir, el proceso de sustitución se considera de hecho, agotado e incapaz de romper el carácter estructural de las importaciones.

Sin embargo, dado el carácter estructural de las importaciones se considera que debe haber sustitución de importaciones en algunos productos que son "clave" para la economía, para que no todo el sistema productivo este supeditado a las variaciones en producción y precios del exterior y a la disponibilidad de divisas en el interior.

Se puede concluir que una condición necesaria para el cambio estructural de la economía es eliminar el sesgo que ésta tiene contra las exportaciones mediante una política de liberalización del comercio exterior excepto en pocas industrias seleccionadas.

#### 4. Conclusiones (Estructural C)

El carácter demasiado agregado del modelo de dos brechas nos conduce también a la determinación de estrategias muy generales que soslayan efectos que pueden generarse en la estructura industrial a un nivel más desagregado.

El resultado más importante del modelo consiste en que las exportaciones son capaces de responder a estímulos de la economía y que los obstáculos que provocaron su lento crecimiento son precisamente la ausencia de estos estímulos. La implementación de medidas adecuadas para estos fines se pueden resumir en la eliminación del sesgo contrario a las exportaciones que se ha tenido.

Elemento subyacente en cuanto a las exportaciones que obliga a la propuesta estructural C a recomendar la promoción de exportaciones en forma independiente de consideraciones de ventajas comparativas es la necesidad de que estas financien un monto rígido de importaciones que el sistema necesita. Obligado es el comentario de que se torna prioritario una sustitución de importaciones de los componentes de la fase avanzada que son los que han conducido a una desintegración y falta de verticalización de la estructura productiva; y su ausencia es la causa fundamental de la rigidez de las importaciones y del carácter estructural que tiene el desequilibrio externo. Esto se requiere antes que una promoción de exportaciones que ni siquiera está sustentada, como en la teoría neoclásica, en resultados teóricos

importantes (ventajas comparativas). Si el modelo de las dos brechas expresa su preocupación por el carácter estructural del desequilibrio externo es evidente que el desequilibrio será más manejable si atacamos las causas que han conducido a formar tal estructura, y esto sólo se logrará integrando el sistema productivo, es decir avanzando en la producción de bienes de capital.

Al igual que la teoría neoclásica, el análisis de las importaciones es ignorado en esta propuesta. La ineficiencia que ha generado la sustitución de importaciones desata la reacción de estas propuestas contra la continuación de este proceso sin analizar adecuadamente el papel que las importaciones desempeñan dentro de su esquema propuesto. Más aún, el carácter demasiado agregado de los modelos no reconoce el importante rol que debería tener el sector de bienes de capital tanto en el esquema actual como en el esquema propuesto.

A continuación se ofrece la propuesta de sustituir importaciones en su fase avanzada que completará la concepción de la economía de una manera más global y aportará elementos para una estrategia más integral.

##### 5. La propuesta estructural de continuar la sustitución de importaciones

Este enfoque propone profundizar el proceso de sustitución de importaciones. Su análisis se concentra en la conformación

ción de la estructura productiva y su evolución a través del tiempo.

En la propuesta neoclásica y estructuralista basada en el modelo de dos brechas de Chenery, el sector externo juega un papel fundamental como motor de crecimiento de la economía. En la propuesta neoclásica la especialización y la división internacional del trabajo basadas en el principio de ventajas comparativas son las que producirán la eficiencia en una economía, que traducida en precios de acuerdo al costo de oportunidad generan un crecimiento sano. En la propuesta estructuralista a la Chenery se argumenta que un país enfrenta restricciones de financiamiento al crecimiento de la economía: interno o externo. En el caso de México la restricción la tenemos en el sector externo. Dado que las importaciones tienen un componente estructural muy rígido se enfoca la atención al mejoramiento de las exportaciones, con lo cual se relaja la restricción. De alguna manera estas dos primeras propuestas encuentran agotadas o erróneas las sustituciones de importaciones que priorizan al mercado interno como fuerza motora central, privilegiando en cambio al sector de las exportaciones como primordiales al crecimiento.

A diferencia de estos dos enfoques que toman al sector externo como el motor de crecimiento, la propuesta estructural a la Fajnzylber (que llamaremos Estructural F) toma al mercado interno como motor de crecimiento.

Tomando en cuenta lo anterior el enfoque estructural F no pretende que la disminución de importaciones por medio de su sustitución relaje la restricción del sector externo y se convierta en el motor de crecimiento, sino que se convierta en un instrumento para ayudar en la implementación de una estrategia que tenga al mercado interno como motor de crecimiento.

La propuesta de la continuación del proceso de sustitución de importaciones es entonces diametralmente opuesta a las dos anteriores. Su análisis se concentra en la estructura productiva para responder a los planteamientos que desde un principio parecen estar en su contra.

Se propone continuar un proceso (sustitución de importaciones) que ha llevado a claras ineficiencias en la estructura productiva, concentración del ingreso y problemas en el sector externo. Entonces esta propuesta tiene una tarea doblemente difícil: Demostrar las fallas que las otras propuestas tienen al mismo tiempo que identificar los errores del proceso de sustitución para determinar las medidas con las que se puede reestructurar la economía y poder continuar el proceso de sustitución de importaciones.

Para mostrar los argumentos del porqué las otras propuestas anteriormente explicadas tienen fallas en sus proposiciones se recurre a como nació y se prolonga el sistema de protección.

Cuando se determina iniciar un proceso de sustitución de importaciones es necesario incentivar a los inversionistas para que dediquen sus capitales en las áreas donde vamos a sustituir importaciones. De aquí que las tasas de protección que se imponen deben ser lo suficientemente altas para que los inversionistas obtengan tasas de rentabilidad por lo menos iguales a las que obtienen en las actividades tradicionales y que no están expuestas al comercio internacional, tales como el comercio en el sistema financiero y la construcción civil. Tomando en cuenta lo anterior se concluye que una disminución del proteccionismo o una liberalización completa de la economía solo provocará que los capitales fluyan de nuevo a las actividades tradicionales como sucedió en Chile en donde hubo un alto crecimiento de las actividades del sistema financiero mientras coexistía un proceso de desindustrialización de la economía. (Fajnzylber, 1983 p. 249).

Es por las razones expuestas que el sistema de protección ha tendido a prolongarse y que las tasas de protección han sido altas y evasivas. Estas condiciones del sistema de protección generaron ineficiencias en la estructura productiva como costos unitarios elevados y desintegración industrial.

Sin embargo, argumenta este enfoque, aunque el sistema de protección ha generado ineficiencias en México y toda América Latina, la causalidad entre protección y eficiencia no es clara y la eliminación de la protección no necesariamente mejo-

rará la eficiencia. Se dan como ejemplo varios países desarrollados y "eficientes" incluyendo a Japón, país de industrialización tardía, en donde la protección fue fundamental para su éxito. En todo caso, no es la protección en si misma que provoca la ineficiencia sino la forma y la amplitud con que esta se aplica. Con ella se puede llegar a niveles deseables de eficiencia o estructuras industriales ineficientes según sea su aplicación.

Pasaremos a describir las características del sistema proteccionista que indujeron la ineficiencia y que tendremos que tomar en cuenta para que la estrategia de profundización de sustitución de importaciones no conserve los mismos elementos.

## 6. Ineficiencia y Protección

En este apartado se tratan de identificar los problemas de ineficiencia que la protección ha provocado en la estructura productiva.

La crítica a la implementación del sistema de protección se centra en la amplitud que esta tuvo en sus primeras fases. Cuando la protección se aplica indiscriminadamente a demasiados productos, por decir de bienes de consumo no-duradero, el inversionista no tiene el incentivo de integrarse verticalmente pues los insumos y maquinaria que utiliza no gozan de la protección que disfruta el producto final, sino que es mas rentable horizontalizarse en empresas que tengan ubicados sus mercados en el

consumidor final. La misma acción conduce a dos problemas diferentes: la falta de un desarrollo del sector bienes de capital que impacta directamente en la balanza comercial, y la dispersión que genera esta horizontalización, dispersión que facilita la formación de estructuras oligopólicas y la posibilidad de usar tamaños de planta menores a los óptimos cuyos costos unitarios se pueden trasladar al consumidor por la presencia de protección.

Aparte, este tipo de estructuras oligopólicas no tiene las virtudes clásicas del oligopolio de aprovechar las economías de escala de producción y de la innovación tecnológica. La entrada al mercado no está condicionada al tamaño del mercado. Este punto es reforzado cuando la competencia no se da a través de precios sino en diferenciación de productos, ejemplificado con la rama automotriz donde la proliferación de modelos a niveles bajos de producción es preferida a la producción a mayores escalas con pocos modelos y mayor eficiencia.

## 7. Protección y la Fase Avanzada

La protección de la estructura productiva dirigida al desarrollo del sector bienes de capital y bienes intermedios no tiene los efectos esperados sobre los coeficientes de importación declarándose un prematuro agotamiento de la fase final; en cambio se descubre un fuerte dinamismo en el sector de bienes de consumo duradero. ¿Cuáles son las razones del "fracaso" de la

política?. Es ésta nuestra siguiente tarea.

En las primeras etapas del proceso industrializador es obvio que el sector de bienes de capital no se desarrollaría pues la estrategia consistía en crear un contexto en el cual el costo de la inversión fuese lo más reducido posible, objetivo que en buena medida se lograba con la libre importación de bienes de capital.

Ya en la etapa de sustitución de importaciones en bienes de capital, coexistían con la protección, otras políticas que neutralizaban los efectos que la protección quería otorgar a este sector. La creciente sobrevaluación de la moneda hasta 1976 era claramente un elemento desprotector, aunque no exclusivo del sector bienes de capital.

En política industrial, la existencia de la Regla XIV, con la cual se eliminan (total o parcialmente) los impuestos a la importación de maquinaria y equipo fue usada intensivamente. Entre 1959 y 1970 más del 90% de las importaciones de bienes de capital fueron hechas amparadas bajo este régimen (NAFINSA-CEPAL, 1971, p. 190). Para 1975, año en que se suprime la Regla XIV, las importaciones de maquinaria y equipo amparadas sólo pagaban un arancel nominal del 7%.

Por otro lado, la concentración del ingreso crea las condiciones para una diversificación horizontal de los bienes de consumo duradero principalmente y limita a la vez los mercados potenciales para los bienes de capital. La posibilidad de usar

fácilmente recursos como la contratación de "marcas" extranjeras para diferenciar productos y obtener altos márgenes de ganancia hace que los posibles productores de bienes de capital encuentren una inversión menos atractiva en esta área que en los sectores iniciales de la sustitución de importaciones.

Desde el punto de vista de los usuarios, la compra de este tipo de bienes producidos internamente encontraba oposición. Las compras de las empresas públicas están frecuentemente condicionadas al financiamiento que reciben. Muchas veces el financiamiento recibido es externo, pero no es líquido sino que viene asociado a la importación de bienes de capital. En cuanto a las transnacionales, éstas materializan la inversión directa en forma de bienes y equipo que frecuentemente son producidos o patentados por la empresa matriz. Siendo así, el único mercado disponible es el de los usuarios nacionales privados que frecuentemente canalizaban su demanda al exterior cuando podían aprovechar la importación libre de bienes de capital derivada de alguna disposición gubernamental o si las condiciones de compra eran más atractivas en el extranjero.

En resumen, a pesar de que se podría pensar en que el proceso de sustitución de importaciones en su etapa final no estaba agotado, no se dieron las condiciones para que la oferta reaccionara en forma favorable. Además se contaba con una demanda que se canalizaba hacia el exterior y una visión de que introducirse a producir en este sector conllevaba demasiados problemas tanto en su parte económica, como en su parte técnica.

### Consecuencias de la Importación Sustitutiva Incompleta.

El carácter incompleto de la sustitución de importaciones y por lo tanto la falta de un exitoso desarrollo del sector bienes de capital genera ineficiencias en toda la economía: Desarticulación y ausencia de una diversificación vertical, desequilibrios estructurales externos y recursos escasos asignados ineficientemente.

Pero quizás el problema mas importante que la falta de un completo desarrollo del sector de bienes de capital según los estructuralistas F, sea la ausencia de un motor de crecimiento interno como lo fueron los otros sectores en su tiempo. La explicación se basa en que se depende mucho de los bienes de consumo duradero como impulso de la economía. La rama automotriz ejerce un fuerte liderazgo, pero a diferencia de los países desarrollados en que este sector ejerce o ejerció el liderazgo, sus productos no son de uso difundido, y por lo concentrado del ingreso, origina que se produzcan mas versiones de un mismo producto para poder penetrar en lo estrecho del mercado, en lugar de aprovechar las economías de escala. Por lo tanto se tiene un mercado que se puede ver estancado en cualquier momento por falta de demanda, y además, al estar poco integrados verticalmente son ramas que tienen altos coeficientes de importación, lo que puede provocar que el mercado se estanque ahora por el lado de la oferta si existe escasez de divisas.

8. Descapacidad de completar el desarrollo del bienes de capital.

En primer lugar, la profundización de la sustitución de importaciones en el sector bienes de capital es viable porque existe el mercado interno para hacerlo. (NAFINSA, MV, p. 369). El requerimiento de bienes de capital por parte de otros sectores es alto y dinámico, lo que se refleja en los altos coeficientes de importaciones que tienen estos bienes. Es decir, el hecho de que los coeficientes de importaciones hayan permanecido mas o menos constantes durante varios años no significa que se haya agotado el proceso de sustitución de este sector tal como lo plantean otras corrientes de pensamiento. A pesar de haberse estancado, estos coeficientes son todavía muy altos y denotan la posibilidad de continuar la sustitución.

Es deseable la implementación de esta estrategia porque significará una mayor articulación de la industria nacional. La estructura productiva se desarrolló muy diversificadamente en el sector bienes de consumo principalmente, observándose una horizontalización de este tipo de empresas. Sin embargo, el componente de bienes de capital quedó sin producirse internamente. Por tanto, el mayor porcentaje de importaciones se genera en productos de este sector. Su implementación entonces significará una reducción del coeficiente de importaciones de este sector y por lo tanto menos posibilidades de estrangulamiento en este renglón.

Asimismo, es deseable la profundización porque se convierte en un motor de crecimiento interno. Este punto adquiere relevancia cuando se observa que la sustitución implica producir para un mercado ya establecido (demanda). Las características de este sector en la actualidad es que el mercado existe y se puede hacer que éste sea más o menos cautivo. Este sector generará a su vez demanda a otros sectores en forma de bienes intermedios, materias primas no elaboradas y bienes de consumo para los trabajadores de este sector, cerrándose así una interrelación dinámica.

La posibilidad de un crecimiento más sostenido basado en este sector es visible si contrastamos con otro sector o rama que lidere el crecimiento de la economía como la industria automotriz. Esta actividad tiene su mercado en el consumidor final y debido a que gran parte de sus insumos son importados, la demanda que se podría haber satisfecho en el interior del país es surtida en el exterior, cortando la interacción que los sectores tienen en la economía.

Una de las características del sector de bienes de capital y que hace que su desarrollo sea muy deseable es que este sector resulta esencial para la actividad innovadora. Aunque la existencia de una industria de bienes de capital no es una condición suficiente para el cambio técnico si es una condición necesaria. Careciendo de tal sector, no solo se debe importar la maquinaria sino el progreso técnico que por consecuencia se

determina desde fuera.

Francis Stewart considera, al analizar los países subdesarrollados, que rara vez se justifica económicamente el fortalecimiento de las industrias de bienes de capital o estímulos especiales a este sector si no tomamos en cuenta consideraciones del desarrollo tecnológico. Y que sin embargo cuando las incluimos en el análisis, se torna imprescindible el desarrollo de este sector, "el sector de bienes de capital no permite simplemente la realización de ideas" también es un gran iniciador del cambio .... Los países que carecen de un sector de bienes de capital tienden a carecer igualmente de la base de habilidades, conocimientos, instalaciones y organización de la que depende el avance del progreso técnico". (Stewart, 1983, p.190).

## 9. Instrumentación

Como se observó en apartados anteriores, el agotamiento prematuro de la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital viene condicionado por las condiciones imperantes de la economía. Sin embargo en la instrumentación de esta estrategia se dejó claro que el uso exclusivo de protección en forma de tarifas arancelarias, aunque necesaria, no es suficiente para garantizar el desarrollo del sector de bienes de capital.

Aparte de la protección, que tiene la función de canali-

zar los flujos de capital hacia el sector especificado al alterar los precios relativos, se deben tomar medidas colaterales que coadyuven al éxito de la implementación de la estrategia. A los usuarios de productos del sector de bienes de capital se les debe inducir al máximo hacia la compra de los bienes producidos nacionalmente.

Las compras del sector público deben adecuarse a la estrategia global de la propuesta. A las empresas extranjeras ajustarlas a un programa de integración nacional. Debe buscarse el financiamiento accesible tanto para el funcionamiento operativo como para la promoción de ventas del sector bienes de capital.

#### 10. Implicaciones

Para poder distinguir claramente las implicaciones directas de aplicar un proyecto de sustitución de importaciones y los cuestionamientos que de ellas se derivan es necesario diferenciar el rol que cada sector jugará dentro del proyecto.

La protección originó ineficiencias en los sectores de primera sustitución y a la vez una discriminación al desarrollo del sector de bienes de capital. Pero estos dos problemas que incidieron sobre el sector externo aunque ligados, deben verse separadamente. Las ineficiencias del sector bienes de consumo inciden en el bajo crecimiento de las exportaciones y al contrario, la discriminación al sector bienes de capital incide sobre

las importaciones. Aunque surgidos de una misma fuente (la protección) es necesario reconocer que los problemas de ella derivados no se solucionan atacando a uno de ellos solamente. Es decir, la eficiencia en el sector consumo no desarrollará el sector bienes de capital ni viceversa. Se selecciona el desarrollo de bienes de capital por su importancia como motor de crecimiento y entonces el concepto de eficiencia neoclásico se sustituye por uno en que "la industrialización será eficiente en la medida en que contribuya al logro de dos objetivos principales: Crecimiento y creatividad." (Fajnzylber, 1983, pag. 345). Como vemos, la eficiencia en el sector bienes de consumo no está garantizada ni tampoco la del sector de bienes de capital si el único instrumento es la protección.

La primera implicación que la aplicación de este proyecto traería sería la disminución de los aranceles en el sector bienes de consumo e intermedios y el aumento de los mismos en el sector bienes de capital. La incidencia sobre los sectores no productores de bienes de capital sería doble: obtendrán insumos mas caros al mismo tiempo que mayor exposición al exterior. La reacción de este tipo de empresarios puede generar consecuencias no esperadas, canalizando sus capitales a las actividades tradicionales no expuestas al comercio internacional y con tasas de rendimiento altas, en lugar de enviarlos al sector bienes de capital. Por tanto hay que considerar atención y regulación especial a las actividades tradicionales en lo que a márgenes de ganancia concierne.

Avocándonos al sector bienes de capital específicamente, la implementación del proyecto presenta serias complicaciones. La primera de ellas se refiere al criterio relevante para seleccionar las ramas dentro del sector bienes de capital donde se implementará la sustitución y que determinará en gran medida el tipo de especialización del sector. Tenemos por un lado una demanda identificada como alta y dinámica en ramas que representan un cuello de botella para la economía por la presión que ejercen sobre el sector externo. Un criterio puede surgir de este hecho, es decir, sustituir en las ramas que presenten un problema en el corto plazo igualando oferta y demanda internas. Sin embargo, este criterio se basa en la demanda y por lo tanto olvida toda consideración de índole económica desde la oferta y de capacidad técnica. La aplicación de este criterio puede conducir a la construcción de una serie de proyectos ineficientes y destinados al fracaso.

El otro criterio relevante puede ser la sustitución en áreas en que las posibilidades técnicas y económicas o la dinámica de la estructuración internacional hagan posible la competitividad del sector a largo plazo. La implicación de este tipo de especialización es que la demanda está directamente relacionada con el crecimiento externo. Así el comportamiento cíclico de la economía internacional puede afectar seriamente el desarrollo del sector. Además de que estas áreas pueden no coincidir con los requerimientos de la estructura industrial interna y los cuellos de botella no podrán ser satisfechos.

Tenemos entonces un dilema similar al que se discute cuando se analiza la viabilidad del proceso de sustitución de importaciones como alternativa de desarrollo, pero ahora al interior del sector bienes de capital. Es decir si se debe actuar igualando oferta y demanda (sustituir importaciones) o dejar que las consideraciones económicas de los proyectos sea el criterio relevante (especialización neoclásica).

En el estudio de NAFINSA-ONUDI (NAFINSA-MV, p. 368) se determina que los dos criterios serán operativos. Sin embargo solo se detectan las características de la demanda y no los de posibilidad económica y técnica. Puede ser que los criterios sean convergentes en algunas ramas pero es de esperar que en otros no lo sean.

En teoría, los dos criterios conducen a un diferente tipo de especialización y desarrollo del sector bienes de capital, y la aplicación de los dos criterios simultáneamente aparece como un resultado de la dificultad que presenta el dilema, así como un intento de minimizar el riesgo del fracaso del proyecto.

Otro tipo de complicaciones surgen cuando analizamos que uno de los resultados del modelo es la disminución del déficit del sector externo. Suponiendo que el ahorro interno efectivamente se canaliza a la inversión en el sector bienes de capital, se generará una demanda por productos del mismo sector que dado su estado actual no se podrán satisfacer y tendrán que importar

se: maquinaria y equipo, tecnología y posiblemente algunas materias primas con algún grado de elaboración. La continuación de una dependencia estructural de las importaciones se podría trasladar del sector bienes de capital a insumos de este sector que no se produjeran por la forma en que se organice la estructura productiva dentro del mismo sector.

La naturaleza específica de la producción en el sector de bienes de capital es que las plantas presentan un grado elevado de flexibilidad para producir distintos tipos de equipo. Y además, la fabricación de ciertos equipos requiere de distintos procesos susceptibles o no de integrarse verticalmente en una planta.

Si la estructura productiva en el sector se configura con plantas mas o menos dispersas, tendrán que integrarse verticalmente aunque tengan un bajo grado de integración nacional, lo que significaría una dependencia en las importaciones.

Por el contrario sería mas benéfico horizontalizar la producción. Es decir, contar con plantas que aunque tengan un bajo grado de integración en planta, cuenten con alto grado de integración nacional. Esto significaría al mismo tiempo una mayor especialización y eficiencia, ya que cada planta produciría parte del proceso para muchas plantas aprovechando economías de escala y usaría insumos con mejor calidad, y además una mayor independencia de las importaciones.

El grado de horizontalización de la estructura debe estudiarse con mucho cuidado. Dado que nada nos garantiza que los sectores no productores de bienes de capital sean ahora eficientes, por lo menos la estrategia debe obedecer criterios con los cuales se garantice (por lo menos hasta donde se pueda) el uso eficiente de recursos y en tamaños de planta a capacidad "normal" dentro del sector bienes de capital. Tener una estructura demasiado horizontal significa ensanchar la base del sector bienes de capital tal que incluya proyectos no viables económicamente, que se traduzcan en ineficiencias que incidirán sobre el mismo sector y el resto de la economía.

Finalmente, una última consideración que cae fuera del ámbito específico del sector de bienes de capital y que es concerniente a la capacidad de ahorro interno de la economía. Este modelo se relaciona con el modelo estructural de las dos brechas en que se concuerda que la restricción de la economía se encuentra en el sector externo a través de la importación de bienes de capital. El intento de sustitución, si es exitoso, trasladará la restricción del exterior al interior de la economía. Entonces la capacidad de inversión se vera restringida por la generación del ahorro necesario. Y esta capacidad depende de si el consumo puede ser mantenido a niveles lo suficientemente bajos sin afectar la "eficiencia" de la economía. Esto necesariamente implica una redistribución de ingreso que los planes no consideran lo suficiente.

## 11. Conclusiones (Estructural F)

La propuesta estructural F de la continuación del proceso de sustitución de importaciones se diferencia de los otros enfoques analizados en el trabajo, en el menor papel que se le otorga al sector externo como motor de la economía y en la causalidad que la protección tiene sobre la eficiencia.

En este enfoque el sector externo no juega un papel de motor de crecimiento como en las otras propuestas, sino este se traslada al interior de la economía y específicamente al sector bienes de capital.

Con estas propuestas, la estrategia se encamina a dinamizar la economía al mismo tiempo que articularla e integrarla. Así, se pretende llenar las deficiencias que presenta la matriz de relaciones interindustriales en su componente de bienes de capital.

Las páginas anteriores describen las características de la economía por las cuales el sector bienes de capital no se desarrolló, la deseabilidad de hacerlo y la influencia de la protección sobre la ineficiencia.

A pesar que se reconoce que la protección no conduce necesariamente a la ineficiencia, se necesitan establecer las bases que permitan reconocer a priori las características que, como estructura, queremos que posea el sector bienes de capital.

En principio, queremos que el sector bienes de capital sea el pivote de crecimiento. Entonces tenemos que considerar los en cadenamientos que este sector tenga sobre el resto de la economía y los que se puedan crear o eliminar con la forma específica que tome la estructura del sector. Mientras más integrada esté con el exterior menos repercusión se tendrá sobre el resto de la economía y viceversa.

El hacer que esté más integrado internamente, implica un tipo de estructura tal que se instalen plantas especializadas con equipos, partes o procesos en los cuales el grado de integración en planta sea bajo pero con un grado mayor de integración nacional. Este tipo de estructura contrasta con una integrada muy dispersa, y en las cuales, las plantas deben estar integradas verticalmente pero con bajo grado de integración nacional. Las ventajas del primer tipo de estructura son, además de una mayor integración nacional, las de la especialización en actividades más específicas y en las cuales es más fácil introducir mejoras tecnológicas.

Cabe hacer notar que este tipo de estructura es el ideal para ramas específicas, o subsectores, pero de ninguna manera puede ser extendible a la totalidad del sector bienes de capital.

Las ramas o subsectores específicos en los cuales se deba implementar la estructura horizontalizada antes descrita se deben identificar en base a otro criterio, ya que extender este tipo de estructura a todo el sector significaría producir todo tipo de proyectos independientemente de su eficiencia.

Por lo tanto, la primera decisión debe ser la de elegir sólo aquellos proyectos que se consideren eficientes, o que sean susceptibles de serlo con ligeras modificaciones técnicas en los procesos. Esto garantizará la inserción en el comercio internacional y la consecuente generación de divisas.

Existe la tentación de usar como criterio selectivo las ramas que presenten cuellos de botella en la economía por su alta demanda. Sólo se deben apoyar aquellas que además cumplan el criterio de eficiencia. Ramas muy importantes como la de máquinas-herramienta cumplen con estos dos objetivos simultáneamente (NA-FINSA-ONUDI, 1977, p. 106); sin embargo, otras ramas con una demanda muy alta y dinámica deben ser dejados fuera de la estrategia si no cumplen con el criterio de eficiencia.

Las posibilidades de competencia internacional están estrechamente ligadas al desarrollo de aportaciones tecnológicas y de proceso que a su vez están fuertemente ligadas al desarrollo del sector bienes de capital. Es en este sentido en el cual el desarrollo del sector bienes de capital generará, más que la especialización neoclásica de la economía, el desarrollo de exportaciones competitivas, no sólo en este sector, sino en toda la economía.

México cuenta con recursos con los cuales puede tener ventajas en la producción de bienes de capital: recursos naturales o procesos basados en el uso intensivo de energía. Sin embargo, el uso adecuado de los recursos está determinado por nuestra capaci-

dad de generar las técnicas que aprovecharán estos recursos. La circularidad existente se debe romper y la manera más eficaz de lograrlos es precisamente desarrollando el sector bienes de capital.

### III. Conclusiones Generales

El desarrollo de la industria en México empieza a ser cuestionado seriamente en los principios de los setenta por su incapacidad para generar las exportaciones necesarias a los requerimientos de importaciones de la economía, dados por el modelo industrializador. También se cuestiona el posible agotamiento de la última etapa de la sustitución de importaciones, la de sustituir bienes de capital. A pesar de que en realidad este sector sólo sustituyó una reducida parte de los bienes demandados por la economía, la escasa dinámica mostrada por ese sector llevó a la conclusión de que era necesario finalizar la estrategia de sustitución de importaciones.

Es así como surgen las propuestas neoclásicas y estructural C. Estas propuestas, a partir de los signos de debilidad que el patrón de desarrollo mostraba, consideraron erróneo el planteamiento original de sustituir importaciones ya que nos condujo a una estructura industrial ineficiente, poco integrada y muy diversificada. Entonces proponen como nueva estrategia eliminar la protección para enfocarnos hacia el nuevo paradigma: El desarrollo del país basado en las exportaciones. La eliminación del sesgo en contra de las exportaciones eliminando el sistema proteccionista y la sobrevaluación de la moneda nos conducirá a la eficiencia en la estructura productiva.

Las características de estas dos propuestas (neoclásica y estructural C) son básicamente las mismas y muestran claramente la

preocupación de que la ineficiencia en la industria mexicana ha ido estrechando las vías de desarrollo del país al discriminar en contra de las exportaciones. Sin embargo, el hecho de tratar de eliminar el sesgo contra las exportaciones hace que automáticamente queden fuera del escenario principal los acontecimientos del resto de la economía. Es decir, los mecanismos e instrumentos a usar en la implementación de la estrategia son dirigidos exclusivamente al mejoramiento de las exportaciones. Mientras, el rol que jugarán las importaciones dentro de la nueva estructura industrial es soslayado. Vimos que en el nuevo estado estructural tendremos un nivel de importaciones mayor (si adoptamos la estrategia neoclásica) y que entonces la transición hacia este nuevo estado será dolorosa y posiblemente de larga duración. Entonces no se justifica que en aras de obtener "eficiencia" (que ni siquiera está garantizada en la estrategia) tengamos que sacrificar no sólo parte de la planta industrial sino también el crecimiento de la economía.

Las propuestas neoclásicas y estructural C fallan al concentrarse exclusivamente en las exportaciones y no consideran que esas estrategias sugieren comportamientos perversos de otros elementos importantes como las importaciones, que pueden organizar la ruptura de estas estrategias en la transición, o llevarnos a sus objetivos a un costo muy alto. Primero, se necesita completar la etapa de sustitución de importaciones del sector bienes de capital que nos integra la estructura productiva y nos proveerá de los bienes que se destinarán a la inversión y al crecimiento

to futuro de la economía. Como vimos en la sección correspondiente, una transición del tipo neoclásica es más provechosa si el sector de bienes de capital ha sido desarrollado y la economía está relativamente integrada.

La reacción usual al comentario anterior es, primero, que el sector bienes de capital no respondió a los incentivos encaminados a desarrollarlo; y segundo, que es precisamente el proceso de sustitución de importaciones el estilo de desarrollo que nos condujo a la ineficiencia industrial.

De la propuesta estructural F. de continuar la sustitución de importaciones se desprenden las respuestas a los cuestionamientos anteriores. Sí se puede continuar la sustitución de importaciones a niveles altos de eficiencia porque se cuenta con las condiciones e instrumentos adecuados para hacerlo. La primera advertencia es que la protección no es suficiente para lograr dinamizar el sector bienes de capital. Es necesario adecuar todos los instrumentos en ese fin. Las políticas de protección, política industrial, política de tipo de cambio y política de subsidios deben ser coherentes con el objetivo y no contradictorias como lo han sido en algunas ocasiones. La segunda advertencia se refiere al grado de eficiencia que logramos con la estrategia. La protección, instrumento que influyó decisivamente en la ineficiencia de otros sectores, debe ser usado y aplicado con cautela sólo atendiendo a los requisitos de selectividad en las ramas a sustituir. Es necesario reconocer que no todo el sector de bie-

nes de capital puede ser cubierto por la estrategia. Sólo los proyectos que garanticen niveles adecuados de eficiencia son los que deberán apoyarse. La determinación de la eficiencia de los proyectos se debe evaluar en pirámide. Es decir, comenzando por la identificación de ramas específicas del sector y continuar en productos, procesos y partes. Si en principio una rama cumple con los criterios de eficiencia no excluye que procesos de esta rama no sean eficientes y por lo tanto, no deberán apoyarse. Es tos procesos pueden incorporarse gradualmente conforme a programas de integración nacional si el aprendizaje técnico permite eficientar tal proceso.

La forma de minimizar el riesgo de que un número grande de procesos y partes queden fuera de la estrategia es conformar una estructura en el sector tal que las plantas se especialicen en partes y procesos. Una vez elegidas las ramas que se apoyarán, el esfuerzo debe ser dirigido a horizontalizar la producción en esas ramas. Es decir, que la integración del producto en cada planta sea baja, y del conjunto de partes y procesos aportados por varias plantas se forme el producto final. Este tipo de estructura hace que cada planta se especialice en actividades espe cíficas con lo cual se incrementa la posibilidad de que se intro duzcan modificaciones en el diseño de los procesos adecuados a los recursos que posee el país, que al final de cuentas se tradu cirá en niveles crecientes de eficiencia.

Es en los instrumentos que se deben usar para lograr que la estructura del sector de bienes de capital se conforme de acuerdo a las características antes descritas donde se necesita profundizar en el análisis y diseño de política. Fue precisamente la aplicación muy amplia de unos instrumentos y la incoherencia de otros lo que generó la ineficiencia de la estructura productiva y la escasa dinámica mostrada por el sector de bienes de capital, y no la estrategia de sustitución de importaciones per se. La estrategia de sustitución de importaciones está lejos de agotarse como lo considera la estrategia neoclásica.

La continuación de la sustitución de importaciones en el sector bienes de capital, con la estructura adecuada y usando los instrumentos adecuados, dinamizará la economía y la integrará. La integración de la economía es lo que las propuestas neoclásicas y estructural C no consideran lo suficiente y lo que las debilita como propuestas viables. Además, el desarrollo del sector bienes de capital fortalecerá el crecimiento cuantitativo al emerger como motor de crecimiento e influirá en el desarrollo cualitativo a través del desarrollo tecnológico.

Referencias

- CEPAL (1957). "El Desequilibrio Externo en el Desarrollo Económico Latinoamericano: El Caso de México", CEPAL, Bolivia, Mayo, 1957.
- Clavijo F., Saez W. y Schever P. (1978). "¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas? El Trimestre Económico. Vol. XLV (1), núm. 177, enero-marzo.
- Chenery, H.B. (1961). "Comparative Advantage and Development Policy", American Economic Review. Vol. 51.
- Fajnzylber, F. (1983). "La Industrialización Trunca". Editorial Nueva Imagen. México, D.F.
- Gazol, A. (1982). "Alternativas de Política Económica ante la Coyuntura Internacional" incluido en la recopilación del libro "El Comercio Exterior de México", Tomo I, Editado por IMCE, ADACI, Siglo XXI, pp. 42-49, México, D.F.
- NAFINSA-CEPAL, (1971). "La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México". Nacional Financiera, México, D.F.
- NAFINSA-MV, (1977). "Una Estrategia para Desarrollar la Industria de Bienes de Capital". El Mercado de Valores Año XXXVII, núm. 20, México, D.F.
- NAFINSA-ONUDI, (1977). "México: Una Estrategia para Desarrollar la Industria de Bienes de Capital". Nacional Financiera, México, D.F.
- Stewart, F. (1983). "Tecnología y Subdesarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Villarreal, (1976). "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975): Un Enfoque Estructuralista". Fondo de Cultura Económica. México, D.F.