

Industrialización y sustitución de importaciones en México

ROGELIO RAMIREZ DE LA O*

INTRODUCCION Y RESUMEN

La política de sustitución de importaciones fue adoptada en México en la segunda mitad de los años cuarenta. Sus objetivos eran: asegurar la expansión de las industrias que se habían desarrollado durante la segunda guerra mundial, reducir la propensión media a importar y contrarrestar los límites al crecimiento económico que el comportamiento errático de las exportaciones primarias había aparentemente impuesto.¹ Dichos límites se encontraban claramente asociados con la expansión de la economía norteamericana y sus fluctuaciones cíclicas: los efectos más notables de tal influencia se dieron durante la Gran Depresión de los años treinta, la expansión de la segunda guerra mundial, la recaída de la posguerra, la relativa estabilidad de los años sesenta y el menor crecimiento de la primera mitad de los setenta.

Para analizar la evolución de la sustitución de importaciones y los patrones del comercio internacional de México, distinguiremos tres fases:² *i*) la de crecimiento con inflación (1940-1956); *ii*) la de crecimiento con estabilidad (1957-1970) y *iii*) la de menor crecimiento con inflación (1971-1976).

Trataremos de demostrar que en el caso de México, aunque la industrialización alcanzó un progreso notable

mediante la sustitución de las importaciones, ésta no ha llevado en el largo plazo a la caída esperada de la propensión media a importar, sino, al contrario, a su aumento. En consecuencia, la industrialización no ha hecho disminuir la dependencia externa de la economía, aunque sí ha cambiado su carácter.

La sustitución de importaciones ha venido acompañada por una estructura cambiante del comercio internacional. En las exportaciones, la participación de las manufacturas se incrementó significativamente, mientras que los productos agrícolas y minerales han disminuido su participación relativa. En lo referente a las importaciones, las de bienes de capital se incrementaron en forma muy rápida, en tanto que las de bienes de consumo se han reducido gradualmente. Este cambio en la composición del comercio internacional es resultado de los patrones de demanda nacional y extranjera, la política de sustitución de importaciones y la muy particular influencia de la economía norteamericana.

Aquí se sostiene que uno de los efectos más importantes de la expansión del comercio internacional durante la fase de crecimiento más reciente (1971-1976), fue el aumento de la propensión media a importar y, por tanto, de la dependencia de fuentes extranjeras para abastecernos de bienes de capital. También se sostiene que, en los renglones manufactureros más dinámicos, las exportaciones han crecido más rápidamente que la producción, lo que significa que, en estos casos, la propensión a exportar también se ha incrementado. Ello indica que la economía mexicana se está abriendo.

Desde luego, esta situación no es sorprendente, puesto que también se ha presentado en otras economías. Sin embargo, en el caso de México, debemos tomar en cuenta que la política económica desde la segunda mitad de los cuarenta ha perseguido en este aspecto un objetivo distinto: apoyar el proceso de industrialización con la creciente de-

* Investigador del Centro de Ecodesarrollo, A.C., México.

1. Este fue el argumento "clásico" en favor de las políticas de sustitución de importaciones en América Latina. Véase Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth*, Nueva York, 1951; "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, 1964; *The Economic Development of Latin America in the Post-War Period*, Nueva York, 1964; *The Process of Industrial Development in Latin America*, Nueva York, 1965.

2. La distinción de estas fases también nos sirve para analizar la trayectoria del crecimiento económico, del producto agrícola, la inflación y la balanza de pagos. Cada fase presenta diferencias importantes en esas variables.

manda interna. Las pruebas que aquí se analizan sugieren que dicha política no ha tenido éxito en orientar la demanda interna hacia la industria nacional ni en disminuir la influencia dominante de la demanda externa en las exportaciones mexicanas y, consecuentemente, en el crecimiento económico.

También se desprende de este análisis que la teoría convencional sobre sustitución de importaciones no es suficiente para comprender los fenómenos señalados.³

INDUSTRIALIZACION Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Contexto general

En el cuadro 1 mostramos las variables macroeconómicas más importantes de la economía mexicana de 1940 a 1976. En él se pueden distinguir diferencias cuantitativas y comprender las diferencias cualitativas del modelo de crecimiento económico seguido en las fases en estudio. A lo largo de este artículo nos referiremos a dichas variables y, por tanto, no las analizaremos aquí. Sin embargo, debemos mencionar que la evolución de la sustitución de importaciones puede observarse fácilmente, al comparar las tasas de crecimiento de las importaciones, del producto interno bruto (PIB) y de la producción industrial. Durante la primera fase (1940-1956), la tasa de aumento de las importaciones superó a la del PIB. Durante la segunda (1957-1970), la sustitución de importaciones ocurrió de acuerdo con lo que sostiene la teoría convencional: la demanda de importaciones se desvió, en cierta medida, hacia la producción industrial nacional. Esto produjo el significativo resultado de incrementar el ingreso más rápidamente que las importaciones, lo que sugiere el éxito de dicha política. Los resultados de esta fase incluso alentaron a algunos autores⁴ a afirmar que la industrialización mexicana apuntaba, hacia finales de los años sesenta, a una mayor participación de los bienes de capital dentro de la producción manufacturera. No obstante, durante la tercera fase (1971-1976) dicha tendencia se invirtió, y el crecimiento de las importaciones —especialmente de bienes de capital— superó notablemente los del PIB y de la producción industrial.

Fuerzas externas, tanto económicas como de otra naturaleza (especialmente provenientes de la economía estadounidense), han desempeñado un papel crucial en los resultados de la industrialización en cada una de las tres fases. Durante la primera, la principal influencia externa fue la segunda guerra mundial. Por una parte, estimuló las exportaciones y contribuyó a la industrialización pero, por la otra, constituyó una importante fuente de inestabilidad, principalmente a través de aumentos de precios del comercio exterior y movimientos de capitales a corto plazo.

3. Por teoría convencional entendemos los trabajos teóricos y empíricos en los que se sostiene que la sustitución de importaciones pasa de procesos industriales relativamente simples hacia otros más complejos. De acuerdo con ello, las condiciones para una industrialización exitosa a través de estas etapas del proceso son, fundamentalmente, la expansión del mercado interno y la disminución de la propensión media a importar.

4. A. Yarza, "El futuro del proceso de industrialización en México", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, México, 1971; R.P. Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México. Un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

CUADRO 1

Variables macroeconómicas de la economía mexicana

	Crecimiento con inflación 1940-1956	Crecimiento con estabilidad 1957-1970	Menor crecimiento con inflación 1971-1976
PIB (tasa media de crecimiento anual, %)	5.81	6.59	5.39
Ingreso per cápita (TMCA, %)	2.85	2.84	1.74
Producción agrícola (TMCA, %)	3.92	3.68	0.40
Producción industrial (TMCA, %)	5.34	8.40	6.10
Producción manufacturera (TMCA, %)	6.45	8.18	5.80
Exportaciones (TMCA, %) ^a	3.0	5.3	0.20
Importaciones (TMCA, %) ^a	6.7	5.0	8.7
Entrada neta de capital extranjero a largo plazo, acumulada (millones de dólares) ^b	719.1	3 968.4	14 802.5
Promedio anual de las entradas de capital extranjero (millones de dólares)	42.3	283.5	2 467.1
Precios al mayoreo (TMCA, %)	10.5	2.6	14.4
Precios al consumidor (TMCA, %)	11.5	3.5	14.2
Precios de exportaciones (TMCA, %)	7.9	1.3	14.0
Precios de importaciones (TMCA, %)	6.9	2.5	9.9

a. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

b. Incluye inversión extranjera directa y créditos al sector público.

Fuente: Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A., *Statistics on the Mexican Economy, 1974*; CEPAL, *La relación de precios de intercambio*, Santiago, 1976.

Durante la segunda fase las influencias externas fueron de naturaleza estabilizadora, tanto en términos de precios del comercio exterior como de los flujos de capital extranjero. Esto permitió un aumento dinámico de las exportaciones mexicanas y el financiamiento de un déficit permanente en la cuenta corriente, sin necesidad de depreciar el tipo de cambio, sin contracciones importantes en el ritmo de aumento del ingreso y sin presiones inflacionarias. La sana expansión de la producción agrícola y el progreso mismo en la sustitución de importaciones también contribuyeron a esos resultados.

Durante la tercera fase las influencias externas fueron desfavorables: la recesión en Estados Unidos y la inflación e inestabilidad monetaria mundiales. A esto se sumaron presiones económicas internas, como la progresiva desaceleración en el aumento del producto agrícola y un lento crecimiento de la inversión privada. A pesar de los crecientes flujos de capital extranjero, los factores arriba mencionados desembocaron en 1976 en una crisis de balanza de pagos.

Análisis empírico de la sustitución de importaciones

La sustitución de importaciones en México ha seguido las tres etapas clásicas de la teoría convencional. En la primera fase se orientó, con éxito, hacia la producción interna de bienes de consumo. En la segunda (1957-1970) la sustitución abarcó bienes intermedios, donde se alcanzó un progreso notable, y algunos bienes de capital. En la tercera fase (1971-1976) se fomentó intensamente la sustitución de bienes de capital. Sin embargo, no hay evidencias de progreso

durante esta fase y el análisis que se hace a continuación indica que la sustitución de importaciones fue negativa en algunos sectores de bienes intermedios y de capital.

Para analizar la evolución de la sustitución de importaciones se define el coeficiente k_i como la proporción que ocupan las importaciones dentro del valor agregado por sector en las manufacturas. Utilizando datos de importaciones por clase de mercancía y de valor agregado por industria, dicha proporción quedaría expresada así:

$$k_i = \frac{M_i}{G_i} \quad [1]$$

donde M_i son las importaciones del bien i , a precios constantes, y G_i es el valor agregado por la industria local i . Si k_i denota la proporción de importaciones del año inicial y k'_i la del año final, el progreso en la sustitución de importaciones durante una fase cualquiera quedaría dado por

$$\Delta k_i = \frac{k_i - k'_i}{k_i} \quad [2]$$

Expresando dicho progreso en porcentaje, tenemos

$$\Delta k_i^* = \frac{k_i - k'_i}{k_i} (100)^5 \quad [3]$$

La primera fase (1940-1956)

Los resultados de la medición anteriormente descrita para la primera fase se muestran en el cuadro 2. Se puede observar que la sustitución fue notable en los bienes de consumo. El valor agregado en las industrias intermedias y de capital aumentó considerablemente en porcentaje, lo que provoca un índice muy alto de sustitución de importaciones (Δk_i^*). Este último se debe principalmente a las muy bajas cifras iniciales (1940) de valor agregado en dichas industrias. Además, al estudiar estos resultados se debe tomar en cuenta que las industrias de bienes de consumo representaron cerca de 70% del valor agregado de las manufacturas. En la medida en que en dichas industrias tuvo lugar una sustitución de importaciones, podemos decir que hubo un progreso efectivo en el proceso global, a pesar de los índices negativos en productos intermedios y de capital, que reflejan un incremento sustancial de sus importaciones.

5. Este método de medición está muy lejos de ser satisfactorio para una evaluación del progreso efectivo en la sustitución de importaciones. Esto es así porque las importaciones de la industria i que consiste en un producto diferente de i , digamos j , un insumo, se computan como importaciones de la industria j y no de la industria i . Cuando las importaciones de bienes de consumo están sustituyéndose por producción local, como en la primera fase (1940-1956), pero, simultáneamente, se incrementan las importaciones de bienes intermedios, este método nos lleva a sobrestimar la sustitución de importación de bienes de consumo y a subestimar la sustitución en bienes intermedios. Sin embargo, una medición más completa del progreso en la sustitución de importaciones requiere de tablas de insumo-producto. Por otra parte, el método aquí utilizado sirve al propósito de permitirnos observar las tendencias a largo plazo del proceso de sustitución de importaciones, que es nuestro objetivo en esta sección.

CUADRO 2

Importaciones como proporción del valor agregado (M_i/G_i) y sustitución de importaciones en porcentaje (Δk_i^), 1940-1956*

	M_i/G_i		Δk_i 1940- 1956	Δk_i^* 1940- 1956
	1940	1956		
1. Alimentos, bebidas y tabaco	.067	.046	.021	31
2. Textiles	.071	.069	.002	3
3. Calzado y ropa	.101	.010	.091	90
4. Madera y corcho	.509	.109	.400	78
5. Cueros y pieles	.405	.031	.374	92
6. Varios	.193	.505	-.312	-162
<i>Suma de bienes de consumo</i>	.091	.078	.013	14
7. Papel y celulosa	.359	.624	-.265	-74
8. Productos de hule	.240	.170	.070	29
9. Productos químicos	.501	1.159	-.658	-131
10. Minerales no metálicos	.186	.167	.019	10
11. Metales básicos	.518	.693	-.175	-25
<i>Suma de bienes intermedios</i>	.409	.708	-.299	-73
12. Maquinaria no eléctrica	114.000	9.468	104.500	92
13. Maquinaria eléctrica	2.475	1.292	1.183	48
14. Equipo de transporte	2.298	2.200	.098	4
<i>Suma de bienes de capital</i>	3.560	3.360	.200	6
<i>Total de manufacturas</i>	.238	.506	-.268	-113

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México y de la Secretaría de Industria y Comercio. El valor agregado se tomó a precios constantes de 1960, y las importaciones a pesos corrientes se convirtieron a constantes de 1960 con el índice de precios de importaciones de la CEPAL, "La relación. . .", *op. cit.*

La segunda fase (1957-1970)

Durante la segunda fase la sustitución de importaciones fue exitosa en cuanto a que se orientó hacia aquellos campos donde la demanda interna se expandió más rápidamente. El incremento de la producción de empresas del Estado, como las de petróleo, electricidad, petroquímica y transportes, apoyó sustancialmente este progreso. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la medición para el período 1957-1969.

Se puede observar que la sustitución fue positiva en las tres categorías: bienes de consumo, intermedios y de capital. En las industrias tradicionales (alimentos, calzado, madera y corcho y pieles) el progreso fue menos impresionante que durante la primera fase, lo que es normal, puesto que las importaciones en el año base (1957) ya habían sido reducidas a una pequeña proporción del valor agregado. Mayores avances llevaron dicha proporción a un nivel insignificante en la mayoría de las industrias de bienes de consumo. El avance en los textiles fue más importante que en la primera fase, debido en parte al incremento de la producción de fibras sintéticas, al menor crecimiento de las importaciones de lana y a los controles a la importación.

Sin embargo, los avances más significativos tuvieron lugar en las industrias de bienes intermedios y de capital. Industrias como las de papel, productos químicos y metales, que en la fase previa no habían aumentado su producción

tan rápidamente como la demanda, muestran una sustitución de importaciones positiva en esta fase. En las industrias de bienes de capital, especialmente maquinaria, tuvo lugar el mismo progreso, lo cual es aún más significativo si consideramos que, para 1970, las importaciones de bienes de capital representaban 60% de las importaciones totales. El reverso de la moneda fue, por supuesto, que aunque el valor agregado en las industrias de bienes de capital se expandió más rápidamente que las importaciones de los mismos, dichos bienes de capital representaban una proporción creciente de nuestras compras al exterior. Dado que las importaciones totales comenzaron a acelerarse, hacia el final de esta fase, a una tasa más alta que el ingreso, se hicieron evidentes ciertas deficiencias en la política de sustitución de importaciones. Para 1970, las industrias de bienes de capital eran aún incapaces de desplazar importaciones de maquinaria agrícola, aparatos telefónicos y telegráficos, trailers, generadores eléctricos de cierta capacidad, maquinaria textil, hornos industriales, locomotoras y equipo para ferrocarriles.

CUADRO 3

Importaciones como proporción del valor agregado (M_i/G_i) y sustitución de importaciones, en porcentaje (Δk_i^), 1957-1969*

	M_i/G_i		Δk_i 1957- 1969	Δk_i^* 1957- 1969
	1957	1969		
1. Alimentos, bebidas y tabaco	.033	.020	.013	39
2. Textiles	.065	.031	.034	52
3. Calzado y ropa	.009	.003	.006	67
4. Madera y corcho	.078	.059	.019	24
5. Pieles y cueros	.040	.039	.001	2
6. Varios	.468	.373	.095	20
<i>Suma de bienes de consumo</i>	.067	.050	.017	25
7. Papel y celulosa	.483	.397	.086	18
8. Productos de hule	.131	.075	.056	43
9. Productos químicos	1.089	.472	.617	57
10. Minerales no metálicos	.166	.086	.080	48
11. Metales básicos	.625	.263	.362	58
<i>Suma de bienes intermedios</i>	.639	.317	.322	50
12. Maquinaria no eléctrica	7.253	2.360	4.893	67
13. Maquinaria eléctrica	1.133	.485	.648	57
14. Equipo de transporte	1.902	.987	.915	48
<i>Suma de bienes de capital</i>	2.869	1.109	1.760	61
<i>Total de manufacturas</i>	.462	.297	.165	36

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Industria y Comercio y del Banco de México, S.A.

La tercera fase (1971-1976)

Durante la tercera fase del proceso de sustitución de importaciones el aumento de la producción industrial se desaceleró y la tasa global de crecimiento en el sector industrial se sostuvo únicamente por la expansión de las empresas del Estado en petroquímica, electricidad y, en los últimos años, petróleo. El crecimiento de la producción manufacturera, que en la fase previa constituyó el puntal de la expansión industrial, disminuyó drásticamente en esta fase. Al igual que en los años anteriores, las industrias productoras de bienes intermedios y de capital tuvieron tasas de crecimiento superiores a la promedia de la industria, pero fueron claramente menores a las de la década de los sesenta.

CUADRO 4

Importaciones como proporción del valor agregado (M_i/G_i) y sustitución de importaciones, en porcentaje (Δk_i^), 1971-1975*

	M_i/G_i		Δk_i 1971- 1975	Δk_i^* 1971- 1975
	1971	1975		
1. Alimentos, bebidas y tabaco	.031	.036	-.005	-16
2. Textiles y ropa	.081	.038	.043	53
3. Madera, corcho, papel y productos de hule	.250	.205	.045	18
<i>Suma de bienes de consumo</i>	.076	.06	.016	21
4. Productos químicos	.387	.365	.022	6
5. Minerales no metálicos	.124	.120	.004	3
6. Metales básicos	.234	.430	-.196	-84
<i>Suma de bienes intermedios</i>	.296	.345	-.053	-18
7. Maquinaria no eléctrica	2.160	2.900	-.740	-34
8. Maquinaria eléctrica	.681	.484	.197	29
9. Equipo de transporte	.706	.643	.063	9
<i>Suma de bienes de capital</i>	1.037	1.059	-.022	-2
<i>Total de manufacturas</i>	.295	.330	-.035	-12

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Industria y Comercio y del Banco de México, S.A.

La desaceleración afectó en forma negativa el avance del proceso de sustitución de importaciones. Esto fue causado principalmente por la recesión en Estados Unidos en 1970 y de nuevo en 1974-1975, así como por el aumento en los precios de las materias primas, de origen internacional, y las políticas monetarias y fiscales restrictivas del crecimiento, impuestas por el Gobierno mexicano en 1971 y 1975, que, sin reorientar la demanda hacia la producción de bienes-salario, como era necesario, en cambio la reprimieron, afectando también las importaciones en el corto plazo.

El comportamiento de las importaciones de alimentos elaborados (que son las que aquí se relacionan con el valor agregado de las industrias alimentarias) obedeció a las serias limitaciones de la oferta agrícola. En el caso de los metales básicos el aumento en las compras externas fue provocado por una caída en la producción de la industria del acero. Esto explica los índices negativos de sustitución de importaciones en las industrias 1 y 6. Sin embargo, el incremento en las importaciones de maquinaria fue, más que una situación coyuntural como los casos anteriores, un fenómeno permanente. Estuvo asociado, parcialmente, al crecimiento de la capacidad instalada de algunas de las empresas del sector público durante esta fase. Empero, la expansión de algunas industrias no es suficiente para explicar la totalidad de las importaciones de bienes de capital ni la falta de progreso en su sustitución.

La sustitución de bienes intermedios (excluyendo el acero) fue insignificante debido, probablemente, a cierta inelasticidad de oferta que prevaleció en las industrias químicas y de minerales no metálicos.

Por otra parte, el aumento en las importaciones de maquinaria y equipo industrial superó al de su valor agre-

gado. Ello sugiere una regresión en el proceso de sustitución de importaciones, ya que México había mostrado cierta capacidad para sustituir dichas importaciones durante la fase anterior. Si esto se debe, así sea parcialmente, a las fuertes compras externas del sector público, entonces parece evidente que hubo una desarticulación entre la política macroeconómica del Estado y su política industrial. En la siguiente parte de este trabajo se exponen razones de fondo que pueden explicar también parte de este fenómeno.

Consideraciones teóricas sobre el debilitamiento de la sustitución de importaciones

Los datos expuestos nos indican que el proceso de sustitución de importaciones en México alcanzó un nivel de agotamiento, después de progresar en las industrias de bienes de consumo y de algunos bienes intermedios. Esto ya se ha analizado en la literatura sobre el tema.⁶

Las explicaciones de este fenómeno son muy variadas, pero parece haber consenso en atribuir el debilitamiento del proceso a las políticas económicas aplicadas. A continuación se estudia la aplicabilidad de dichas explicaciones al caso mexicano, agrupándolas en cuatro categorías.

Falla de las políticas de desarrollo e influencias externas

En la primera categoría se incluyen las explicaciones que atribuyen las fallas del proceso de sustitución de importaciones a causas generales, originadas en el modelo mismo de desarrollo y en las influencias externas.⁷ Se evalúa el modelo sustitutivo de importaciones en términos de un excesivo grado de capitalización del sector industrial, débil absorción de la fuerza de trabajo disponible, excesiva diversificación de la industria manufacturera, concentración del ingreso, fuga de capitales y creciente intervención de empresas transnacionales en los sectores manufactureros. Para este grupo de autores las políticas de desarrollo aplicadas por los propios países han desempeñado un papel crucial en los resultados negativos del proceso. Empero, no son las únicas causas, puesto que también se reconoce el efecto negativo de la crisis económica internacional (Tavares), las políticas desfavorables de los países industrializados para

aquellos en proceso de industrialización (Prebisch) y las presiones inflacionarias, que han afectado especialmente a los países latinoamericanos.⁸

La demanda de importaciones de bienes de capital y los límites del proceso de sustitución de importaciones

Un segundo grupo de autores caracteriza el agotamiento efectivo o potencial del proceso como resultado de la creciente demanda de importaciones de bienes de capital (que acompaña a la industrialización) y de las dificultades para continuar sustituyendo dichas importaciones más allá de un límite, que es impuesto, fundamentalmente, por el tamaño del mercado.⁹ Esto es lo que constituye el principal argumento en favor de una más intensa sustitución de importaciones de bienes de capital por el sector público, y de la creación del Mercado Común Latinoamericano.¹⁰ Este grupo de autores es más explícito al definir las causas del debilitamiento del proceso: sostiene que la propensión media a importar no se reducirá después de alcanzar un límite. Sin embargo, dichos autores no explican por qué ciertas importaciones se incrementan más rápidamente que la producción industrial, aun en los sectores considerados más dinámicos. Esto es exactamente lo que sucedió en México en la primera mitad de los setenta.

Resistencia a los procesos avanzados de sustitución, política económica y medio ambiente económico

Hirschman¹¹ refuta el punto de vista del agotamiento natural del proceso sustitutivo de importaciones y atribuye su estancamiento a factores económicos, tecnológicos y políticos, que impiden alcanzar estadios más avanzados y complejos de industrialización. Esto significa que la producción nacional de bienes de consumo e intermedios no produce estímulos en otros sectores más avanzados de la industria (*backward linkages*), que son los que en última instancia

8. La teoría y las pruebas empíricas son abundantes en el tema de la inflación y sus causas en América Latina. En el caso del grupo que nos ocupa, los estudios sobre la inflación se hacen, en la mayor parte de los casos, dentro del marco de la industrialización con base en sustitución de importaciones. Véase Dudley Seers, *op. cit.*; Raúl Prebisch, "Economic Development or Monetary Stability The False Dilemma", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. VI, 1961, y "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. VII, 1962; Joseph Grunwald, "Invisible Hands in Inflation and Growth", en W. Bear and I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Irwin, 1964; D. Félix, "An Alternative View of the Structuralist-Monetarist Controversy", en A.O. Hirschman (ed.), *Latin American Issues*, Twentieth Century Fund, 1961; y "Monetarists, Structuralists and Import-Substitution Industrialization", en *Inflation and Growth in Latin America*, Irwin, 1964.

9. Véase Dudley Seers, *op. cit.*, y CEPAL "The Process..." *op. cit.*

10. Una variante de este enfoque podría ser aquella en donde, partiendo de una situación estructural dada, la tasa de crecimiento de la economía se relaciona con un déficit en cuenta corriente que es variable, según la tasa de crecimiento. Un ejemplo de esta posición es el modelo de las dos brechas, de Chenery y Strout, según el cual el incremento en la tasa de ahorro y la ayuda externa pueden ayudar a continuar con el proceso de crecimiento, y a su éxito, en última instancia. Véase Hollis B. Chenery y A.M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development" *American Economic Review*, vol. LVI, 1966.

11. Véase Albert Hirschman, "The Political Economy of Import Substitution", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, 1968.

6. Hay pruebas empíricas en apoyo de esta proposición para el caso de Brasil (CEPAL, "The Growth and Decline...", *op. cit.*), aunque la formulación de modelos teóricos es más extensa. La tendencia del proceso a agotarse es analizada por Dudley Seers, "A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America", *Oxford Economic Papers*, vol. 14, 1962; Aníbal Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, 1970; "Industrialización sustitutiva y comercio exterior. En torno a las ideas de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, vol. XLII, 1975; "Styles of Development in Latin America", *Cepal Review*, primer semestre, 1976; Enrique V. Iglesias, "Situation and Prospects of the Latin American Economy in 1975", *Cepal Review*, primer semestre, 1976. Comentarios generales sobre el proceso en México pueden encontrarse en A. Aspra, "Import Substitution Industrialization in Mexico", *Journal of Development Studies*, vol. 13, 1977.

7. Véase Aníbal Pinto, "Naturaleza e implicaciones..." *op. cit.*; María Conceição Tavares, "El desarrollo industrial latinoamericano y la presente crisis del transnacionalismo. Algunas interrogantes", *El Trimestre Económico*, vol. XLII, 1975; Raúl Prebisch, "A Critique of Peripheral Capitalism", *Cepal Review*, primer semestre, 1976; Enrique Iglesias, *op. cit.*

continúan alimentando dicho proceso. De acuerdo con Hirschman, estas limitaciones tienen un carácter estructural, y podrían contrarrestarse con nuevas políticas económicas, que formen un ambiente económico distinto. Sin embargo, Hirschman no indica cuáles son en particular los factores que intervienen en el estancamiento del proceso, ni presenta pruebas empíricas sobre los mismos.

Industrialización antiexportadora

Otros autores hacen hincapié en que el proteccionismo, gracias al cual ha tenido lugar la industrialización (especialmente en América Latina), ha producido un sistema de tipos de cambio múltiples debido a las diferentes tarifas. Ello ha causado invariablemente una sobrevaluación de la moneda que inhibe las exportaciones industriales, impide la especialización, produce capacidad ociosa en la industria y estorba el progreso de la sustitución de importaciones. Estos autores sugieren que es posible impedir el deterioro del déficit en cuenta corriente y proseguir la industrialización alentando las exportaciones de manufacturas mediante la devaluación¹² o mediante tipos de cambio ajustables.¹³ Con esta línea de razonamiento, sin embargo, resultaría imposible explicar el rápido desarrollo de las exportaciones mexicanas de manufacturas en el contexto de una fuerte protección efectiva y sobrevaluación del tipo de cambio, desde la segunda mitad de la década de los sesenta. Tampoco podría explicarse el gran aumento de las importaciones, en el momento en que sus precios tuvieron aumentos muy fuertes, en 1973-1976. Por otra parte, contra lo que podría esperarse, las exportaciones mexicanas de bienes con elasticidad-precio muy alta tuvieron un aumento sin precedente en los años setenta, es decir, crecieron a pesar de una falta de competitividad de precios, si ésta se considera ligada a un tipo de cambio "realista".¹⁴ Por otra parte, hay pruebas de que los movi-

mientos en los índices de precios entre dos países tienen en realidad poca capacidad para explicar los flujos de comercio. En el período 1954-1964, por ejemplo, las exportaciones de Estados Unidos a los principales países europeos occidentales se incrementaron en 240%, en tanto que sus importaciones lo hicieron en 330%, habiéndose modificado los índices respectivos en sólo 12%. De ahí que no sea posible atribuir a una supuesta sobrevaluación del tipo de cambio determinado comportamiento de las exportaciones, ni tampoco esperar de su ajuste cambios importantes en dichos flujos.¹⁵ En México, por ejemplo, la sobrevaluación del tipo de cambio no parece haber impedido el desarrollo de exportaciones de manufacturas ni la especialización, como se verá en la siguiente sección.

Las hipótesis señaladas proporcionan elementos, pero no pueden explicar satisfactoriamente las tendencias del proceso de sustitución de importaciones conjuntamente con un rápido crecimiento de las importaciones y exportaciones de bienes manufacturados durante los años setenta. Esto no significa, desde luego, que algunos de los argumentos no sean válidos, y de hecho tomamos algunos de ellos en el siguiente apartado.

La hipótesis de variedad

A continuación analizamos algunas de las proposiciones de la hipótesis de variedad (*variety hypothesis*) con objeto de aplicarla al caso de México. Esta hipótesis fue presentada por T.S. Barker¹⁶ como una posibilidad diferente al enfoque neoclásico. Mediante ella se pretende explicar el efecto del crecimiento económico sobre los flujos de comercio exterior. La misma se deriva de un modelo de demanda del comprador, pero no está restringida a explicar el comercio internacional de bienes de consumo, sino que también considera el de bienes de capital. Para la elaboración de esta hipótesis se supone que diferentes bienes tienen diferentes cantidades de características, que son positivamente deseadas por el comprador con un ingreso y presupuesto dados. En consecuencia, el incremento en el ingreso per cápita tiene el efecto de incrementar el número de características deseadas y esto produce una diferenciación en la demanda. Los bienes de capital pueden diferenciarse por razones tecnológicas y de mercadotecnia (motores de aviones, cajas de velocidad, compuestos y farmacéuticos, sabores, etcétera).

A continuación se analizan las proposiciones más relevantes derivadas de este modelo.

1) El efecto de un incremento del ingreso per cápita consiste en elevar la demanda de importaciones, debido al

parte de los flujos comerciales, dichos índices contienen bienes y servicios no comerciables, lo que el autor no advierte, independientemente de otros problemas que presentan para ser usados en un análisis del comercio exterior, como lo hacen constar Kravis y Lipsey en *Price Competitiveness in International Trade*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1971. Finalmente, la función de importaciones que el autor especifica sólo incluye ingresos y precios relativos, y omite considerar la política macroeconómica, que tradicionalmente las modifica.

15. Véase I.B. Kravis, *op. cit.*

16. Véase T.S. Barker, "International Trade and Economic Growth: An Alternative to the Neoclassical Approach", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, 1977.

12. Véase D. Schydlosky, "From Import Substitution to Export Promotion for Semi-Grown Up Industries: A Policy Proposal", *Journal of Development Studies*, vol. III, 1967, y "Latin American Trade Policies in the 1970's: A Perspective Appraisal", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXVI, 1972.

13. Véase C. Díaz-Alejandro, "Some Characteristics of Recent Export Expansion in Latin America", en H. Giersch (ed.), *The International Division of Labour. Problems and Perspectives*, Tubingen, 1974, y "Trade Policies and Economic Development", en P.B. Kenen (ed.), *International Trade and Finance. Frontiers for Research*, Cambridge University Press, 1975.

14. R. Villarreal (*op. cit.*) utiliza el argumento de que las variaciones en los índices de precios relativos entre México y Estados Unidos pueden explicar el comportamiento de las importaciones y sostiene que, por esta razón, el desequilibrio externo mexicano es de carácter semiestructural y no estructural. Se apoya en un análisis del progreso de la sustitución de importaciones. En él concluye que México se encuentra en una etapa tan avanzada del proceso que la devaluación y las políticas de reducción del gasto son suficientes para corregir el desequilibrio externo y continuar con dicho proceso. Sin embargo, este análisis presenta serios inconvenientes. Primero, el estudio de la sustitución de importaciones sólo cubre el período 1939-1969, y los datos usados para medir el valor agregado por industrias (cuadro 56 del Apéndice estadístico) en el primero de los años se encuentran seriamente subvaluados si los comparamos con los datos del Banco de México (véase Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI Editores, México, 1970, pp. 90-93). Esto hace que se sobrestime el progreso alcanzado en la sustitución de importaciones. También, al omitir el análisis de dicho proceso durante los años setenta, el autor no puede abordar el problema de que las tendencias del proceso se invirtieron y que éste posiblemente se estancó. Por otra parte, aunque los movimientos en los índices de precios "expliquen" estadísticamente

mayor número de variedades de un cierto producto disponibles en el extranjero. Esta proposición tiende a confirmarse en el caso de México. Las importaciones de bienes intermedios y de capital se han incrementado mucho más rápidamente que el ingreso per cápita, a pesar de la política de sustitución de importaciones y el incremento de la producción de dichas industrias en México. Durante la tercera fase (1971-1976) esta tendencia se acentuó. Las importaciones de bienes de capital crecieron a una tasa media anual de 11.2%, y las de bienes intermedios a una de 13.5%, mientras que el ingreso per cápita aumentó 1.8%.¹⁷ Las razones para ello son fundamentalmente dos. Primero, el incremento del ingreso per cápita y la diferenciación de la demanda, ambos exacerbados por la concentración del ingreso en México y los controles a la importación, provocaron una gran diversificación de la industria manufacturera. Esto hizo que las industrias demandaran una mayor variedad de equipos e insumos industriales, para producir lo que requiere un mercado diversificado. En segundo lugar, como las economías de escala en la industria manufacturera imponen un límite a la diversificación, dichas industrias tienden a concentrarse y especializarse en un cierto número de variantes, dejando que el resto se importe.

En particular, el fenómeno de la diversificación es señalado por los autores del primer grupo mencionado, cuando se refieren a que el sector industrial se ha diversificado excesivamente para satisfacer la demanda de grupos de ingreso alto, que han copiado los patrones de consumo extranjeros. Dichos autores consideran que este fenómeno es una deformación del modelo sustitutivo de importaciones, particularmente debido a la regresiva distribución del ingreso, que estimula el consumo excesivo de ciertos estratos sociales.¹⁸ Según la hipótesis de variedad, la diversificación de la demanda tiene lugar a cualquier nivel de ingreso, con el solo aumento del mismo. Sus efectos sobre las importaciones dependen del patrón de industrialización seguido y del patrón de distribución del ingreso. De aquí se desprende que el avance en nuevos renglones de sustitución no es garantía suficiente para abatir la propensión media a importar, cuando se hace caso omiso de la distribución del ingreso y de las diferencias absolutas en niveles de vida entre los diversos grupos sociales.

En cuanto a las importaciones de bienes de consumo, éstas han sido permanentemente restringidas a través de los controles a la importación y, consecuentemente, no podemos observar el mismo aumento que en los bienes de capital. Sin embargo, la hipótesis analizada tiende a ser confirmada por el fuerte aumento en las transacciones fronterizas y los gastos de los turistas mexicanos en el extranjero.

2) Un aumento en el ingreso per cápita incorpora nuevas variedades al conjunto de bienes factibles de ser comprados. Por tanto, el precio promedio de los bienes adquiridos en cualquier mercado se incrementa con el ingreso per cápita. Es muy difícil probar empíricamente esta proposición. Em-

pero, sus consecuencias son de suma importancia, pues supone que la expansión del sector manufacturero implica un aumento en los precios de las importaciones. Si tomamos como dada la tasa de aumento de las exportaciones, el resultado es un continuo déficit en la cuenta corriente.

3) El incremento en el ingreso per cápita tiende a incrementar las importaciones más rápidamente que la producción interna. Esta proposición está en abierto conflicto con las tesis antes expuestas, según las cuales los aumentos en el ingreso son compatibles con un mayor grado de sustitución de importaciones. La experiencia mexicana indica que la propensión marginal a importar se elevó durante los años setenta, a pesar de que México ya fabricaba algunos bienes de capital desde el decenio anterior. La medición de la sustitución de importaciones de la última fase (1971-1975) nos indica que el incremento en las importaciones de bienes de capital fue mayor, en términos absolutos, que el incremento del valor agregado por las industrias fabricantes de dichos bienes.

4) Dada una limitación de balanza de pagos, el incremento en las exportaciones también deberá ser mayor al del ingreso per cápita. Esta proposición se confirma si consideramos las exportaciones de manufacturas. Empero, según se muestra en el cuadro 1, México sufrió una fuerte caída en sus exportaciones totales, debido al colapso agrícola, y esto es de hecho lo que agravó las limitaciones de balanza de pagos. En consecuencia, la predicción pertinente es que, si las exportaciones de manufacturas no logran financiar las crecientes importaciones (suponiendo que no hay cambio en la distribución del ingreso y en el patrón de industrialización, que desde luego podrían corregir dicha tendencia), México tendrá que "re-especializarse" en la producción y exportación de bienes primarios.

El marco teórico del patrón de comercio internacional de México

El análisis anterior nos lleva a afirmar que las explicaciones que se han dado en la literatura reciente al proceso de sustitución de importaciones no responden satisfactoriamente a las cuestiones planteadas por el cambiante patrón del comercio exterior de México, a pesar del prestigio que tienen en México las escuelas que las sostienen.

El problema de un enfoque teórico adecuado para la experiencia mexicana puede resumirse de la siguiente manera. Las políticas de sustitución de importaciones en México se han orientado a reducir la propensión media a importar. A pesar de haber aplicado dichas políticas durante 35 años, la experiencia de los años setenta nos indica un incremento en la propensión media y marginal a importar, además de un cambio significativo en el patrón de comercio internacional. La hipótesis de variedad explica este fenómeno como resultado de aumentos en el ingreso real, exacerbados por la regresiva distribución del ingreso y por la falta de eficacia de la política económica para orientar la demanda y la producción industrial hacia los rumbos deseables. De la misma manera, esa hipótesis nos indica que la retroalimentación del proceso sustitutivo de importaciones se enfrenta a límites impuestos por los patrones de demanda y por la especialización y las economías de escala. □

17. El fuerte incremento en las importaciones de bienes intermedios se debió en parte a las limitaciones de oferta que sufrió la industria siderúrgica; pero, aun si se eliminan las importaciones de acero, el crecimiento de las compras al exterior de bienes intermedios se mantiene muy alto en comparación con el del ingreso per cápita.

18. Maria Conceição Tavares, *op. cit.*