

ECA. II
9

Desarrollo Económico

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
BOGOTÁ, COLOMBIA
1967

Dudley Seers

Las etapas del desarrollo económico de un país de producción primaria al promediar el siglo XX.

Guido Di Tella

Criterios para una política de desarrollo industrial.

Julio H. G. Olivera

Aspectos dinámicos de la inflación estructural.

Alberto B. Aróz

Fenómenos de congestión en una economía.

David E. Apter

Notas para una teoría de la representación no democrática.

Norman Girvan y Owen Jefferson

Los ordenamientos institucionales y la integración económica del Caribe.

Comunicaciones

Jorge E. Hardoy y Carmen Aranovich

Cuadro comparativo de los centros de colonización española existentes en 1580 y 1630.

Altimir, Santamaría y Sourrouille

Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra.

Informaciones.

Notas bibliográficas.

Publicaciones recibidas.

Revista de revistas.

Instituto de Desarrollo Económico y Social

COMITE DE DIRECCION

- Economía:** Federico J. Herschel
Mario Brodersohn
- Sociología:** Torcuato S. Di Tella
Jorge García Bouza
- Historia:** Tulio Halperin Donghi
Nicolás Sánchez-Albornoz
- Secretario Ejecutivo:** Javier Villanueva
- Secretario Técnico:** José Eduardo Lamarca

SECCION BIBLIOGRAFICA

- Economía:** Angel Fucaraccio
- Historia:** Reyna Pastor de Togneri
- Sociología:** Manuel Mora y Araujo

BOLETIN INFORMATIVO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Comité Editorial

Darío Cantón
Francisco Suárez
Víctor Sigal

Director

Adolfo Critto

Secretario de Redacción

Atilio Boron

Registro de Propiedad Intelectual N° 757.151.
Copyright by Instituto de Desarrollo Económico y Social. Queda hecho el depósito que marca la ley N° 11.723.

COMITE EDITORIAL

David E. Apter
Fernando H. Cardoso
Celso Furtado
Gino Germani
Norberto González
Jorge Hardoy
John P. Harrison
Alberto O. Hirschman
Alvaro Jara
Ruggiero Romano
Dudley Seers
Kalman Silvert
Osvaldo Sunkel
Felipe Tami
Miguel Teubal
Alain Touraine
Pierre Uri
Victor L. Urquidí

DESARROLLO ECONOMICO

Precios

ARGENTINA
Suscripción anual \$ 1,500
Ejemplar simple " 450

AMERICA LATINA

	Vía aérea	Común*
Suscripción anual	U\$S 8	5
Ejemplar simple	U\$S 2,50	

ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

	Vía aérea	Común
Suscripción anual	U\$S 9	6
Ejemplar simple	U\$S 3	2

* La tardanza del envío por correo común hace recomendable la suscripción aérea en la mayor parte de los casos en América Latina.

Para suscripciones, pedidos y correspondencia, dirigirse a: Instituto de Desarrollo Económico y Social, Cangallo 1615, piso 7º, of. 72, T.E. 35-0361, Buenos Aires, Argentina.

Distribuidor exclusivo:
Librería del Colegio S. A. - Buenos Aires

ARTICULOS

- 211 **Dudley Seers**
Las etapas del desarrollo económico de un país de producción primaria al promediar el siglo XX.
- 233 **Guido Di Tella**
Criterios para una política de desarrollo industrial.
- 261 **Julio H. G. Olivera**
Aspectos dinámicos de la inflación estructural.
- 267 **Alberto B. Araújo**
Fenómenos de congestión en una economía.
- 287 **David E. Apter**
Notas para una teoría de la representación no democrática.
- 329 **Norman Girvan y Owen Jefferson**
Los ordenamientos institucionales y la integración económica del Caribe.

COMUNICACIONES

- 349 **Jorge E. Hardoy y Carmen Aranovich**
Cuadro comparativo de los centros de colonización española existentes en 1580 y 1630.
- 361 **Altimir, Santamaría y Sourrouille**
Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra.

La responsabilidad por las opiniones expuestas en las colaboraciones firmadas, es exclusiva de sus autores.

CICSO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ENTRE RIOS 131 - 6º - B*

INFORMACIONES

- 377 Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Social y Económica. Anuncio de la Cuarta Conferencia Internacional de Insumo Producto.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 379 La agricultura en Córdoba 1870-1880, Aníbal B. Arcondo (Hugo Rapaport).
- 380 Causal inferences y nonexperimental research, Hubert M. Blalock, Jr. (Torcuato S. Di Tella).
- 382 Men of ideas. A sociologist's view, Lewis A. Coser. (Juan Francisco Marsal).

PUBLICACIONES RECIBIDAS

REVISTA DE REVISTAS

CRITERIOS PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL *

GUIDO DI TELLA **

El desarrollo industrial argentino es más el resultado de las circunstancias que de la intención. En la medida en que a veces ésta ha existido, se ha manifestado a través de argumentaciones y de políticas industriales altamente objetables. Es así que hoy tenemos en nuestro país un ponderable sector industrial, cuya existencia e importancia no puede más cuestionarse, pero cuya forma, estructura y desarrollo óptimo deben estar en discusión.

Consideramos importante tratar, en primer lugar, de aclarar el esquema conceptual, ya que desgraciadamente las posiciones industrialistas, así como la de sus críticos, han estado viciadas por graves deficiencias analíticas.

Queremos luego analizar algunos aspectos vitales, en particular el problema de la proporción de los factores a la que debemos tender en nuestras actividades, así como el problema del agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, y la situación a la que casi 40 años de desenfrenada protección nos han llevado.

Queremos terminar analizando algunos criterios de lo que podría ser una estrategia de optimización del uso de nuestros recursos, y en particular el nuevo fenómeno de sustitución de exportaciones, en cuyo umbral quizás podemos encontrarnos.

EL ESQUEMA CONCEPTUAL

Las políticas del desarrollo han partido, las más de las veces, de críticas acerbas a las teorías clásicas, que han llegado hasta la

* Seminario sobre "Estrategia para el sector externo y desarrollo económico", Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella.

** El autor quiere agradecer a Javier Villanueva por la oportunidad de discutir muchas de las ideas expuestas en este trabajo en su etapa de gestación, así como a Alberto Petrecolla por sus comentarios y críticas a la presente versión.

negación total de las mismas. Desgraciadamente, las críticas, muchas veces acertadas, no han sido seguidas por esquemas alternativos coherentes.

Nosotros preferimos interpretar los postulados clásicos a la luz de nuestra circunstancia y, por qué no decirlo, a la luz de nuestras conveniencias. Hemos encontrado que ésta es una metodología más fructífera que la simple negación, y que llega a conclusiones verdaderamente sorprendentes, que permiten una mejor fundamentación de una política para el desarrollo.

Queremos analizar el impacto en la teoría de introducir el concepto de costos decrecientes, y su influencia sobre la competencia, el problema de la proporción de los factores y la política de precios, así como el problema originado por la existencia de factores ociosos y por la distribución desigual de los ingresos.

Queremos también derivar las consecuencias sobre el rol del mecanismo de precios y la planificación optimalista.

La teoría económica clásica, desarrollada en una época en la cual las actividades agropecuarias eran extremadamente importantes y el desarrollo industrial incipiente, suponía que las actividades económicas se desarrollaban en condiciones de rendimientos decrecientes, v. gr., costos crecientes. Esta no es una consideración secundaria y marginal sino que es una de las hipótesis básicas y fundamentales sobre las cuales descansa todo el razonamiento clásico.

No hay casi un aspecto de las teorías y conclusiones, y sobre todo de las políticas, que se derivan del pensamiento clásico, que no queden calificadas, si se suponen condiciones de costos distintas a las clásicas.

Resulta que el desarrollo industrial está precisamente caracterizado por una situación de costos decrecientes. Ya Marshall había detectado claramente este problema, y son varios los capítulos de sus *Principios de economía* dedicados a un confuso y ciertamente poco exitoso intento de compatibilizar la teoría clásica con la evidencia que él y sus contemporáneos observaban.

La existencia de costos decrecientes impide funcionar al mecanismo de los precios de manera clásica, creando una tendencia a la concentración industrial en un conjunto limitado de firmas, lo que lleva a que, en la medida en que busquen maximizar su beneficio, se conduzcan de manera oligopólica. En estas condiciones, como todos sabemos, el precio excederá al costo marginal, exceso que dependerá del grado de monopolio, y que en cierta manera mide el grado de suboptimización del sistema económico. Este

problema de los costos decrecientes, consecuencia de la indivisibilidad del capital, se manifiesta muy claramente en la enorme mayoría de las actividades industriales modernas, al punto de que en los países más desarrollados las principales industrias están todas concentradas en un número limitado y conocido de firmas. Estas firmas no se conducen de una manera monopólica, pero tampoco de una manera competitiva. La tendencia a las fusiones y concentraciones industriales que han caracterizado y caracterizan a algunas de estas principales industrias constituyen un fenómeno inevitable, y del punto de vista de las condiciones tecnológicas de la producción, un fenómeno definitivamente conveniente. En ese sentido es muy interesante notar la ambivalencia que existe en el pensamiento "progresista" en Estados Unidos y Europa, que por un lado está consciente de los beneficios que trae este proceso de concentración, al mismo tiempo que teme los efectos políticos y sociales.

El fenómeno de la indivisibilidad es aún más importante en países como el nuestro, dado el menor tamaño del mercado que permite un número de plantas más reducido.

La otra consecuencia que consideramos de capital importancia, que se deriva de la existencia de indivisibilidades, es que la selección de las actividades óptimas en función de la proporción de los factores queda sin duda afectada, introduciéndose un sesgo más favorable a la selección de actividades más costo-decreciente-intensivas, que lo que sería en condiciones clásicas de costos crecientes. Esta situación puede llegar al punto de hacer conveniente la concentración en actividades costo-decreciente-intensivas, aun a expensas de crear una desocupación de tipo estructural, ya que la productividad de las actividades costo-decreciente-intensivas puede ser tanto mayor como para subvencionar la desocupación, e inclusive dejar un *surplus*.

Es posible que exista una correlación entre las actividades más capital-intensivas con las actividades más costo-decreciente-intensivas, en cuyo caso la introducción de este criterio ciertamente constituye un factor favorable también a las actividades capital-intensivas.

La existencia de costos decrecientes al nivel de la firma lleva no solamente a la tendencia a las concentraciones oligopolistas, sino que lleva también a conclusiones sorprendentes desde el punto de vista de una política óptima de precios. En efecto, el costo marginal en condiciones de costos decrecientes, es inferior al costo promedio, al punto de que un oligopolista conduciéndose de ma-

nera marginalista operaría necesariamente con un déficit, y esto es, precisamente, la conducción óptima.¹

Ya que esta situación no puede ser permanente, debería subvencionarse a los oligopolistas, a los efectos de que puedan operar con esa política de precios, pudiéndose percibir la subvención de diversas maneras, particularmente en función del nivel de ingreso de los consumidores. Soluciones quizás más prácticas, como la de hacer que los oligopolistas, particularmente en los servicios públicos, tengan una política de precios que eliminen el déficit, v. gr., precios iguales al costo promedio, son conductas subóptimas del punto de vista social.

Las conclusiones que derivamos con respecto a la concentración industrial, con respecto a la intensidad de capital óptima de las actividades, y con respecto a la política de precios, no son las únicas consecuencias que se derivan de la existencia de costos decrecientes, pero sin duda son las más relevantes para nuestro análisis.

La existencia de factores de la producción ociosos, sea por razones keynesianas o estructurales, la desigual distribución de los ingresos de los consumidores, dada una utilidad decreciente del dinero, y las economías o deseconomías tecnológicas externas, constituyen otras tantas razones por las que el mecanismo de precios no conduce necesariamente al óptimo económico.

A estas razones, la argumentación desarrollista ha agregado el contexto dinámico como otro factor de alejamiento del óptimo, atribuyéndole una excepcional importancia.

"La inversión en la industria A abaratará su producto, y si es usado como factor en B, las ganancias de ésta subirán... Las ganancias de B... atraerán inversiones y expandirán a la industria B, que incrementará la demanda por los productos de la industria A. A su vez, esto aumentará los beneficios y la inversión en A; el equilibrio será alcanzado cuando, después de sucesivas dosis de inversión y expansión en ambas industrias, se haya eliminado las ganancias de las dos industrias. Es sólo en esta etapa que las conclusiones de la teoría del equilibrio general se vuelven aplicables nuevamente".²

En otra parte³ hemos expresado nuestras dudas de que este tipo de interrelación y efectos dinámicos, así como los efectos de

¹ Ver ALIETO GUADAGNI, *El marginalismo y la política de precios: el caso de Electricité de France*, Documento de Trabajo N° 2. Editorial del Instituto. abril 1965.

² TIMOR SCITOWSKY, "Two Concepts of External Economics", *The Journal of Political Economy*, abril 1954.

³ GUIDO DI TELLA, "Suboptimización y contexto dinámico", Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad de Buenos Aires.

"mutua causación", eslabonamientos anteriores y posteriores, sean causales de suboptimización. De lo que se duda no es de la existencia de estas economías y deseconomías pecuniarias externas (ya que de esto se trata), sino de que introduzcan criterios distintos de asignación óptima de recursos, ya que son, precisamente, los efectos a través de los cuales se sirve el mecanismo del equilibrio general para alcanzar el equilibrio al nivel óptimo, tanto en un contexto estático como dinámico. La única innovación se introduce cuando se invoca el concepto de costos decrecientes que ya hemos comentado, y que ciertamente introduce una causal de suboptimización.

La idea de la planificación es sin duda una respuesta a la desconfianza con respecto a la optimalidad del mecanismo de precios. Ahora bien, esta desconfianza, cuya justificación está basada sobre la existencia de costos decrecientes, factores ociosos, desigual distribución de ingresos y economías externas, ha llevado a ciertos economistas a extremos realmente peligrosos.

Esta desconfianza ha llevado a rechazar en bloque el mecanismo de precios como asignador de recursos, y ha llevado en algunos casos a proponer sistemas de planificación, como el llamado físico, que pretende poder realizarse con total prescindencia de dicho mecanismo.

Inclusive, se han tratado de desarrollar sistemas de planificación mediante la fijación de cuotas y cantidades físicas, asumiendo tecnologías (avanzadas ?), determinando flujos de bienes entre sectores.

Estos sistemas han encontrado dificultades crecientes⁴, debido a la carencia total de un esquema teórico coherente.

Consideramos que el enfoque correcto requiere una comprensión del óptimo paretiano, y de las pocas pero fundamentales críticas que surgen de las condiciones tecnológicas de la producción y de las condiciones de la demanda.

Se justifica entonces operar sobre el sistema de precios, para hacerlo acercar al óptimo económico. Ahí está la verdadera *raison d'être* de la planificación. Impuestos, subsidios, tarifas, recargos, desgravaciones, deben permitir acercar al sistema al set de precios ideal.

Ciertamente, es éste un esquema complicado en la práctica, ya que si difícil es determinar las funciones reales de oferta y

⁴ El artículo de V. V. NOVOZHLOV, "On choosing between Investment Projects", *International Economic Papers*, 1955, pese a su primitivismo, muestra con gran fuerza las dificultades de las planificaciones cuantitativas. Puede verse allí el germen de las ideas de la nueva economía soviética. Ver también *The Liberman Discussion*, Myron Sharpe Ed., Nueva York, 1966.

demanda, más difícil es determinar las funciones ideales, óptimas. Esto no quita que ése debe ser el esquema de referencia. El cambio estructural puede ser interpretado en el sentido de un cambio en los factores que impiden el automático acercamiento del sistema al óptimo económico. Refleja, al mismo tiempo, la idea de que es necesario operar directamente sobre ciertos datos del problema, a los efectos de poder crear condiciones que permitan luego el funcionamiento del mecanismo de precios. Quizás esto sea una interpretación un poco generosa de algunas posiciones estructurales, pero sin duda entendemos que es la mejor racionalización. Que el mecanismo de precios pueda determinar automáticamente un ajuste del número de unidades de producción, cuando éstas son pequeñas, es perfectamente posible. Pero suponer que el mecanismo de precios puede crear las condiciones para la creación de grandes unidades de producción, v. gr., de unidades siderúrgicas, es pretender más de lo que puede dar. Es aquí donde surge la idea de la acción directa sobre alguna de las causas que están impidiendo el funcionamiento delicado del mecanismo de precios. Es principalmente en el área de la inversión, y de la inversión en actividades fuertemente indivisibles, en la llamada industria básica, en la infraestructura de capital, donde más importante puede ser esta acción directa.

La llamada estrategia del desequilibrio, introducida en nuestro país en el período 1958-1962, racionaliza precisamente esta idea, creando muy fuertes incentivos en ciertas áreas estratégicas. Estas áreas estratégicas son precisamente las áreas más fuertemente indivisibles, áreas a las cuales no fluirá el capital si existen pequeñas señales del mecanismo de precios. Solamente muy fuertes señales, acompañadas de una acción directa, pueden producir un flujo de inversión hacia estas áreas.

Notamos aquí que el problema básico está constituido por la indivisibilidad del capital, que es otra manera de expresar las condiciones tecnológicas de costos decrecientes.

En definitiva, entendemos que una teoría del desarrollo requiere como esquema teórico de referencia una concepción del óptimo paretiano, una clara idea de su aplicación en las modernas condiciones tecnológicas de la producción y del consumo, y una planificación que permita atacar las causas que impiden al mecanismo de precios conducir la economía al óptimo social.

EL PROBLEMA DE LA PROPORCIÓN DE LOS FACTORES Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

El desarrollo económico argentino es, a nuestro juicio, un caso claro en el cual la apertura de la economía contribuyó, no tanto a mejorar la asignación de recursos ya combinados, sino a eliminar factores ociosos, incrementando así el stock de factores económicamente combinables. En este sentido es un típico caso en el que se aplica la versión de Adam Smith del desarrollo a través del comercio, particularmente en su concepción del *rent for surplus*⁵.

Nuestro proceso de desarrollo tuvo una primera etapa de ocupación de la tierra, y de su combinación con trabajo y capital, con exclusión de toda otra actividad. Fue ésta la etapa de "apropiación de la renta", que en menos de 30 años incorporó casi toda la tierra virgen a la economía. Pero hacia la primera guerra comenzó a agotarse este proceso, excediendo el crecimiento de la población al "crecimiento" del stock explotado de tierra, apareciendo la posibilidad de un "exceso" de trabajo.

Si bien no existió claridad con respecto a la naturaleza de este proceso, desde el comienzo del desarrollo industrial se consideró a la capacidad empleadora de la industria como una de sus principales justificaciones.

El pensamiento industrialista de entonces partía del supuesto de la limitación en la expansión agropecuaria, y reconocía la imposibilidad de absorber la totalidad de la población en tareas tierra-intensivas, con las tecnologías usadas hasta entonces.

La aparición de este "sobrante" de población justificaba la búsqueda de actividades alternativas, si bien se reconocía el carácter básico y fundamental de la actividad agropecuaria, considerándose que las extraordinarias condiciones naturales para las actividades tierra-intensivas daban a nuestro país una clara ventaja comparativa en la producción y exportación de carnes y granos. Al mismo tiempo se aceptaba la inevitable ineficiencia *relativa* del sector industrial, que debía mantenerse y desarrollarse mediante una política proteccionista, y cuyo mayor costo estaba justificado a los efectos de evitar un mal mayor, esto es, la desocupación.

En realidad, no resulta razonable resignarse a que las actividades industriales capital-intensivas no alcancen una producti-

⁵ Ver por ejemplo la versión presentada por RICHARD CAVES en *Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Amsterdam, 1965, así como nuestro trabajo, realizado en colaboración con MANUEL ZYMELMAN, "El desarrollo económico de los espacios abiertos", *Trimestre Económico*, agosto, 1963.

vidad marginal equivalente a la de las tierra-intensivas. Esta situación sólo puede aceptarse y ser razonable en una primerísima etapa, debido a la falta de experiencia y destreza que se alcanzará después del periodo de la "industria infantil".

Lo que pocos han reconocido es que nuestro proceso de industrialización no implica una violación del criterio de óptimo económico, sino que por el contrario, implica un reconocimiento de la traslación de las ventajas comparativas como consecuencia del cambio gradual en la proporción de los factores disponibles, que a partir de un cierto momento comenzó a justificar actividades más capital-intensivas.

A partir de la terminación del proceso de incorporación de tierras vírgenes, convenía asignar crecientes adiciones de recursos a actividades industriales en lugar de actividades agropecuarias. Esto es lo que queremos decir cuando afirmamos que existió una traslación de ventajas comparativas sin implicar en lo más mínimo que en ese momento no fuera conveniente que el grueso de las actividades económicas estuvieran dedicadas a actividades agropecuarias.

Es evidente que en las condiciones argentinas se debía comenzar, con técnicas capital-extensivas, a incorporar tierra. Acercándose el fin del proceso de incorporación, debía aumentarse el capital combinado con la tierra, a expensas de disminuir paulatinamente su productividad marginal. A partir de un cierto momento, esta productividad marginal sería excedida por la del capital asignable a actividades industriales.

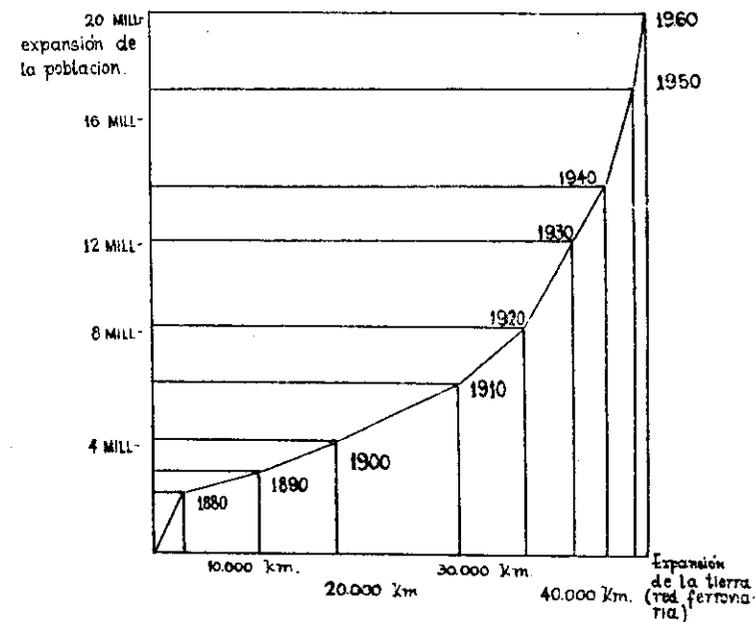
Debemos tener presente que, en las condiciones agropecuarias de costos crecientes, y con opción de tecnologías (isocuantas curvas), la aparición de desocupación es señal segura de ineficiencia en la asignación de recursos, y de que debe trasladarse capital de las actividades menos a las más trabajo-intensivas, v. gr., de la agricultura a la industria.

La observación de las cifras de ocupación de la tierra y de empleo hace suponer que el sector agropecuario dejó de poder dar ocupación plena a toda la población probablemente en algún momento entre la gran guerra y la gran crisis, y ciertamente antes de la segunda guerra mundial.

Los problemas de la balanza de pagos desplazaron el problema de la capacidad empleadora de la industria, hasta la crisis de 1962, que volvió a crear una masa de desocupación como el país no la había conocido en casi treinta años. Se empezó a cuestionar nuevamente la política óptima de intensividad del trabajo, abandonando la simplista hipótesis sobre la escasez de población y de

trabajo, que había prevalecido en las décadas inmediatamente anteriores. La muy fuerte capitalización del país de los años 1960 y 1961 pareció dar comienzo a un fenómeno de desocupación estructural, por haber elegido actividades y tecnologías más capital-intensivas que lo que la proporción de los factores aconsejaba para el país.

Debemos aclarar que no es lo mismo decir actividades o tecnologías. Un país escaso de capital (relativamente) debe elegir



actividades, *ceteris paribus*, que no sean demasiado capital-intensivas. En cambio no es deseable elegir actividades que en otras partes del mundo se realizan de manera capital-intensiva, y reproducirlas en la Argentina, usando tecnologías menos capital-intensivas.

Si se opta por la elección de actividades capital-extensivas podrá, sin embargo, asegurarse un nivel de salarios igual al internacional, ya que si estas actividades son intrínsecamente (tecnológicamente) capital-extensivas tendrán una productividad marginal del trabajo igual al de las industrias capital-intensivas. En cambio, si se opta por las actividades capital-intensivas, pero reali-

zadas con tecnologías capital-extensivas, se estará inevitablemente condenando al trabajo a una productividad marginal menor que la que puede obtener ese mismo trabajo si estuviera combinado en una tecnología más capital-intensiva.

Es posible que el país haya cometido los dos errores conjuntamente. Por un lado está empeñado en actividades sumamente capital-intensivas, mucho más allá que lo que la proporción de los factores con los que cuenta el país haría desear. Al mismo tiempo, como ha hecho esta elección inconveniente, y se encuentra falto de recursos, trata de compensar el error, tratando de realizar estas actividades capital-intensivas, característica y símbolo de los países desarrollados, con tecnologías menos capital-intensivas, lo que ciertamente es la peor combinación posible, ya que hace escaso al capital y condena al trabajo a una baja productividad, esto es, a un bajo nivel de ingresos.

El problema de desocupación de 1962 fue ciertamente breve. Lo que no fue, ni es, breve, ni transitorio, es el fenómeno de desocupación semiencubierto. El sector estado emplea una cantidad de trabajo mucho mayor que la necesaria, con eficiencias alcanzables en otras partes del mundo, discrepando las estadísticas en el cuántum, pero no ciertamente en el hecho. Si a esto se agrega la cantidad de trabajo que debería ir quedando disponible si las eficiencias de las actividades industriales y agropecuarias se comenzaran a acercar a las de los países maduros, tendríamos ciertamente una dimensión correcta del problema.

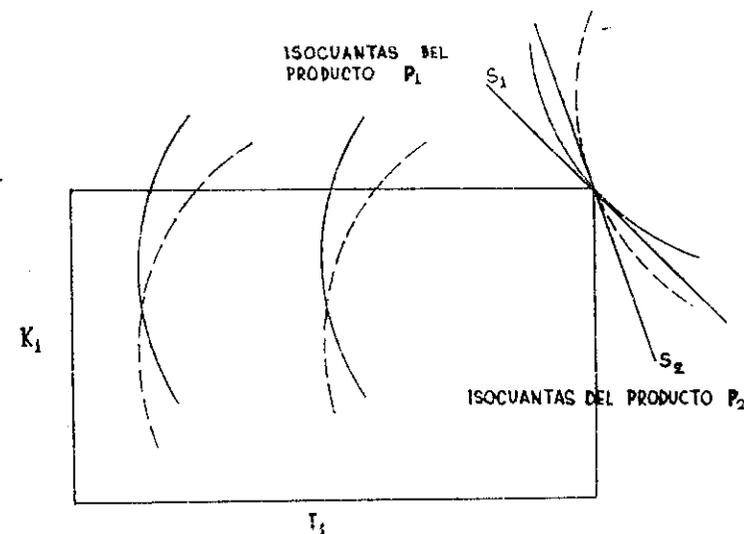
Este exceso potencial de trabajo es también la manifestación más clara de nuestro relativamente bajo nivel de ingresos al factor trabajo. Sobre este tema volveremos más adelante.

Lo que queremos destacar es que una política industrial que quiera elevar nuestro nivel de salarios deberá tratar de incrementar la capital-intensividad tecnológica de nuestras industrias, creando así un excedente de trabajo asignado a las presentes actividades. Por consiguiente, desde este punto de vista, deberá maximizar la capacidad empleadora de las nuevas actividades, seleccionando aquellas más trabajo-intensivas, tratando de realizarlas con las tecnologías más capital-intensivas, a los efectos de poder mantener el nivel de ingresos.

Esta situación puede sintetizarse mediante el gráfico de página siguiente, para el caso de un país, con un producto, pudiendo elegir el tipo de producto y su tecnología.

Si se puede elegir uno de dos productos, P_1 y P_2 , más y menos capital-intensivos, y la dotación de factores es K_1 y T_1 , podemos usarlos plenamente, pero con salarios menores S_1 (tangente de S_1)

en el caso de producir el producto capital-intensivo, pero con tecnología capital-extensiva. Si en cambio elegimos el producto capital-extensivo, y lo producimos con tecnologías capital-intensivas (para ese producto) podremos pagar salarios S_2 (tangente de S_2).



En el caso de un país que produce dos productos, y se trata de elegir el segundo de ellos, pudiendo ser más o menos capital-intensivo, se llega a la misma conclusión con respecto a los salarios, pero de manera menos extrema.

Cabe preguntarse cuál es el efecto sobre el producto per cápita. Aquí nos interesa no sólo la remuneración al factor trabajo, sino también la remuneración al factor capital, ambas divididas por el número de trabajadores.

Optimizar significa igualar las productividades marginales, y por consiguiente, igualar las remuneraciones internacionales de los factores. No podemos decir de manera inequívoca que habremos igualado los "niveles de vida". Si este concepto de ambiguo sentido económico quiere significar remuneración al factor trabajo, sí podremos decir que habremos conseguido la igualación internacional del nivel de vida. Si en cambio asimilamos nivel de vida a producto bruto per cápita, no habremos conseguido esta iguala-

ción, ya que el producto bruto per cápita es la suma de la remuneración al factor trabajo (que será igual en los dos países bajo análisis, si optimizan) más la remuneración al factor capital per cápita. Si bien por unidad de capital la remuneración será igual entre los dos países, al haber mayor cantidad de capital per cápita en uno de ellos habrá también mayor remuneración al capital asignado a cada "cápita", y por consiguiente, habrá mayor producto bruto per cápita.

En otras palabras, la remuneración al capital contribuye al producto per cápita, y en ese sentido estarán mejor los países que más capital per cápita hayan acumulado, sobre todo en la medida en que las "cápititas" sean dueñas de ese capital, directa o indirectamente.

Si tratamos de introducir actividades más capital-intensivas que la óptima (que la indicada por la proporción de los factores y por los precios internacionales de los factores) haremos que las remuneraciones al capital sean mayores y las del trabajo sean menores, y lo que es aún peor, que el producto per cápita sea menor, ya que nos encontraremos alejados del óptimo paretiano, y por consiguiente en una situación ineficiente para la comunidad en su conjunto.

REPRESENTACIÓN GEOMÉTRICA DEL PROCESO*

En realidad, en países como el nuestro, el análisis del desarrollo debe hacerse tomando en cuenta, por lo menos, 3 factores y 3 productos.

Podríamos sintetizar este desarrollo mediante el primero de los gráficos insertados en la página siguiente, que representa tres instantes de la evolución de las superficies de transformación.

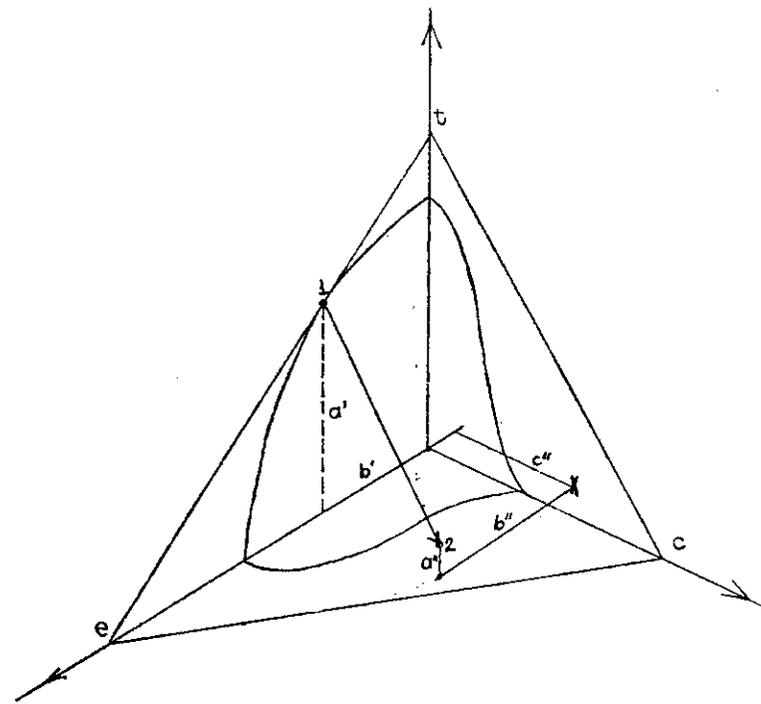
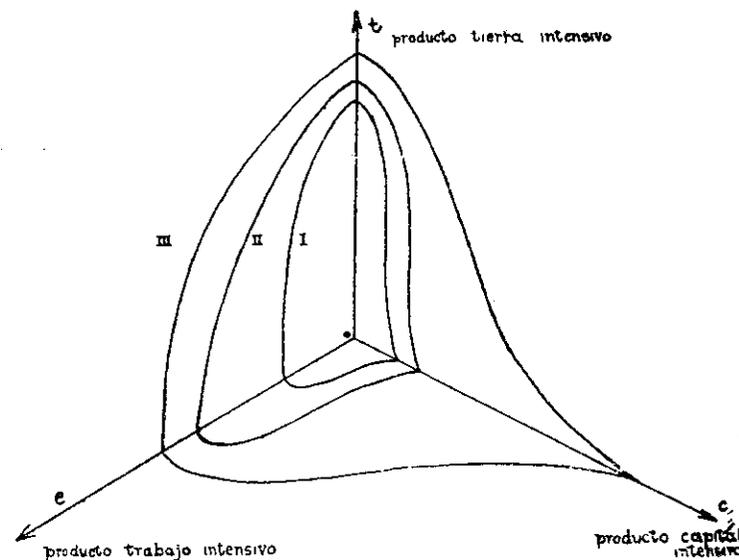
En la situación I, la dotación de tierra es muy intensa, relativa a los otros factores; la probabilidad de especialización completa es muy alta.

En la situación II, ha aumentado la dotación de trabajo, y es más probable que nos encontremos en el caso de especialización incompleta, produciendo y exportando productos tierra-intensivos y produciendo, pero no exportando, productos trabajo-intensivos.

Esta situación puede estar representada por el segundo de los gráficos incluido en la página siguiente.

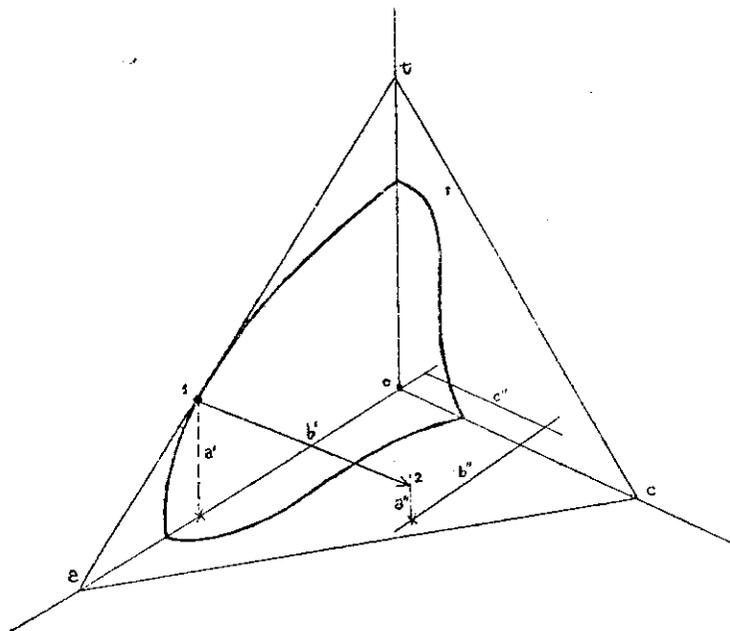
En dicho gráfico, 1 es el punto de producción (produciéndose

* Esta sección puede ser saltada en una lectura rápida.



a' y b'), y 2 el punto de consumo (consumiéndose a'' , b'' y c''), al cual se llega exportando $a'-a''$, e importando $b''-b'$ y c'' .

En la medida en que nos expandimos, acumulando trabajo, iremos a situaciones en las que podremos producir y exportar productos tierra y trabajo-extensivos.

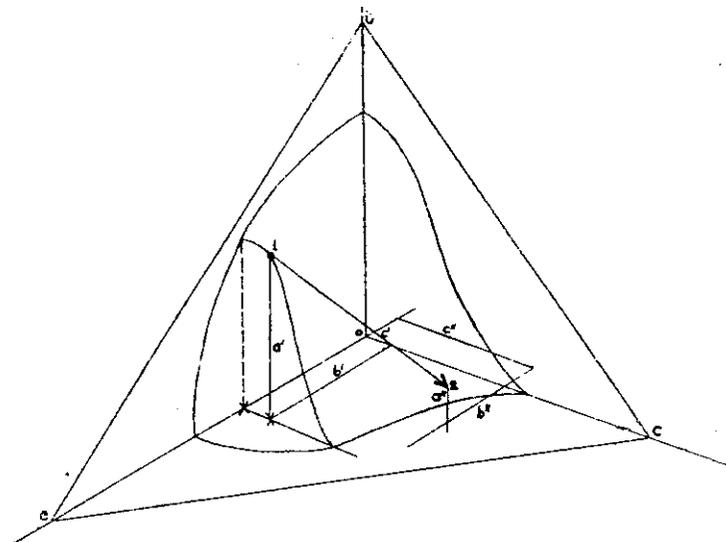


Donde 1 es el punto de producción (b' y a') y 2 el punto de consumo, al que se llega luego de exportar $b'-b''$ y $a'-a''$, e importar c'' .

En la medida en que comencemos a acumular capital, empieza a aumentar la probabilidad de que el plano de los precios sea tangente a la superficie de transformación, fuera de los planos $o-t$ y $o-l$. El haber supuesto que las actividades capital-intensivas tienen rendimientos crecientes, hace que se necesite más acumulación de capital (que en el caso contrario) para que se produzca este desplazamiento.

En ese caso estaremos exportando productos trabajo y tierra-intensivos, importando productos capital-intensivos, pero ahora

también produciendo una parte para el mercado local. Esta situación está representada por:



Donde en 1 producimos los 3 bienes a' , b' , c' , pero exportamos 2 de ellos, a y b , pasando a un punto 2 de consumo, donde consumimos a'' , b'' y c'' , menos de a y b , pero más de c .

En realidad, no se pueden hacer afirmaciones unívocas, ya que todo depende de la forma de la superficie de transformación (su grado de convexidad, que a su vez depende de la intensidad de los rendimientos crecientes o decrecientes), de la posición del plano de los precios y de la superficie de indiferencia.

Si a esto agregamos que en todo momento debemos comparar la situación del país con la situación del resto del mundo, se puede ver la dificultad de llegar a conclusiones.

Sin embargo creemos que debemos ubicar dentro de este tipo de análisis las afirmaciones que se hacen sobre la evolución histórica y coyuntura presente de nuestro país.

Nuestras afirmaciones implican que ya hemos pasado la especialización completa en productos tierra-intensivos, así como la especialización incompleta con exportación exclusiva de productos tierra-intensivos (e importación de trabajo y capital-intensivos). Consideramos que estamos entrando en la etapa de la especiali-

zación incompleta, con producción y exportación de productos tierra y trabajo-intensivos, e importación de capital-intensivos.

Quizás nos hemos desplazado ya un poco hacia la producción de algunos bienes capital-intensivos, pero ciertamente no estamos en la etapa de la exportación de los mismos.

LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, Y LA SECUENCIA ÓPTIMA

El déficit de la balanza de pagos que nuestro país ha sentido desde 1930, ha originado toda la política de sustitución de importaciones, dentro de uno de los contextos de proteccionismo industrial más agudos que ha conocido ningún país.

El déficit de la balanza de pagos es la resultante de la limitación en el volumen físico de la oferta agropecuaria, consecuencia de la terminación del proceso de incorporación de las tierras vírgenes a la economía, acompañado por el proceso de deterioro en los términos de intercambio. Es así que desde el punto de vista del volumen exportado, como del punto de vista del valor unitario de esta exportación, se crean dos factores que hacen del cuántum de exportaciones una de las limitaciones al proceso de desarrollo.

Estas afirmaciones ciertamente no están libres de reservas. En primer lugar, quizás hemos subestimado las posibilidades que una renovación tecnológica, sobre todo hoy, podría tener. Es cierto que el proceso de incremento de la productividad en nada se parece al proceso de incorporación de tierras vírgenes, y difícilmente pueda tener una violencia tan acentuada y un paralelo reflejo en las exportaciones. Pero el incremento de los últimos años, en parte debido a las excelentes condiciones climáticas, es también en parte manifestación de esta renovación tecnológica que abre esperanzas con respecto a la posibilidad de alcanzar mayores niveles de exportaciones. En segundo lugar, el deterioro de los términos de intercambio, que parecía una tendencia bastante evidente hasta no hace muchos años, empieza ahora a cuestionarse, inclusive previniéndose una posible escasez de alimentos que ciertamente tendría un efecto favorable en los precios de nuestras exportaciones.

A pesar de estas aclaraciones, queda en pie, en mayor o menor grado, la *relativa* limitación de las exportaciones de los países agropecuarios como el nuestro, que usan un factor no incrementable como la tierra.

El hecho es que esta limitación en el cuántum de las exportaciones ha servido de base a un esquema semiautárquico de nuestro desarrollo.

Si se parte de este cuántum de exportaciones como si fuera un dato del problema, resulta evidente que el país puede optar entre importar productos terminados, o importar productos intermedios, que permitan producir en el país un mayor volumen de productos terminados, o bien, en el caso extremo, materias primas no producidas en el país, que permitan maximizar el volumen de productos terminados que se podrían elaborar y consumir en el país.

Este esquema semiautárquico requiere que se produzcan *todos* los productos, enfatizándose la necesidad de que el flujo de productos desde el comienzo del proceso industrial hasta su finalización sea compatible, ya que no se contempla la posibilidad de importar productos intermedios. Al mismo tiempo, se desenfata el problema del costo de la producción en cada una de las etapas, ya que cada una constituye un eslabón imprescindible del todo. Las técnicas de insumo-producto son ideales para este enfoque, ya que si bien no permiten asegurar la optimalidad del sistema, hacen posible garantizar la compatibilidad del mismo.⁷

El proceso de sustitución puede ser hecho con diversas secuencias. Puede comenzarse por sustituirse todas las actividades terminales, prosiguiendo por las intermedias, para terminar sustituyendo las que están más al comienzo del proceso productivo. Alternativamente, podrían sustituirse los productos terminales de un sector dado, y luego, en lugar de seguir por los otros productos terminales seguir por los productos intermedios del mismo sector. La secuencia de los tiempos (t_1, t_2, \dots, t_n) de sustitución podría esquematizarse según muestra el gráfico de página siguiente.

Las críticas de la CEPAL y de los desarrollistas del 58-62 a la secuencia de sustitución seguida, en particular a la del período 1945-1955, puede ser sintetizada dentro de los esquemas precedentes. Se habría seguido históricamente la secuencia I, cuando la más aconsejable para el país habría sido la secuencia II descartándose las secuencias tipo III.

Pese a las verbales discrepancias entre ambas posiciones, hay una coincidencia básica en la filosofía semiautárquica de la que ambas participan.

Dentro de este esquema, la gran tarea por realizar sería completar la sustitución de las importaciones, orientándose particularmente hacia las industrias básicas, petroquímica, siderurgia,

⁷ En realidad las técnicas de insumo-producto garantizan el óptimo, dadas las hipótesis. Lamentablemente las hipótesis son tan restrictivas que hacen difícil la consideración de las alternativas que permiten conducir al óptimo en el sentido parietano del término.

I

	sector terminal	sector intermedio	sector primario
sector a	t_1	t_{n+1}	t_{2n+1}
sector b	t_2	t_{n+2}	t_{2n+2}
.....	••	••	••
sector n.	t_n	t_{2n}	t_{3n}

II

	sector terminal	sector intermedio	sector primario
sector a	t_1	t_2	t_3
sector b	t_4	t_5	t_6
.....	••	••	••
sector c	t_n	t_{n+1}	t_{n+2}

III

	sector terminal	sector intermedio	sector primario
sector a	t_1	t_3	t_{n+1}
sector b	t_2	t_4	t_{n+3}
.....	••	••	••
sector c	t_n	t_{n+1}	t_{2n}

energía, etc., atribuyéndose a la secuencia seguida y a la carencia de esas industrias básicas, la causa principal de nuestros problemas y de nuestro relativo estancamiento. Queda un poco la incertidumbre de cuál será la meta, una vez completada la sustitución faltante, sobre todo en momentos en que el país ya ha cerrado su

economía de manera significativa y puede comenzar a vislumbrar el fin de la etapa emprendida.

Pese a las verdades parciales sostenidas por la teoría de sustitución de importaciones, consideramos que la misma pone un peligroso énfasis en algunos aspectos que a nuestro juicio no son los problemas fundamentales de nuestra economía.

En primer lugar, es imprescindible reconocer el agotamiento de la presente etapa de sustitución de importaciones.

El elevamiento sucesivo de barreras a la importación ha ido creando cuasi-rentas que provocaron el influjo de recursos a las áreas que sucesivamente se iban protegiendo. En ese sentido, parecería que ha habido una sucesión de desarrollos sectoriales, que han desempeñado el papel de *leading sectors*. Estos desarrollos sectoriales han tenido la forma de eses (S), pasando de un estado incipiente, a un boom extraordinario, y luego a un estancamiento.⁸ El boom inicial de los textiles ha sido seguido por el de las industrias durables de consumo y, más recientemente, por el de automóviles. En un cierto sentido hay algún parecido con el desarrollo de los espacios abiertos, donde la motivación principal fue la apropiación de la "renta", produciéndose un cierto estancamiento una vez terminado el proceso. En este caso, la cuasi-renta artificial ha venido a cumplir ese rol, y ha existido una secuencia de boom, ninguno de ellos de la importancia del fenómeno de incorporación de tierras, pero quizás sí en caso de tomárselos en su conjunto.

El hecho es que cada uno de estos booms sectoriales ha ido impulsando, pero decrecientemente, al desarrollo de toda la economía. El resultado final es que el proceso se ha ido agotando, quedando ahora pocos sectores significativos a sustituir, que difícilmente pueden constituir motores de nuestro desarrollo. Por otra parte, este proceso ha ido creando todo un sector industrial, que produce con eficiencias tremendamente inferiores a las internacionales. Esta elevación sectorial de precios ha sido sin duda uno de los elementos inflacionarios y, sobre todo, uno de los impedimentos en el incremento del ingreso per cápita.

En efecto, el continuo apartamiento de los costos industriales con respecto a los costos internacionales nos va alejando crecientemente de la posibilidad de alcanzar un nivel de vida internacional.

Es altamente cuestionable que el completamiento de las sus-

⁸ Ver el trabajo de DAVIN FÉLIX, "Industrialización sustitutiva de importaciones", Documento de Trabajo Nº 22, Instituto Torcuato Di Tella, 1965, así como el trabajo de CARLOS DÍAZ ALEJANDRO, "Stages in the Industrialization of Argentina", Documento de Trabajo Nº 18, Instituto Torcuato Di Tella, 1965.

tuciones faltantes sea el elemento determinante del abaratamiento de los costos industriales, cuando inclusive algunas de estas sustituciones terminarán por encarecer aún más los costos de los insumos industriales, dadas las circunstancias presentes.

Más importante parece ser concentrar la atención en resolver el problema de los altísimos costos industriales de nuestra estructura presente, que sí constituye la tarea fundamental a realizar. Esta tarea ciertamente es más desagradable, más difícil y menos dramática que agregar más y espectaculares industrias que, a nuestro juicio, empiezan a constituir más bien una manera de escapar a la dura realidad que nos enfrenta.

El sistema crediticio internacional está más orientado a financiar proyectos "nuevos", que implican exportaciones de los países industriales, que el tratar de sanear y consolidar los que se tiene. Nuestros planes de desarrollo, que han mejorado paulatinamente, se preocupan muchísimo de los proyectos nuevos —cuanto más nuevo y más distinto mejor— y de sus prioridades, en tanto tienen una carencia total de ideas y planes con respecto al destino a dar a la estructura industrial presente, como si ésta fuera básicamente satisfactoria y poco hubiera que hacer con ella.

Nosotros creemos, por el contrario, que el centro de atención de una política industrial debe constituir la transformación de la eficiencia y productividad de nuestra industria dentro de ciertos criterios de optimalidad, que quisiéramos pasar a analizar.

LA OPTIMALIDAD EN EL USO DE LOS FACTORES Y LA SUSTITUCIÓN DE EXPORTACIONES

El desarrollo industrial ha sido impulsado en el país, en la medida en que lo ha sido intencionalmente, para dar empleo, para sustituir importaciones, para dar autonomía política, para producir beneficios indirectos a la comunidad, etc. Todavía falta una política intencional que promueva el desarrollo industrial, por la simple razón de que el país puede hacerlo tan bien como en otras partes del mundo. No podemos de ninguna manera continuar aceptando un conjunto de razones parcialmente válidas, pero razones que justifican y toleran una ineficiencia o una aparente falta de aptitud en actividades industriales.

El país ha vivido casi cuarenta años de un fenomenal proteccionismo como pocos países del mundo han conocido. Este desarrollo industrial protegido ha creado una mentalidad protegida. Ni el país ni los industriales se creen capaces de poder competir en un período relativamente breve, a nivel internacional.

Las discusiones entre una Argentina agropecuaria y una Argentina industrial son ya discusiones que pertenecen a una pasada superado. La industria está aquí para quedarse. Pero puede quedarse de una mala manera, produciendo a costos elevadísimos, condenando a la población a un bajo nivel de vida, o puede tratar finalmente de romper el cascarón de la protección, lanzarse a la competencia internacional, y llevar al país a un nivel de vida internacional.

La distorsión en los precios relativos del sector industrial, y su alto nivel absoluto⁹, junto con la falta de exportaciones industriales, constituyen los principales signos de nuestra falta de madurez y de la distancia que todavía nos queda por recorrer.

Sin duda, no tiene sentido seguir ampliando el espectro de actividades industriales, agregando a industrias ineficientes nuevas industrias deslumbrantes pero igualmente ineficientes, medidas en término de costos. Difícil será alcanzar una eficiencia internacional en algunos sectores industriales, pero imposible será que la alcancemos en todos los sectores.

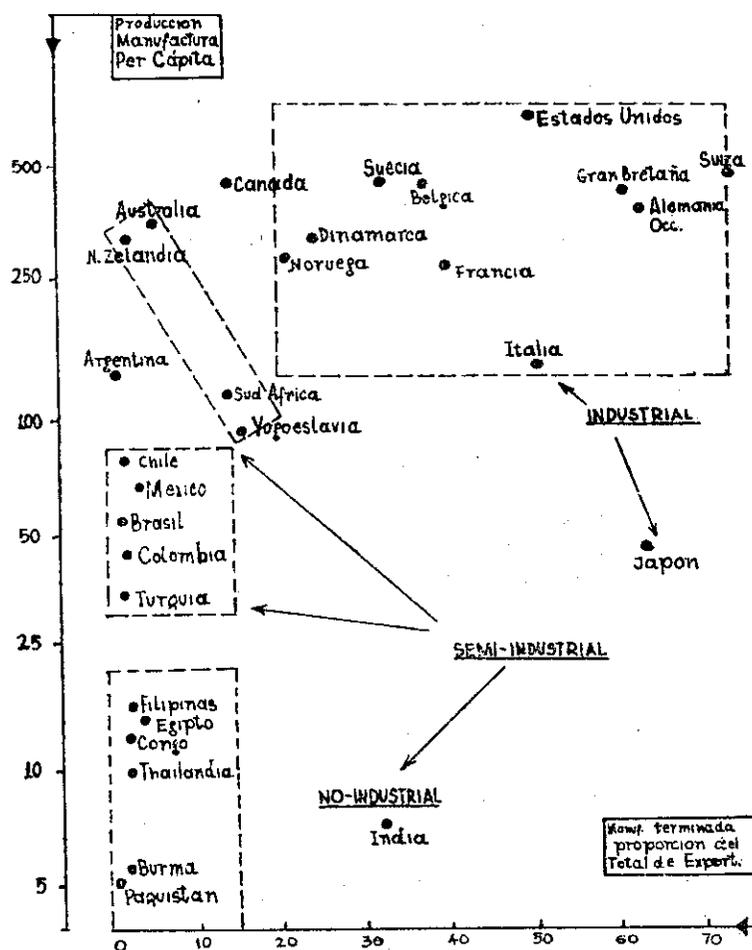
No debemos confundir ciertos símbolos de los países maduros, en particular cierto tipo de industrias, que no son la madurez ni la traen automáticamente. Parecería que creemos que por tener las formas de las industrias de los países maduros, adquiriremos paralelamente la madurez industrial. Estamos confundiendo forma con esencia, comportándonos como un "país nuevo-rico industrial".

Queremos analizar la influencia sobre los criterios de selección de actividades industriales originados por la restricción del mercado y la indivisibilidad, por el problema de la proporción, origen y ociosidad de los factores, por la incorporación de tecnologías complejas, por la clasificación de la producción (entre consumo e inversión), por la posibilidad de exportar, por la distribución de los ingresos y por los costos de transporte.

En primer lugar, la restricción del mercado requiere que las actividades costo-decreciente-intensivas deben exportar en mayor medida que las menos costo-decreciente-intensivas, para poder alcanzar la eficiencia internacional.

⁹ En realidad el problema de los altos costos industriales refleja dos fenómenos bien distintos. Por un lado existe una baja eficiencia (fenómeno en el que ponemos el énfasis en este trabajo), que se debería traducir en bajas remuneraciones a los factores, v. gr., en un bajo nivel de vida. Por otro lado, el hecho que se refleja en altos costos, en términos internacionales, se debe a la distorsión del sistema de precios.

Los cambios múltiples (cambios más recargos) que el país ha tenido y tiene desde hace más de 30 años, y los subsidios e impuestos diferenciales, hacen que en términos de alguno de esos cambios, v. gr., el cambio financiero, los costos industriales, aparecen como sumamente altos con respecto a los internacionales.



FUENTE: David Félix, op. cit.

En este sentido, son actividades más difíciles, en las que debemos estar seguros de poder reproducir los costos internacionales. Dentro de esta categoría caen las industrias llamadas básicas y las industrias de gran serie.

En estas industrias no debemos buscar la competencia, sino que por el contrario debemos buscar la concentración industrial para poder aprovechar la economía de escala. Esta política cier-

tamente requiere un rol regulador por parte del estado a los efectos de evitar el aprovechamiento oligopólico.

Si bien es poco realista pretender una conducta marginalista, está justificado que a través del sistema impositivo y crediticio se abaraten los insumos de estas actividades, a los efectos de acercarnos al óptimo económico.

El hecho de que estas actividades sean grandes consumidoras de capital, y pobres empleadoras, en un país relativamente escaso de capital influirá negativamente en el costo de producción. Por otra parte, estas industrias tienen, durante su instalación, la mayor incidencia negativa sobre la balanza de pagos.

Parecería más prudente orientarse, desde este punto de vista, por las industrias menos capital-intensivas, que no tienen tanta necesidad de exportar, y coinciden mejor con la proporción de factores del país.

En otras palabras, debemos desarrollar actividades capital-intensivas, tratando de utilizar las tecnologías más capital-intensivas, a los efectos de elevar el nivel de ingresos per cápita. El incremento de la intensividad de capital en las actividades ya desarrolladas debería permitir un drástico incremento del salario real. Al mismo tiempo, este proceso creará un *surplus* de población que debe ser absorbido con el futuro desarrollo industrial, que debe tomar en cuenta la generación paulatina de este *surplus*.

Tenemos la impresión que desde 1960 se empieza a notar un cambio en el mercado de trabajo, originado por el proceso de mejora de eficiencia que, al no ser acompañado por una política de absorción en nuevas actividades, ha creado una tendencia depresiva en el nivel de salarios reales. Pensamos que la capacidad empleadora de la industria volverá a constituirse en uno de los temas importantes en la discusión industrial.

La existencia de desocupación crea una discrepancia entre costos privados y sociales, que justifica medidas como las proteccionistas. Sin embargo, existen mejores medidas, tanto desde el punto de vista monetario, en el caso en que la desocupación se deba a falta de demanda efectiva, como desde el punto de vista de la selección de actividades y tecnologías, en el caso en que la desocupación se deba a causas estructurales, v. gr., que se deba a la errónea selección de esas actividades y tecnologías. En este aspecto la protección tiene sentido como medida transitoria, mientras se realiza el ajuste estructural necesario.

El problema del origen del capital, y la preferencia por industrias nacionales o extranjeras, constituye hoy en la Argentina

uno de los problemas vitales. El análisis indudablemente requiere un enfoque de tipo Gestalt, ya que el juicio económico depende mucho de la existencia de una alternativa nacional.

Una estrategia semiautárquica, que enfatice fuertemente el desarrollo de las industrias capital-intensivas, lleva necesariamente a enfatizar la necesidad de capital extranjero, ya que es la única manera de romper las limitaciones en el cuántum de exportaciones, particularmente necesaria en una estrategia de gran consumo de capital.

Una estrategia que desenfatiche la capital-intensividad de las industrias a desarrollar y enfatice las exportaciones en general, y las industriales en particular, ofrece por un lado una solución al problema de las divisas, al mismo tiempo que disminuye la necesidad de divisas requeridas en el desarrollo industrial, y permitiendo un mayor énfasis en el capital nacional.

Es importante tener presente que las inversiones directas extranjeras necesariamente seguirán una política optimizadora, no a nivel de subsidiaria local, sino a nivel de la matriz del país de origen. Se crea así la natural discrepancia de los criterios de optimización de las partes con respecto al todo.

Esta conducta subóptima puede manifestarse en la política de precios, en el caso en que haya insumos entre la compañía matriz y la compañía subsidiaria, en la política de ganancias y reinversiones y en la política de dividendos y regalías, pero sobre todo pueden surgir profundas discrepancias en la medida en que haya una política de exportaciones por parte de la subsidiaria, ya que ésta ciertamente será afectada por la política de la compañía matriz en el caso de mercados donde ambas compitan. Este no es un problema de relevancia en el momento presente ya que, en la Argentina, ni las empresas locales ni las empresas subsidiarias exportan productos industriales de manera significativa, pero es éste uno de los problemas más importantes de los que tendrá que afrontar una política de exportaciones industriales en la Argentina.

Se ha propuesto a veces como criterio la elección de actividades que incorporan tecnologías complejas. En la medida en que se trate de industrias que entrenen al trabajo en *actividades* escasas, tendrán una importante economía externa¹⁰, y contribuirán a elevar el nivel de ingresos. En la medida en que se trate de industrias que usen *técnicas* escasas, que se encuentran en conti-

¹⁰ Inclusive deberá considerarse no sólo el entrenamiento específico, sino su efecto sobre la mentalidad organizativa, tipo de psicología desarrollada, etc.

nua innovación, la preferencia es más dudosa, ya que implica por un lado una dependencia en un factor escaso, la tecnología, a menos que el proceso de innovación pueda realizarse con poca intensidad de capital y tenga alta divisibilidad.

Otro criterio usado a veces es el de dar preferencia a las industrias de bienes de capital. En un esquema semiautárquico son indispensables, no así en el esquema abierto que preconizamos. Sin embargo, estas industrias suelen no ser seriadas, teniendo bajas economías de escala, relativamente baja intensidad de capital, y bastante alta tecnología. Inclusive, en muchos casos, se trata de bienes fabricados a pedido, con diseños específicos para cada caso, que probablemente constituyen el caso ideal, ya que minimizan la intensidad de capital. La industria de máquinas herramientas y la de máquinas herramientas especiales constituyen el mejor ejemplo dentro de este criterio.

El ahorro de divisas, que es el argumento básico en el esquema semiautárquico, pierde toda relevancia tan pronto se abre la posibilidad a las exportaciones industriales, debiéndose comparar continuamente, desde este punto de vista, la estrategia sustitutiva con la estrategia exportadora.

La exportabilidad se convierte en otro criterio. Nos referimos aquí a las condiciones de demanda internacional, ya que existen muchos casos de mercados mundiales oligopólicos, donde es prácticamente imposible entrar a competir, y hay otros en los que se tropieza con políticas proteccionistas en los mercados posibles.

Dentro de una estrategia exportadora, debemos definir el rol de la ALALC. Por un lado parecería que se trata de un área donde competirán los ineficientes, intercambiándose productos, todos por encima del costo internacional, lo que ciertamente constituye una base precaria, aunque puede quizás ser un muy modesto primer paso. Tan interesante, o más, puede ser el intentar una competencia en algunos renglones a nivel mundial. Puede surgir la duda sobre el resultado que tendría la alternativa de aumentar las exportaciones agropecuarias. Ciertamente debe intentarse, pero sólo en la medida en que sea capaz de absorber la creciente fuerza de trabajo. Sin duda, el óptimo económico requiere una repartición de los recursos en ambas actividades, a los efectos de equilibrar las productividades marginales.

Otra consideración también desde el punto de vista de la demanda, pero nacional, está dado por la desigual distribución de los ingresos, que lleva a una concentración excesiva de los recursos en actividades que producen bienes consumidos por los sectores

de más altos ingresos lo que justifica que sean gravados, a los efectos de restablecer una asignación óptima de recursos¹¹.

Otro criterio de selección de industrias está dado por el costo de transporte. En efecto, en aquellos productos de bajo valor por unidad de peso o volumen, el costo de transporte puede determinar la localización de la actividad. Incluso, hay industrias que han evolucionado de una localización orientada hacia las fuentes de materia prima a una localización orientada hacia el lugar de consumo, como consecuencia del proceso de innovación tecnológica que ha reducido la relación materia prima - producto terminado. La industria siderúrgica es uno de los casos típicos de esta evolución.

Quizás hasta el 50 %¹² de la actividad económica de un país es no-exportable-importable, debido básicamente al costo de transporte. La minimización de estos costos debe ser sin duda un objetivo de la política económica.

Todo lo que antecede con respecto al criterio de selección de industrias constituye intentos concretos de aplicar el criterio de maximización de la *utilidad social*, expuesto en la primera parte de este trabajo.

En el pasado se ha puesto énfasis en el concepto de utilidad a secas, o bien se ha rechazado todo el concepto.

Hoy comienza a confluir el pensamiento de economistas como los del bienestar con economistas como los de la nueva escuela soviética, enfatizándose los dos términos del concepto.

REFLEXIONES FINALES

La gran tarea que tenemos por delante es poner nuestra industria en un pie de eficiencia internacional. Debemos en cambio dejar de insistir en una política semiautárquica, que ya se ha agotado dejándonos desgraciadamente un aparato productivo gravemente distorsionado.

Para alcanzar esa eficiencia internacional debemos capitalizar a nuestro sector industrial, introduciendo las más modernas tecnologías capital-intensivas. Este esfuerzo, enorme de por sí, liberará una cantidad de trabajo de excepcional magnitud, que re-

¹¹ Esta afirmación implica utilidad marginal decreciente, mapas de indiferencia cardinales y sumables, lo que ciertamente ha estado abierto a críticas, que a nuestro juicio reflejan más que nada una resistencia a llegar a las revolucionarias conclusiones que se deriven en materia de política económica.

¹² Ver por ejemplo, JAN TINBERGEN, en *Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Chicago, 1965.

querirá el desarrollo de actividades capital-extensivas que permitan su absorción. Esta es la estrategia que nos permitirá un más rápido crecimiento del ingreso per cápita y que a través del incremento de las exportaciones, manifestación esencial del proceso, nos ofrece una solución nacional al problema del financiamiento de nuestro desarrollo, minimizando nuestra dependencia del capital extranjero.

Esta estrategia presenta el criterio de esencialidad de las industrias. Podríamos decir, plantea el criterio de la "basicidad" de las industrias básicas. Nuestros gobiernos se han lanzado detrás de algunos grandes proyectos nuevos. Pero estos proyectos, a veces, nos distraen de las tareas esenciales que tenemos que acometer. Se ha acusado a nuestros planteos de reflejar más bien una ideología de contadores, y que implica un desconocimiento de las necesidades geopolíticas de nuestro país. Creemos que las industrias básicas deben ser desarrolladas, pero industrias básicas son aquellas que pueden exportar. Una industria que encarece los costos de los insumos del resto de la industria, debido a que produce de manera ineficiente, no es una industria básica. La "basicidad" de una industria requiere un costo internacional. Un costo que puede no ser alcanzado inmediatamente, pero un costo que debe ser alcanzado en un plazo breve. Cuando nos referimos al costo, ciertamente nos referimos al costo social, que toma en cuenta todas las economías externas. Pero no debemos escudarnos en la idea de las economías externas para justificar cualquier actividad.

La política de exportaciones industriales requiere rechazar la visión de una industria argentina chica y temerosa, vegetando detrás de murallas de protección.

Preparar la transformación de la eficiencia de la industria requiere una transformación del país entero y de sus estructuras, y significa nada menos que la reintroducción del criterio del óptimo en el sector gobierno, en el sector privado, en la planificación y en el empresariado.

Ciertamente no queremos adentrarnos, en este trabajo, en la manera de implementar las políticas que mencionamos. Ya sería bastante, por ahora, que nos pusiéramos de acuerdo sobre los objetivos nacionales a perseguir.

RESUMEN

Se estudia el problema de la proporción de los factores y la política de empleo a que se debe tender en las actividades en la Argentina, y el del agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y de exa-

gerada protección aduanera. Se analiza una estrategia de optimización del uso de nuestros recursos y en particular el fenómeno de sustitución de exportaciones, que se estaría produciendo.

Para ello se expone un esquema conceptual que define condiciones favorables al desarrollo industrial, principalmente en función de los costos decrecientes, observándose un sesgo favorable a la concentración oligopólica, en tanto que el mecanismo de precios no conduce necesariamente al óptimo económico-social. La desconfianza a este respecto da origen a la idea de planificación.

Un extenso tratamiento de la temática planteada conduce a la conclusión de que debe ponerse a la industria argentina a nivel de eficiencia internacional, dejando de insistir en una política semiautárquica y distorsionadora del aparato productivo, capitalizando al sector industrial, introduciendo las más modernas tecnologías capital-intensivas. También debe definirse qué se entiende por industrias básicas a desarrollar, a costos internacionales.

SUMMARY

The problem of factor proportion and employment policy is studied, towards which activities in Argentina should tend, and also the problem of exhaustion of the strategy of import substitution and exaggerated customs protection. A strategy is analyzed, of optimizing the use of our resources and especially the phenomenon of export substitution which is on the verge of happening.

To this end a conceptual framework is stated, defining favorable conditions for industrial development, mainly as a function of decreasing costs. A favorable bias to oligopolic concentration is observed, whereas the price mechanism does not lead necessarily to the social-economic optimum. The distrust hereon leads to the idea of planning.

A detailed treatment of the subject matter leads to the conclusion that the Argentine industry has to be placed on a level with international efficiency, not insisting any more on a semi-autarchic policy, distorting the productive apparatus. The industrial sector should be reinforced, introducing the most modern capital-intensive technologies. Also what is understood as basic industries to be developed, should be defined, at international costs.