

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Limitado

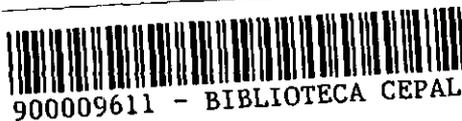
E/CN.12/L.109

18 de junio de 1974

Original: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

NOTA INFORMATIVA



Nota: Documento preparado por la Secretaría de la CEPAL para una reunión del Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

74-6-1194

NOTA INFORMATIVA

En esta nota informativa se presentan sintéticamente algunas de las conclusiones de un estudio reciente de la Secretaría de la CEPAL titulado "Integración, sustitución de importaciones y desarrollo económico de América Latina";^{1/} dicho estudio contiene antecedentes y análisis técnicos relativos al estado actual del desarrollo industrial de los países de América Latina, a las necesidades futuras del mismo y al papel que puede desempeñar la integración económica para facilitar y hacer más eficiente el crecimiento de la industria; aunque no encara específicamente el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), algunos de los elementos de juicio que contiene pueden ser útiles para las deliberaciones del Comité Ejecutivo Permanente de esa Asociación.

1. Avance desigual de la industrialización

El avance del proceso de desarrollo industrial ha sido muy desigual en distintos sectores y países de América Latina. Es bien conocido el hecho de que algunos países de la región no han atravesado todavía etapas de desarrollo que otros países latinoamericanos ya han superado. Pero no puede desconocerse otro hecho: aún en los países de mayor tamaño, que más han avanzado en la industrialización, existen todavía grandes diferencias entre distintos sectores, que se reflejan en los valores muy desiguales de sus coeficientes de importación. En estos países más avanzados (Argentina, Brasil y México), mientras en 1970 (a precios de 1960) solamente se importaban bienes provenientes de industrias tradicionales para satisfacer alrededor de 2 por ciento de la demanda, en los bienes producidos por industrias intermedias la cifra correspondiente era de 9.5 por ciento y en los productos

^{1/} ECLA/PC/DRAFT/109, abril de 1974.

metalmecánicos de 16,5 por ciento. Mayores aún son los coeficientes de importación para algunos subcomponentes de las industrias metalmecánicas de gran significación para el proceso de crecimiento. En el vital sector de la maquinaria no eléctrica, las importaciones todavía representaban en 1970 (a precios de 1960) más de 40 por ciento de la demanda en el Brasil, alrededor de 25 por ciento en la Argentina y un 81 por ciento en México. En general, la producción de bienes de capital está más rezagada, en promedio, que la de bienes de consumo. A su vez, dentro de los bienes de capital, la producción de aquellos que corresponden específicamente a cada industria, que constituyen el núcleo central de los equipos de producción de cada rama industrial y que configuran la tecnología del sector, está más retrasada que la producción de bienes de capital de uso general que se emplean indistintamente en muchas industrias. Y aún entre las máquinas-herramientas, aquellas que son de uso más general y se ajustan a especificaciones técnicas menos rigurosas, como las que se usan para reparaciones, se producen en mayor proporción -respecto a la demanda interna de los países- que aquellas más especializadas, "hechas a la medida" de un uso determinado y que incluyen por lo tanto un elemento tecnológico diferenciado, cierta creación técnica específica.

El avance tecnológico en la producción de cualquier bien -textil, alimenticio, durable de consumo, químico, etc. - se traduce generalmente en la creación de un nuevo equipo específico que incorpora dicho avance. No es entonces casual que América Latina esté retrasada en la producción de estos bienes de capital específicos. Por su poca capacidad de creación o aún de adaptación tecnológica, asociada a la falta de una política científica y técnica y a la exigüidad de los recursos dedicados a estos fines, no crea nuevos equipos, ni nuevas técnicas productivas, ni nuevos bienes de consumo que requieren nuevas técnicas. Casi exclusivamente copia lo que se genera en países desarrollados.

/Las diferencias

Las diferencias de crecimiento entre ramas y subramas industriales no son erráticas, sino que tienen un significado muy claro: están retrasadas precisamente las producciones que tienen un papel vital en el proceso de innovación tecnológica. En lugar de especializarse en una actividad del principio al fin para producir bienes finales, algunos de los principales bienes intermedios y sobre todo los equipos -situación que bien podría corresponder a países que se hallan en la avanzada tecnológica del sector y, que por lo tanto, no se perjudican al tener que importar otros bienes, los países latinoamericanos han configurado de hecho un tipo de especialización horizontal, cediendo totalmente la innovación al exterior. En otras palabras, ha crecido mucho la producción de una gran cantidad y variedad de bienes. Pero todos ellos dependen de manera decisiva de una tecnología que se genera totalmente en el exterior y que se importa, con poca o ninguna adaptación, en forma de bienes de capital en los que esa tecnología se plasma. Esto es tanto más importante por cuanto la competencia en el mercado mundial se produce no sólo a través de los menores costos y las mejores calidades sino, muy especialmente, de nuevos bienes o de cambios en los bienes conocidos que los mejoran. Los cambios de modelos de los automóviles y de los bienes de consumo durables en general son ejemplos claros del fenómeno señalado. Pero éste se produce no sólo en dichos bienes sino en todos: nuevos tipos y modelos de zapatos y de prendas de vestir, nuevas presentaciones o preparaciones de artículos alimenticios, etc. La falta de capacidad para innovar se convierte así en un factor importante de desventaja de la producción latinoamericana para competir en el exterior.

Aún en los países de mayor tamaño de América Latina está lejos de haberse avanzado suficientemente en la producción de una gama amplia de bienes de inversión. La demanda interna depende en proporciones decisivas de las importaciones.

/Como se

Como se dijo antes, el avance de la industrialización es desigual en distintos sectores. Mirando hacia el futuro, debiera decirse que el progreso industrial ha de ser más selectivo y especializado, que ha de combinar el desarrollo de sectores que hasta ahora quedaron rezagados, con la exportación de manufacturas. La función de la sustitución de importaciones no puede tener la misma magnitud cuantitativa que en el pasado, pero sí tiene indudablemente importancia trascendental en términos cualitativos y en sectores decisivos. Esto se percibe claramente si se tiene en cuenta que precisamente los sectores que más rezagados están en el proceso de sustitución son aquellos que producen bienes de importancia tan crucial para el desarrollo como los bienes de capital (particularmente los específicos) y algunos bienes intermedios básicos.

Al observar la situación actual en distintos países de América Latina, también se puede apreciar que en muchos de ellos los coeficientes de importación son todavía altos, como reflejo de potencialidades de sustitución apreciables en vastas áreas de la economía. Es claro, por otra parte, que el coeficiente de importación se ha estabilizado en niveles más elevados para algunos países que para otros, lo que aparentemente está relacionado con el tamaño de sus mercados; los mercados nacionales de tamaño intermedio o menor de la región, no permiten avanzar más allá de cierto grado en el desarrollo de determinados sectores que, por sus características, requieren como mínimo determinadas magnitudes, de producción. Esto es un signo de las posibilidades del proceso de integración y destaca la importancia del papel que el mismo puede desempeñar en el desarrollo de los países de América Latina. En muchos casos la sustitución puede -y debe- combinarse con exportación, estableciendo industrias que junto con satisfacer la demanda nacional, cubran parte de las de otros países de la región y también salgan a conquistar mercados externos.

Se puede afirmar que de aquí en adelante el centro de gravedad de la política sustitutiva tiene que ser diferente al del pasado y distinto para los diversos tipos de países. Para los países grandes, la sustitución de bienes de capital y de algunos bienes intermedios puede cumplir un papel fundamental; en cambio la sustitución de bienes de consumo tendrá importancia secundaria. En los países intermedios y pequeños todavía puede imprimir cierto dinamismo importante la sustitución de bienes de consumo durables y aún de algunos bienes de consumo no durables. En este último grupo de países, por supuesto, también hay posibilidades importantes en la sustitución de bienes de capital e intermedios, las que se ven dificultadas por mercados pequeños pero que pueden aprovecharse con la integración.

2. Aceleración del crecimiento de las importaciones

Hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era 0.4 veces el del producto; vale decir, que a un crecimiento anual de 6 por ciento en el producto correspondía un crecimiento de 2.4 por ciento en las importaciones. En cambio, a partir de 1965 y hasta 1973, la relación entre ambos ritmos de crecimiento pasó a ser de 1.3, en promedio; al mismo ritmo de crecimiento de 6 por ciento anual del producto correspondía ahora un incremento de 7.8 por ciento en las importaciones.

El comportamiento de las importaciones es todavía más delicado en algunos países de América Latina. En el Brasil, a partir de 1965 y hasta 1973, las importaciones crecen con una velocidad que casi duplica la del crecimiento del producto. En la Argentina, a partir de 1966 el ritmo de crecimiento de las importaciones es aproximadamente 1.8 veces mayor que el correspondiente al producto. Contrastando con estos dos casos se destacan los del Perú y Centroamérica; en el Perú la elasticidad de las

/importaciones con

importaciones con respecto al producto en los últimos años es menor que la experimentada hasta la primera mitad de los años sesenta; en los países centroamericanos, debido a la sustitución y a la contracción de las importaciones hacia el final del decenio de 1960, el crecimiento de las importaciones en comparación con el del producto es más reducido que el experimentado hasta antes de 1968; la vigencia del Mercado Común Centroamericano permitió lograr una sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo que influyó mucho en este resultado.

Este cambio en el comportamiento de las importaciones de América Latina explica que, a pesar de fuertes incrementos de las exportaciones, después de muchos años de saldos comerciales favorables, América Latina haya vuelto a tener saldos comerciales negativos entre 1970 y 1973: las importaciones crecieron aún más rápido que las exportaciones totales. El hecho es muy significativo por cuanto el aumento del poder adquisitivo de las exportaciones es en parte efecto de un cambio estructural de las mismas (crecimiento de las manufacturas) pero también, en medida importante, ha sido producido por causas temporales y reversibles, como el aumento de precios de algunos productos básicos. La aceleración del crecimiento de las importaciones refleja, en cambio, el efecto de características estructurales de la economía que, en caso de frenarse las exportaciones en el futuro, obligarían a un reajuste costoso y difícil de lograr en la economía, presumiblemente con sacrificio del ritmo de crecimiento del producto, como ya ocurrió en el pasado. De modo que el relajamiento de la atención ante el estrangulamiento externo que ha tenido lugar en muchos países en los últimos años, puede muy bien resultar apresurado.

¿Cuáles son las razones que explican el fuerte incremento de las importaciones? Pueden mencionarse varias muy importantes.

/En primer

En primer lugar, a medida que el ingreso por habitante de un país crece, cambia la composición de la demanda. Con el crecimiento del ingreso se eleva con más rapidez la demanda de bienes con mayor contenido importado. Esto ocurre porque los sectores de nivel de ingreso intermedio y alto, que son quienes tienen un peso importante en la demanda efectiva, a medida que van satisfaciendo sus necesidades más simples y viendo aumentar su ingreso, van demandando de preferencia bienes más complejos. Entre los bienes de consumo, por ejemplo, la demanda de los productos durables más sofisticados que crece con más celeridad que la de otros bienes más simples que satisfacen necesidades más elementales. Este hecho adquiere mayor relieve por cuanto la generación de nuevos bienes provenientes del cambio tecnológico se realiza en el exterior y, por lo tanto, América Latina tiene que importarlos sistemáticamente en altas proporciones. En cuanto a los bienes de capital, como se señaló anteriormente, el coeficiente de importación de los mismos es muy alto. De modo que al crecer el ingreso aumenta la proporción que en la demanda tienen los bienes de alto contenido importado y por lo tanto las importaciones crecen más rápidamente que el producto. Si el crecimiento del producto se acelera, se produce todavía un aumento en la proporción de inversión y por lo tanto una tendencia adicional al aumento del coeficiente de importaciones. En esta forma, el coeficiente de importaciones del total de la economía puede aumentar aunque se mantenga estable el de todos y cada uno de los sectores, como resultado de un cambio en la composición de la demanda que hace crecer más rápidamente la de aquellos bienes con un contenido importado mayor. Esto quiere decir que si no se produce avance ni retroceso en la producción nacional con respecto a la importación en sector alguno de la economía, de todas maneras habrá una tendencia a que crezca más rápidamente la necesidad de importaciones que el producto. Así, cuando en una economía en desarrollo, como

/son las

son las de América Latina, el coeficiente de importaciones se mantiene constante, ello significa que en algunos sectores de la economía se está produciendo una sustitución de importaciones que compensa el efecto de este cambio en la estructura de la demanda.

En segundo lugar, el comercio intrazonal ha impulsado el incremento de las exportaciones, con efectos beneficiosos importantes en las economías de los países, pues representa un factor de expansión. Pero evidentemente el aumento de las exportaciones en este caso significa al mismo tiempo un aumento de las importaciones para los países de la región en conjunto y para cada uno de ellos: siendo el equilibrio del comercio de cada país con la zona una consideración fundamental de política, no se puede producir un aumento sistemático de las exportaciones sin que vaya acompañado de un correlativo incremento de las importaciones. Este incremento del comercio intrazonal deriva en algunos casos, en forma directa, de decisiones de integración económica, y en otros, de efectos inducidos indirectamente por los mismos procesos; sobre este punto se volverá más adelante.

En tercer lugar, en muchos países se ha aflojado la contención de importaciones desde fuera de América Latina que tuvo lugar hasta mediados del decenio de 1960. El propósito de introducir mayor competitividad en la economía, así como la mayor disponibilidad de divisas gracias al acelerado crecimiento de las exportaciones, indujeron a muchos países a adoptar políticas, de mayor apertura hacia el exterior, con menos protección y por consiguiente, con mayores coeficientes de importación de muchos tipos de bienes. Esto se observa en el incremento de los coeficientes de importación de muchos sectores de la economía en varios países de la región, como muestran los gráficos que se incluyen en el trabajo aquí sintetizado.

En cuarto lugar, en algunos países de América Latina ha habido en ciertos años un incremento extraordinario de las importaciones sobre la

/base de

base de financiamiento externo. El aumento de los créditos de proveedores de maquinaria y equipo, estrechamente ligado a esta situación, tiene una derivación desfavorable, porque sus condiciones de interés y amortización suelen ser gravosas y por lo tanto recargan severamente los servicios del endeudamiento externo, que ya comienzan a pesar con fuerza en el balance de pagos.

3. Asimetría del comercio exterior como manifestación de un desarrollo inmaduro

La estructura de las importaciones y la de las exportaciones de los países latinoamericanos, aún de los relativamente más desarrollados, muestran una asimetría muy marcada: ambas son muy diferentes entre sí y a su vez muy distintas de las correspondientes a economías desarrolladas maduras.

En los países desarrollados, la estructura de las importaciones es bastante parecida a la de las exportaciones, juzgadas ambas según el sector de origen de los bienes. ¿Por qué es importante el sector de origen? Porque los distintos sectores tienen significados diferentes para el desarrollo económico. Los bienes primarios exportados indican la disponibilidad de recursos naturales. Las ventas al exterior de bienes semielaborados son indicadores de un avance inicial en el proceso de industrialización que permite exportar los bienes primarios con cierta elaboración industrial y, por lo tanto, con cierto contenido de mano de obra manufacturera, mejor remunerada que la que emplea la producción primaria. La posibilidad de exportar productos de industrias livianas -bienes de consumo no durables y durables- representa un paso adicional y significa que el país está en condiciones de exportar manufacturas propiamente dichas. La venta al exterior de bienes producidos por industrias básicas, sobre todo de los bienes de capital específicos que se

/mencionaron antes,

mencionaron antes, se logra al alcanzar el país un grado de madurez que le permite estar, al menos en algunos sectores, en la avanzada tecnológica e industrial, y competir internacionalmente en la producción y venta de los bienes en los que quedan incorporadas las innovaciones que se van efectuando en las distintas industrias.

Cada uno de los países latinoamericanos exporte en condiciones competitivas algunos bienes primarios, e importa otros; la disponibilidad de recursos naturales que esto refleja es un hecho positivo de indudable importancia, como lo revela lo ocurrido recientemente con el petróleo y como muestra también el agudo interés de los países desarrollados por asegurarse un abastecimiento normal y adecuado de productos primarios. También han logrado los países latinoamericanos avanzar en la exportación de bienes primarios semielaborados, si bien es mucho lo que todavía tienen por hacer en esta materia, ya que generalmente venden al exterior el grueso de los productos primarios con muy poca o ninguna elaboración. Los países más avanzados de la región están apenas iniciando la etapa de exportación de bienes manufacturados provenientes de industrias livianas (bienes de consumo no durables y durables); las ventas de estas industrias al exterior todavía constituyen proporciones reducidas de la producción correspondiente. Además, los países de América Latina venden estos productos de industrias livianas predominantemente a otros países latinoamericanos, mientras que los productos primarios y semielaborados los exportan principalmente a países desarrollados. Finalmente, los avances en la exportación de bienes de industrias básicas, equipos específicos, etc., son sumamente modestos y prácticamente carecen de significación, aún en los países más industrializados de América Latina.

La estructura de las importaciones de los países latinoamericanos también es despareja, y refleja su grado de desarrollo actual. Los productos

/primarios están

primarios están presentes en las importaciones de cada país según determina la insuficiencia de sus propios recursos naturales; generalmente estos productos no representan una proporción muy alta de las importaciones, sobre todo en los países más avanzados de la región. Son importantes, sin embargo, las adquisiciones de combustible -petróleo y carbón coquizable- que hacen muchos países y que ultimamente han creado dificultades de balance de pagos para muchos de los países. En algunos casos alcanzan también niveles apreciables las importaciones de algunos productos metálicos sin elaborar o semielaborados (cobre y aluminio, por ejemplo) y las de bienes alimenticios (trigo, carne, etc.).

Estas importaciones de productos primarios o semielaborados son muy difíciles de reducir por tener generalmente carácter imprescindible; sin embargo, habitualmente no absorben una proporción muy alta en las importaciones, sobre todo en los países relativamente más evolucionados de la región. Las importaciones de productos de industrias livianas (bienes de consumo no durables y durables) han tendido a disminuir marcadamente y aún a desaparecer en los países más industrializados de América Latina, precisamente en virtud del proceso de sustitución de importaciones; en la actualidad tales bienes representan proporciones muy reducidas de las importaciones totales. En cambio han ido ocupando proporciones cada vez mayores de las importaciones totales los bienes producidos por industrias básicas: algunos bienes intermedios y sobre todo los bienes de capital. El conjunto de las importaciones de bienes de industrias mecánicas y químicas, que constituían 53 por ciento de las importaciones totales de bienes en 1960, sobrepasan en la actualidad el 65 por ciento de las mismas. Todos estos bienes son esenciales, su decisiva gravitación en las compras al exterior es fruto de la peculiar industrialización que ha tenido lugar en América Latina que, como ya se señaló, dejó sistemáticamente atrás a las industrias básicas.

/El predominio

El predominio creciente de bienes industriales esenciales en las importaciones explica que pese al gran avance en la sustitución de importaciones y en la industrialización, no haya disminuido la vulnerabilidad externa ni tampoco las dificultades de balance de pagos en los países de América Latina, a medida que se han desarrollado. Los problemas del sector externo han cambiado de carácter pero no ha disminuido su gravedad. Sus manifestaciones se han ido haciendo más críticas porque las dificultades del balance comercial no pueden resolverse ahora por la vía fácil de disminuir importaciones no esenciales, ya que estas se han suprimido. Cuando baja el poder adquisitivo de las exportaciones se hace preciso sacrificar importaciones esenciales en desmedro del nivel de actividad económica y, sobre todo, del ritmo de formación de capital y de crecimiento.

Las economías desarrolladas maduras tienen generalmente -en cuanto a los bienes manufacturados- estructuras de importaciones y exportaciones similares entre sí. Importan y exportan bienes provenientes de industrias livianas productoras de bienes no durables y de bienes durables, y de industrias básicas productoras de bienes intermedios y de capital. Las diferencias apreciables que se observan en algunas de ellas se refieren a los bienes primarios; así, los países de Europa Occidental y el Japón importan productos primarios en cantidades mucho más importantes que las que exportan, ya que su escasa disponibilidad de recursos naturales los pone en este momento en desventaja evidente con respecto, por ejemplo, a los Estados Unidos. También en este caso la asimetría entre la estructura de las importaciones y de las exportaciones tiene consecuencias desfavorables para el proceso económico. Pero estas economías desarrolladas no tienen dificultades importantes en relación con todos los bienes manufacturados, puesto que han ido creando una capacidad productora y exportadora en distintos tipos de sectores industriales, lo que les asegura equilibrio en su desarrollo interno y un comportamiento también equilibrado, y dinámico, en su comercio exterior.

/El disponer

El disponer de capacidad de exportación y de competencia en distintos tipos de industrias (livianas y pesadas, productoras de bienes de consumo no durables y durables, intermedias y de capital) no significa que un país no se pueda especializar. La especialización está en la base de la producción con escalas apropiadas y por lo tanto de las posibilidades de competir. Las economías desarrolladas maduras exportan todo tipo de bienes, pero no de todos y cada uno de los bienes. Dentro de cada uno de los sectores industriales, elige un grupo de productos en los cuales concentra su esfuerzo de producción, tecnología, innovación, competitividad y exportación. El país exporta tales bienes y a su vez importa otros provenientes del mismo sector de actividad económica: exporta e importa textiles, exporta e importa productos químicos básicos, exporta e importa bienes de consumo durables, exporta e importa bienes de capital. Muy distinto es lo que ocurre en las economías de América Latina, que como se dijo antes, exportan sistemáticamente ciertos tipos de bienes (productos primarios, algunas semimanufacturas, muy pocos bienes de consumo no durables y durables y casi nada de bienes intermedios básicos y equipos productivos) e importan, también de manera sistemática, los bienes que están ausentes en sus exportaciones: bienes intermedios básicos y bienes de capital. Esto no sólo refleja un desarrollo interno desequilibrado y una desventaja en la creación y adaptación de tecnología, sino que además es la fuente principal del estrangulamiento externo crónico: los bienes que se exportan, son aquellos cuyo comercio mundial crece más lentamente; los bienes que se importan son los que tienen elasticidad de demanda más alta con respecto al ingreso y, por lo tanto, sus importaciones tienden a crecer a un ritmo sistemático más alto que el ritmo de crecimiento del producto. En el juego de estas dos velocidades distintas de crecimiento del comercio mundial de los bienes exportables y de la demanda de los importables se sintetiza la tendencia crónica al déficit de balance comercial. Mientras no se cambie la estructura relativa de las

/exportaciones y

exportaciones y de las importaciones para hacerlas más simétricas, más análogas entre sí, no se solucionará el problema de balance de pagos ni se lograrán las condiciones para un crecimiento sostenido y sin dificultades.

Pero hay un hecho más que agrava la situación. En el supuesto de que se mantengan constantes los coeficientes de importación de los bienes provenientes de todos y cada uno de los sectores de actividad económica, el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta a medida que se incrementa el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápido que el producto, sino que además esta situación se va agravando a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto el mismo coeficiente de elasticidad se va incrementando.

Como ya quedó esbozado, tampoco puede lograrse esta diversificación de las exportaciones y este avance en la producción de bienes intermedios básicos y de capital, a través de una dispersión del desarrollo industrial. También se indicó, y quedará de manifiesto más adelante, que la especialización es esencial para lograr escalas de producción adecuadas y para enfrentar -mediante una concentración del esfuerzo y de los recursos escasos disponibles- los problemas tecnológicos,

/económicos,

económicos, financieros y de organización con miras a producir bienes más complejos que puedan competir en el ámbito internacional. Esto puede lograrse de manera compatible con la diversificación sectorial, del comercio mencionada antes, adoptando una especialización intrasectorial y abandonando la pauta de especialización intersectorial que han seguido hasta ahora los países de América Latina.

Es bueno recalcar de paso que las importaciones y exportaciones intrazonales tienen un grado de simetría mucho mayor respecto a la producción y a la demanda de los países latinoamericanos, que aquellas extrazonales. Este comportamiento diferente del comercio intrazonal con respecto al comercio con el resto del mundo retrata la forma en que la integración económica de las economías, formal o no, está contribuyendo al desarrollo de los países -aunque en escala todavía reducida- y al logro de un mayor equilibrio en la estructura económica y comercial.

4. Tamaño del mercado y desarrollo

Si se juzga por el número de habitantes, América Latina, y varios de los países que forman parte de ella, tienen un mercado bastante amplio. Pero esa amplitud es más aparente que real. Si se observa el comportamiento de la demanda de sectores sociales con distintos niveles de ingresos, se aprecia con claridad que solamente las personas con un ingreso por habitante superior a los 500 dólares anuales generan una demanda significativa de bienes industriales no alimenticios. Más del 60 por ciento de la demanda de manufacturas no alimenticias de América Latina proviene de personas cuyo ingreso es superior a la cifra mencionada. La mitad de la población de América Latina tiene un ingreso inferior a 500 dólares.

La situación es aún más marcada en la demanda interna de productos de industrias como la química y la de maquinaria no eléctrica, que por sí solas sobrepasan la mitad de las importaciones totales de la región. Solamente un 20 por ciento de la población latinoamericana tiene patrones de demanda de consumo similares a los europeos y por lo tanto puede considerarse plenamente incorporado al mercado de estos bienes; ese 20 por ciento corresponde a personas con ingresos anuales por habitante superiores a los 1.000 dólares, que son quienes generan una demanda significativa de lo que producen dichas industrias.

Entre las industrias mecánicas se incluye todavía la producción de algunos bienes de consumo durables relativamente simples que están al alcance de estratos de la población con ingresos medianos. En lo que toca a los bienes más evolucionados, que enfrentan la demanda más dinámica, la situación es aún más clara, pues sólo una pequeña minoría tiene acceso a ellos.

/En la

En la práctica, entonces, el desarrollo industrial está montado y dinamizado por un sector pequeño de la población. No es de extrañar pues que las fábricas sean demasiado pequeñas y que aún así una proporción muy considerable de su capacidad productiva no alcanza a utilizarse. Las tareas de ahorro, capitalización y absorción de financiamiento externo se frustran en medida importante porque las plantas instaladas con ese capital sólo se aprovechan parcialmente. Únicamente la alta protección de que ha disfrutado la industria en América Latina le ha permitido establecerse y prosperar pese a las fábricas pequeñas, la subutilización de la capacidad productiva y los altos costos que todo ello acarrea.

En síntesis, el mercado efectivo de los países latinoamericanos es mucho menor que el potencial. El bajo ingreso por habitante, unido a su desigual distribución, hace que una proporción muy alta de la población no traduzca sus necesidades en demanda efectiva.

Así, el mercado efectivo de toda América Latina para las industrias química y de maquinaria no-eléctrica no es más amplio que el de países europeos como Francia o Italia, y además se encuentra fraccionado porque el grado de integración entre los países es todavía muy reducido. Quienes están prácticamente excluidos del mercado por tener un ingreso inferior a los 500 dólares anuales suman el 30 por ciento de la población en la Argentina, el 40 por ciento en Venezuela, el 50 por ciento en Chile, el 60 por ciento en México, el 80 por ciento en Colombia y el 90 por ciento en Honduras.

A la limitación interna del mercado nacional de cada país se agrega la separación que existe entre los países. Las fábricas se dividen para atender cada una a un mercado nacional. Hasta los países con mayor población tienen mercados efectivos pequeños según pautas internacionales, lo que exige una inversión muy alta por cada unidad de producción, y eleva

/los costos

los costos por encima de los internacionales, haciendo así mucho más difícil dar continuidad y empuje a la política de exportación de manufacturas fuera de la región. Sólo con subsidios se pueden compensar tales desventajas.

Aún al mayor de los mercados latinoamericanos, el brasileño, que en 1973 abarcaba 40 por ciento de la población regional, sólo correspondía 32 por ciento del producto regional, y a México 26 por ciento; entre los países más pequeños, a Bolivia y Ecuador correspondía porciones aproximadas al 1 por ciento del producto latinoamericano. Según este indicador económico, el conjunto de los países andinos se sitúa entre México y Argentina, aunque su población supera a la de cada uno de estos dos países.

En lo que se refiere a la demanda interna sectorial, Brasil es nuevamente el mercado de mayor tamaño, aunque en algunos sectores es superado por el Grupo Andino y en otros por Argentina o México. Los tres países de mayor tamaño de la región, y el Grupo Andino en su conjunto constituyen, con algunas diferencias, mercados de magnitud comparable.

El rezago de las industrias básicas que ya se mencionó, y las cuantiosas importaciones de bienes de esas industrias que derivan de ello hacen que, paradójicamente, América Latina represente en conjunto un cliente mundial de gran envergadura. Para las exportaciones de los productos mecánicos que efectúa Estados Unidos, América Latina es un mercado cuatro veces superior al japonés. Para las exportaciones europeas de este mismo rubro, América Latina representa a un mercado algo menor que la mitad del norteamericano. De las exportaciones europeas de maquinaria no eléctrica, América Latina compra unas tres veces más que el Japón y algo menos que los Estados Unidos. En el

/comercio japonés

comercio japonés de exportación, los países latinoamericanos en conjunto absorben exportaciones equivalentes a la mitad de las que el Japón efectúa a Europa.

La importancia de América Latina como comprador mundial de maquinarias y equipos pone de relieve su poder negociador potencial en caso de que aplicara una política coordinada, pero además señala claramente lo que podría lograrse a través del desarrollo armónico de estas industrias en los países de la región, con miras a mercados regionales y no segregados por países.

Consideraciones similares se aplican a la industria química. En muchas industrias químicas básicas de América Latina una determinada capacidad requiere entre 40 y 50 por ciento más inversión que en los países desarrollados, en virtud del tamaño reducido de las instalaciones. Para la mayor parte de los productos químicos que integran una lista seleccionada (entre ellos ácido sulfúrico, soda cáustica, carbonato de sodio, urea, DDT, poliestireno, negro de humo), los precios de Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela son entre 50 y 300 por ciento mayores que los de las fábricas internacionales de tamaño corriente. Y como las fábricas internacionales más competitivas son por supuesto mucho mayores que las de tamaño corriente, con sus precios la diferencia es aún mayor. Para el resto de los países de América Latina la distancia con respecto a los precios internacionales es todavía más grande.^{2/}

Otro ejemplo significativo es el de la industria de construcción naval. La capacidad individual de los astilleros latinoamericanos varía entre 12.000 y 80.000 toneladas de porte bruto al año (en uno solo llega a las 150.000 toneladas). En Japón, Suecia, España y

^{2/} Véanse datos detallados que abonan esta afirmación en el documento ECLA/PC/DRAFT/109, op. cit.

Gran Bretaña, la capacidad normal de cada astillero varía entre 500.000 y 700.000 toneladas de porte bruto por año, y en algunos casos excepcionales sube hasta 1.400.000 toneladas. El hecho de que en América Latina la industria de construcción naval esté orientada a mercados nacionales aislados hace que, pese a la significativa demanda de barcos de la región en su conjunto -supera la producción de países europeos medios cuya producción y demanda sean tradicionales- los astilleros existentes sean pequeños y además construyan barcos de poco tamaño. En la región predomina la producción de cargueros de uso general, en contraste con la importante construcción de barcos especializados que tiene lugar en los países desarrollados. Las diseconomías de escala impiden que América Latina siga la fuerte tendencia actual a producir tonelajes elevados y barcos especializados.

Un tercer ejemplo, también muy significativo, es el de la industria automotriz. Para una producción anual de 10.000 vehículos por fábrica, los sobrecostos en que se incurre en el montaje y la producción de partes se elevan, para muchos de los componentes, a montos que varían entre el 50 y el 200 por ciento del costo normal. Con una producción de 50.000 vehículos, estos sobrecostos son mucho menores, si bien alcanzan todavía, para muchas de las partes, valores que van del 20 al 75 por ciento. Con una producción de 100.000 vehículos, los sobrecostos son mucho más tolerables (entre 5 y 30 por ciento), y aunque todavía perjudican considerablemente las posibilidades de competir en el mercado internacional, se acercan bastante a las condiciones internacionales. Con este último volumen de producción, la incertidumbre que surge se refiere más bien a la capacidad de seguir compitiendo frente al cambio tecnológico y a sus efectos sobre las economías de escala. Sólo una de las fábricas latinoamericanas alcanza y sobrepasa la cifra de producción de 100.000 vehículos por año; todas las demás /están muy

están muy por debajo, y con frecuencia no llegan siquiera a los 10.000 vehículos, lo que confirma la gran desventaja en que se encuentra la región para competir internacionalmente con su producción automotriz, salvo en casos aislados de partes y piezas cuyas economías de escala de producción son menores. La exportación que se realiza, predominantemente dentro de la región, es posible en virtud de subsidios altos; pero no podría sostenerse una política de expansión fuerte y sostenida hacia fuera de la región sin racionalizar las fábricas, lo que a su vez exigiría una adecuada coordinación de políticas entre los países.

5. Algunas lecciones de la experiencia de integración de América Latina

La observación de los procesos de integración de América Latina deja algunas lecciones de indudable interés.

En la evolución del Mercado Común Centroamericano (MCC) cuyo avance revela con bastante claridad algunas posibilidades y problemas, se pueden distinguir tres etapas. La primera cubre el período 1961- 1964 y se caracteriza por la aplicación del programa de liberación del comercio recíproco y de equiparación arancelaria; en ella tiene lugar un crecimiento económico muy rápido apoyado en gran medida en el desarrollo industrial logrado al amparo del libre comercio y de la protección del arancel externo común; el producto interno bruto total creció en 7 por ciento anualmente como promedio, el industrial lo hizo en 9,9 por ciento y el comercio intrazonal en 42,6 por ciento. Entre 1965 y 1968 hay un período de ajustes y de tensiones ocasionales por el acelerado dinamismo de las transacciones intrazonales; comienzan a aparecer desajustes comerciales entre los países centroamericanos, vinculados con los distintos enfoques de las políticas internas y el

/diferente grado

diferente grado de desarrollo inicial, que permite a alguno de los países utilizar en mayor grado que otros las ventajas de su comercio recíproco; el comercio intrazonal sigue creciendo todavía a una tasa anual muy alta, aunque bastante menor que la del período precedente. A partir de 1969 se frena el comercio intrazonal y con ello el desarrollo industrial el avance insuficiente de la política concertada, con un contenido mínimo de programación, incidió en la crisis del MCC y contribuyó a neutralizar el dinamismo del comercio intrazonal.

A diferencia de la ALALC, en el MCC la expansión del intercambio zonal ha descansado casi totalmente en las manufacturas. La industrialización sustitutiva se basó fuertemente en el libre comercio dentro de la zona, combinado con el arancel externo común, lo que influyó asimismo en el cambio estructural de la industria. El proceso de integración y la correspondiente apertura del comercio intrazonal generaron una importante sustitución de las importaciones provenientes de terceros países por las industrias tradicionales de los países de la zona, de manera que estas últimas pudieron enfrentar casi todo el incremento de la demanda de productos de esa índole que se observó a partir de 1961. El grado de integración efectiva de las economías de los cinco países del MCC en estos sectores ha llegado a ser fuerte.

En las industrias productoras de bienes intermedios y en las metal-mecánicas, también se ha producido una vigorosa expansión del comercio intrazonal y, paralelamente, una fuerte sustitución de importaciones y un gran aumento de la producción; el grado de integración entre los países es también intenso. Pero en este caso los efectos favorables se notan sobre todo en la producción de bienes de consumo o de técnica más tradicional, y en cambio son mucho menores en la de bienes de capital y de tecnología más avanzada. En los artículos de tocador, farmacéuticos, pinturas y otros productos de las industrias paraquímicas y bienes /durables de

durables de consumo ha habido transformaciones importantes. En cambio, la industria química básica y otras industrias productoras de bienes intermedios que exigen tecnología más avanzada, así como la producción de bienes de capital, registran una sustitución de importaciones mucho menos importante y un comercio intrazonal de magnitud limitada; solamente hay algunas excepciones ligadas a la parte más programada de la política de integración (las industrias de integración) y se encuentran, por ejemplo, en la fabricación de insecticidas, fertilizantes y soda cáustica.

Las industrias básicas, cuyo papel trascendental en el proceso de desarrollo general se ha reiterado antes, requieren un esfuerzo más sistemático, ya que no basta con la mera liberación comercial, aun cuando esté acompañada del arancel externo común.

En otras palabras, el proceso de integración ha avanzado más por el lado del libre comercio que por el de una política deliberada con algún contenido importante de programación, de modo que los avances económicos más importantes ligados a la integración se produjeron precisamente en industrias más tradicionales, que encuentran campo propicio en una política de liberación. En cambio, las industrias básicas productoras de bienes intermedios y de bienes de capital -salvo excepciones como las anotadas- no pudieron desarrollarse en forma comparable, precisamente debido a la ausencia de una política encaminada al establecimiento de fábricas respaldadas por una concentración de esfuerzos de todos los países.

Esto no disminuye la importancia del incremento del comercio y del desarrollo de las industrias metalmeccánicas productoras de bienes de consumo durables, pues puede decirse que no hubiera sido posible para países como los centroamericanos de no haberse producido la integración.

Una parte muy alta de la industrialización y el desarrollo que hoy muestran los países de Centroamérica se debe precisamente a la integración.

Otra observación importante que surge del examen del caso centroamericano se refiere a la distribución de los beneficios de la integración entre los países afiliados al MCC. Todos ellos obtuvieron beneficios claros e importantes del proceso, por cuanto incrementaron sus exportaciones de manufacturas, lograron elevadas tasas de desarrollo industrial y general de la economía y efectuaron transformaciones positivas importantes en su estructura productiva. Pero los beneficios no se distribuyeron en forma pareja. Los países que estaban en mejores condiciones iniciales, por tener una estructura productiva relativamente más desarrollada, y que al mismo tiempo aplicaron políticas apropiadas para aprovechar las ventajas del mercado zonal -sobre todo El Salvador y Guatemala- tuvieron sistemáticamente saldos positivos en su balance comercial intrazonal, introdujeron transformaciones más importantes en la estructura de su comercio, que acumuló un contenido relativamente mayor de manufacturas, y experimentaron efectos inducidos más notables en su economía interna. Los países que estaban inicialmente en condiciones menos favorables -Honduras es el ejemplo más claro- tuvieron saldos negativos en su balance comercial con la zona y experimentaron una transformación mucho menor de la estructura de su comercio, juzgada por el contenido de manufacturas que lograron incorporar a sus exportaciones. Aquí también se puede apreciar que una política de integración basada principalmente en el libre comercio combinado con el arancel externo común, si bien favorece a todos, tiende a ofrecer beneficios mayores a aquellas economías que están inicialmente mejor preparadas para aprovechar la liberación. La política deliberada con cierto sentido de programación, que en Centroamérica tuvo un peso

/menor al

menor al no aplicarse plenamente los elementos de programación previstos, puede contribuir a nivelar las oportunidades en favor de los países inicialmente menos desarrollados, y compensar con medidas especiales la desventaja inicial que proviene de una estructura productiva menos evolucionada.

Con respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio también conviene destacar algunos hechos y conclusiones de importancia.

A pesar de que en la ALALC los productos primarios o semimanufacturados todavía constituyen una proporción importante del comercio intrazonal, por cierto más alta que en Centroamérica, el mayor dinamismo de este comercio se debe en la actualidad a las manufacturas, y particularmente a los productos químicos y mecánicos.

Por otra parte, las exportaciones de productos mecánicos y químicos que efectúa cada país de la ALALC a la zona, son proporciones altas de las exportaciones totales de cada uno de ellos en estos rubros. Por ejemplo, las exportaciones de vehículos automotores a la zona alcanzan al 94,5 por ciento de las totales en la Argentina; la cifra es similar para Chile (pero en este caso se trata casi exclusivamente de componentes) y de casi 86 por ciento para el Brasil. En productos químicos esenciales se acerca al 60 por ciento en la Argentina y también muestra proporciones altas en otros países. En las industrias más dinámicas (maquinarias y algunos productos químicos), aún para la Argentina y el Brasil el mercado zonal absorbe una parte apreciable de las exportaciones totales. En estos sectores, cuya competencia en el mercado internacional es particularmente difícil, el mercado zonal desempeña un papel de gran significación, pues auxilia a los países afiliados en las etapas iniciales de la experiencia exportadora.

Como ilustración se ofrecen en seguida algunas cifras por países correspondientes a 1972.

/Para Argentina

Para Argentina, de 126 millones de dólares de exportaciones de productos mecánicos, 98 millones fueron hacia la ALALC. Cabe destacar que de cada uno de los rubros siguientes exportados por la Argentina se destinaron a países de la ALALC: la casi totalidad de los vehículos automotores (94,5 por ciento); 72 por ciento de los productos eléctricos, y 74 por ciento de las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos. El principal cliente de Argentina para muchos de estos productos fue Chile, y las ventas a otros países del Grupo Andino o al Brasil alcanzaron frecuentemente magnitudes similares o aún mayores que las destinadas a Chile.

En cuanto a las exportaciones del Brasil, las ventas realizadas en 1972 a países de la ALALC de productos de las industrias químicas y mecánicas también fueron proporciones muy altas de las exportaciones totales de cada uno de esos rubros. El 65 por ciento de las exportaciones de productos mecánicos tuvieron como destino la ALALC; entre ellos, fueron a países de la Asociación el 58 por ciento de las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos exportados por el país, y la totalidad de las exportaciones de máquinas de escribir mecánicas y eléctricas. De los vehículos automotores, el 86 por ciento se vende a países de América Latina. El principal cliente latinoamericano del Brasil es la Argentina, y muy frecuentemente los países del Grupo Andino (en particular Chile y Perú), alcanzan proporciones similares o aún mayores que la Argentina.

En síntesis, tanto para la Argentina como para el Brasil, la ALALC absorbe alrededor del 70 por ciento de sus exportaciones mecánicas.

Otro hecho importante que puede señalarse en relación con la ALALC se refiere al comercio atribuible a los acuerdos de complementación y a otros mecanismos que, ya sea por su similitud jurídica o por la naturaleza de los bienes transados, pueden considerarse muy cercanos a ellos. En conjunto, los acuerdos de complementación y los de naturaleza

/similar, a

similar, a pesar de haberse realizado en el ámbito limitado de sectores muy específicos y de haber avanzado en forma modesta, tienen gravitación en los rubros más significativos del comercio intrazonal. El comercio atribuible a estos acuerdos alcanza ya a unos 100 millones de dólares anuales, lo que representa un 22 por ciento de las manufacturas y semi-manufacturas dentro del total de las importaciones liberadas correspondientes al comercio zonal. Para Argentina y Brasil, el 70 por ciento de las importaciones intrazonales de productos químicos se efectúa en virtud de los acuerdos de complementación, y en México y Chile las cifras alcanzan también magnitudes importantes. En los productos mecánicos, las proporciones son considerables, pues se acercan al 50 por ciento.

También merece destacarse, en relación con la ALALC, cuanto se refiere a los saldos de comercio y a la estructura del comercio en distintos tipos de países. Como se puede apreciar en el documento ECLA/PC/DRAFT/109, citado anteriormente, los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México) han tendido a mostrar saldos sistemáticamente positivos en su comercio con los países de tamaño mediano y pequeño. Por su parte, los países medianos y pequeños frecuentemente han tenido saldos deficitarios en su comercio con los más grandes. También la estructura del comercio de estos dos tipos de países muestra tendencias diferentes. Por ejemplo, los países del actual Grupo Andino han tendido a especializar sus rubros de exportación hacia los países más grandes de la zona latinoamericana sobre la base de sus recursos naturales (metales no ferrosos, principalmente cobre, madera, pasta y papel, entre otros) mientras eran importadores netos de bienes más elaborados provenientes de los países mayores.

Finalmente, conviene destacar que en la actualidad se percibe también una tendencia clara al comercio recíproco de países vecinos o vinculados por lazos históricos, y que en cambio son más débiles los vínculos entre países de América Latina que no se encuentran en estas circunstancias.